

Formação da Agenda Governamental relativa às Políticas Urbanas no Brasil após a criação do Ministério das Cidades: Uma aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxos

Daiane Boelhouver Menezes¹

Vitoria Gonzatti de Souza²

Recebido em 14 de fevereiro 2017
Aprovado em 12 de maio de 2017

DOI: 10.18829/rp3.v1i10.24952

RESUMO

Esse texto analisa as políticas de urbanização do país, desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, passando pelo Conselho das Cidades (ConCidades), assim como pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Para tanto, utiliza-se o modelo dos múltiplos fluxos que tenta explicar de que forma um problema político entra para a agenda governamental e se torna objeto de resolução através de uma política pública. Notícias e outros estudos proveem as informações para a análise. No fluxo do problema político havia, já antes da Constituição de 1988, um movimento pela reforma urbana, mas, apenas após as eleições de 2002 (fluxo da política) foi criado o MCidades e o assunto ganhou destaque. Entre as primeiras ações do ministério esteve a criação de mecanismos de participação social. No entanto, a população com menor renda passou a ter mais recursos destinados a sua moradia anos após sua criação, quando o problema foi reclassificado de social para de crescimento econômico, com o Programa Minha Casa Minha Vida. A utilização do modelo de múltiplos fluxos foi bastante útil para esclarecer conexões e apontar os atores mais influentes, visíveis e invisíveis, que oscilaram em importância ao longo do período analisado, de acordo com a abertura ou fechamento das janelas de oportunidades.

Palavras-chave: políticas públicas; urbanização; múltiplos fluxos.

1

1. Introdução

Propõe-se uma análise das políticas de urbanização do país, com foco na criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, tratando também do Sistema Nacional de

¹ Fundação de Economia e Estatística (FEE). E-mail: daianebmenezes@gmail.com

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: vitoriagonzatti@live.com

Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), assim como do Conselho das Cidades (ConCidades). Para tanto, utiliza-se o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon.

Esse modelo tenta explicar de que forma um problema político entra para a agenda governamental e se torna objeto de resolução através de uma política pública. Isto é, mais do que se concentrar na previsão de mudança da agenda, fornece ferramentas para a compreensão e o entendimento do processo de definição da mesma.

Os modelos racionalistas consideram que os indivíduos são maximizadores de utilidade e têm formas claras de chegar à decisão final e os modelos construtivistas acreditam que se chega a essa decisão por meio de persuasão e de deliberação entre grupos competidores. Diferentemente desses modelos, o dos múltiplos fluxos separa aqueles que manipulam, ou os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), daqueles que têm preferências problemáticas e o poder de tomar decisões (*policy makers*) e são, portanto, sugestionados ou sujeitos à manipulação. Além disso, considera que as escolhas coletivas são uma combinação de forças estruturais somadas a processos cognitivos e afetivos altamente dependentes do contexto (ZAHARIADIS, 2007).

Na próxima seção, é abordada justamente a construção da agenda governamental segundo o modelo dos múltiplos fluxos.

Na seção 2, a política de urbanização do Brasil é explicada a partir dos múltiplos fluxos. Além da literatura sobre tema, utilizam-se notícias que contenham palavras-chave relativas às políticas urbanas publicadas no site do veículo de comunicação Folha de S. Paulo no período por volta da criação do MCidades. A escolha desse site se deu pelo número de acessos que possui, colocando-se em quarto lugar no país, e pelo seu foco mais em notícias do que em entretenimento². Por meio dessas notícias e de artigos sobre o tema, atores do processo e suas articulações para a construção de uma agenda governamental voltada ao tema são identificados.

Na última seção, considerações finais, são apresentadas retomando os principais achados do texto.

²A versão online do jornal impresso Folha de São Paulo, ao contrário dos sites que se encontram nas três primeiras posições (G1, UOL e Terra Notícias), concentra-se menos em entretenimento. Disponível em: <<http://top10mais.org/top-10-melhores-sites-de-noticias-do-brasil/#ixzz4Mo5Re5n6>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

2. A construção da agenda governamental segundo o modelo dos múltiplos fluxos

O modelo dos múltiplos fluxos é composto pelos fluxos do problema político, da política pública e da política em si. No **fluxo do problema político**, entre as questões ignoradas, consideradas como “estado das coisas”, algumas adquirem relevância para as autoridades governamentais e para atores importantes de fora do governo. Essas questões passam a ser objeto de debate na mídia, tornando-se um problema político e podendo ser priorizadas e atacadas por uma política pública. A mudança de enfoque de estado das coisas para problema político pode se dar por meio de indicadores, eventos, crises ou pelo *feedback* de ações dos governos. Os problemas são, então, construções sociais, que envolvem interpretação (CAPELLA, 2006).

O **fluxo da política pública**, por sua vez, engloba defensores de diferentes soluções, como analistas, pesquisadores, acadêmicos, especialistas, consultores e técnicos. Esses grupos são chamados a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo. Os critérios de aceitação das alternativas para solucionar determinados problemas políticos incluem viabilidade técnica e admissibilidade dos valores, o que permite a difusão da ideia. As ideias, para Kingdon, frequentemente, são mais importantes do que os grupos de pressão na escolha de uma alternativa.

Zahariadis (2007, p.72) aponta que

As configurações institucionais³, ou, para dizer de forma diferente, o nível de integração, é diferente nos países, afetando o modo e o compasso das ideias, isto é, como as ideias germinam no fluxo da política pública e quão rapidamente elas chegam a ser proeminentes. A integração se refere às ligações entre os participantes.⁴(tradução nossa)

³Múltiplos fluxos utilizam a ideia que “institutions make things possible, but people make things happen. It points to the importance of policy entrepreneurs and human cognition and emotion as the bases of political manipulation. Moreover, institutions matter, but their importance is tempered considerably by individuals, timing, and context” (ZAHARIADIS, 2007, p.84).

⁴“Institutional configurations, or, to put it differently, the level of integration, differ across countries, affecting the mode and tempo of ideas, that is, how ideas germinate in the policy stream and how fast they rise to prominence. Integration refers to linkages among participants” (ZAHARIADIS, 2007, p.72).

As redes mais integradas são, então, menores, com acesso mais restrito, um padrão consensual e mais capacidade administrativa, ao passo que as menos integradas são maiores, com acesso menos restrito, menor capacidade administrativa e um padrão mais competitivo. A busca por soluções e sua disponibilidade depende da integração das comunidades geradoras de soluções. O período de gestação das ideias pode variar de rápido ou gradual, assim como o seu conteúdo pode ser completamente novo ou apenas uma extensão do que já existe.

Para Kingdon (2013, p. 205-206), os fluxos de problemas e soluções estão frequentemente desconectados já que:

[...] os participantes não identificam primeiramente os problemas e depois procuram por soluções para eles; de fato, a promoção de soluções frequentemente precede a ênfase dos problemas aos quais elas se ligam. As agendas não são primeiramente definidas e depois as alternativas geradas, em lugar disso, as alternativas devem ser promovidas por um longo período antes da oportunidade de curto prazo se apresentar na agenda.⁵ (tradução nossa).

Burocratas, por exemplo, podem sugerir soluções apenas para proteger ou expandir seu campo; grupos de interesse, somente para proteger seus interesses econômicos; e atores, apenas para fazer avançar suas ideologias.

Por fim, o **fluxo da política** é composto tanto por eleições e eleitos quanto pela construção da consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar dado problema, que ocorre por meio do humor nacional, do clima de opinião e das campanhas de grupos de pressão. Ao que tudo indica, as eleições influenciam na construção dessa consciência e vice-versa. Nesse fluxo, situações como a percepção de um humor favorável, o apoio de grupos de interesse e as mudanças dentro do próprio governo, de gestão, de composição do congresso, influenciam na agenda governamental, tornando determinados momentos mais propícios a certas ações.

É premissa do modelo que os três fluxos são independentes, com suas próprias regras e sua própria dinâmica, o que não quer dizer que não tenham nenhum tipo de reflexo um no outro. Entre os critérios de sobrevivência das ideias nas comunidades que pensam as soluções para os problemas políticos, por exemplo, está a antecipação por parte dos especialistas da sua aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo da política e o das políticas públicas. Mudanças de pessoas-chave no governo e mudanças do “humor nacional”

⁵“Participants do not first identify problems and then seek solutions for them; indeed, advocacy of solutions often precedes the highlighting of problems to which they become attached. Agendas are not first set and then alternatives generated; instead, alternatives must be advocated for a long period before a short-run opportunity presents itself on an agenda”. (KINGDON, 2013, p.205-6).

podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico (CAPELLA, 2006). Essas relações, no entanto, não invalidam o modelo, pois

[...] se muitos analistas de políticas públicas aceitam prontamente que as pessoas não tem que ser racionais – elas apenas têm que agir como se fossem racionais – os analistas políticos também podem aceitar que os fluxos não precisam ser independentes, eles apenas têm que atuar como se fossem independentes (ZAHARIADIS, 2007, p.82, tradução nossa)⁶.

As **agendas governamentais**, portanto, definem-se dependendo: 1) dos problemas políticos, 2) das políticas públicas construídas pelos **atores invisíveis** das comunidades geradoras de alternativas (como, por exemplo, acadêmicos, consultores, funcionários legislativos, burocratas e analistas de grupos de interesses), que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy arena*), e 3) dos **atores visíveis** do fluxo da política (tais como políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.).

Entre os atores invisíveis, os servidores públicos exercem mais influência sobre a geração de alternativas e a implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. Muitos desenvolvem propostas e esperam a oportunidade para apresentá-las. Um secretário executivo de um ministério, por exemplo, tem influência na formulação da agenda, mas consulta os funcionários de carreira com relação às alternativas disponíveis para uma política e solicita seu apoio para elaborar as propostas de ação.

Entre os atores visíveis, o presidente é o mais forte na definição da agenda porque possui recursos institucionais (poder de veto e de nomear cargos-chave do processo decisório – altos escalões da burocracia governamental, ministros e secretários executivos), organizacionais e de comando da atenção pública. Ele não controla, porém, as alternativas a serem consideradas. Senadores e deputados também exercem influência sobre a agenda governamental, assim como podem também contribuir para a geração de alternativas.

Se os **policy entrepreneurs** (empreendedores de políticas públicas), manipuladores de preferências, forem capazes de integrar problemas e soluções e encontrar políticos receptivos

⁶ “If many policy analysts readily accept the assumption that people don’t have to be rational—they only need act as if they are rational—they can also accept the assumption that streams don’t have to be independent—they only need flow as if they are independent” (ZAHARIADIS, 2007, p.82).

as suas ideias, há mudança na política pública. Nesse momento, a disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, energia, etc.) e de acesso aos *policy makers* (causado, por exemplo, por identidade ideológica) faz diferença⁷ (ZAHARIADIS, 2007). Esses empreendedores de políticas públicas podem estar tanto no governo (ocupando altos postos no Poder Executivo ou em funções burocráticas); no Congresso (parlamentares ou assessores), ou fora dele, em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia, etc. (CAPELLA, 2006).

Por fim, quando há convergência desses fluxos, isto é, quando há um problema entendido como relevante pelos tomadores de decisão, uma solução disponível para esse problema (possível de ser implementada e bem aceita entre os atores políticos), e um momento propício no fluxo político, abre-se uma **janela de oportunidade**.

Em algumas situações, as janelas de oportunidades podem ter alguma periodicidade ou previsibilidade, como em algumas fases do ciclo orçamentário e nas mudanças no governo (na administração, no Congresso, na presidência de estatais, etc.).⁸ As plataformas eleitorais, no entanto, nem sempre direcionam as ações de um partido quando esse vira governo. Ainda, do mesmo modo que as janelas abrem-se para uma ideia, elas fecham-se quando os fluxos se desarticulam, em função de novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional (CAPELLA, 2006).

A importância da mídia é controversa. Kingdon (2013) realizou 247 entrevistas com membros do Congresso, trabalhadores de agências de apoio, no Executivo (funcionários públicos relevantes, indicações políticas e equipe presidencial), além de lobistas, jornalistas, acadêmicos e pesquisadores. A mídia foi apontada como importante por apenas 26% dos entrevistados. Bem menos relevante do que a administração (94% - composta pelo Presidente, seu gabinete e os cargos de confiança nos ministérios), Congresso (91%), grupos de interesse (84%), pesquisadores, acadêmicos e consultores (66%) e funcionários públicos (32%). Isso porque o processo pré-decisional da formação da agenda não aparece normalmente na mídia, que publica matérias depois de a agenda ser formada – isto é, amplifica eventos mais do que os cria. De qualquer forma, os meios de comunicação são importantes para a circulação das ideias dentro das *policy communities*. A focalização da mídia facilita a canalização da atenção

⁷ É a ação deles que diferencia o modelo dos múltiplos fluxos do “*garbage can*”, isto é, o fato de as decisões não serem resultado de flutuações mais ou menos fortuitas nos fluxos. Além disso, os múltiplos fluxos são um modelo mais empiricamente orientado.

⁸Essas condições podem, inclusive, ser pensadas como variáveis intermediárias no modelo, agindo dentro desse fluxo, assim como a viabilidade técnica e os valores no fluxo das políticas públicas, além dos indicadores, eventos, crises ou *feedback* no fluxo dos problema (CAPELLA, 2006).

de diversos atores, exercendo, então, um importante efeito indireto sobre os participantes do processo decisório.

Entretanto, isso foi encontrado em um contexto em que a concentração de mídia não é tão alta como no Brasil (MARINONI, 2015). Na seção seguinte, analisa-se a política urbana do país com a lente dos múltiplos fluxos.

3. O surgimento do Ministério das Cidades (MnCidades)

Nessa seção, analisa-se um importante momento para a política urbana recente: o surgimento do MNCidades (2003), que levou à criação dos Conselhos das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social. Como não se trata de um programa específico, a pesquisa realizada no site do veículo Folha de S. Paulo estendeu-se por seis meses antes da criação do MNCidades até cerca de meio ano após seu surgimento com termos relativos à política urbana. Os termos utilizados são citados abaixo.

Desde antes da Constituição de 1988, havia um movimento pela reforma urbana⁹ no país, que articulava, entre outras questões, alternativas ao modelo do Banco Nacional de Habitação (BNH). Dez anos depois de seu lançamento, o BNH havia destinado em 1975, apenas 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2014), o que evidenciava não se tratar de uma opção para as camadas que mais necessitavam de ajuda governamental para obter moradia digna.

Contudo, foi apenas com a eleição de um novo governo de base originalmente popular, isto é, a partir do fluxo da política, em 2002, que se abriu uma janela de oportunidade e as políticas urbanas ganharam mais destaque. Efetivamente, no novo governo, houve a criação do MNCidades, responsável pela gestão da habitação, do saneamento, do transporte público e da ordenação territorial. Olívio Dutra, o primeiro Ministro a assumir a pasta, cercou-se de técnicos que haviam participado do Projeto Moradia (INSTITUTO, 2000), organizado dentro do Instituto da Cidadania, ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

⁹O movimento apresentou à Assembleia Nacional Constituinte de 1988 uma emenda constitucional de iniciativa popular que culminou em dois capítulos sobre a política urbana na Constituição, regulamentados treze anos depois, após pressões do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), com a aprovação do Estatuto das Cidades (GOMIDE, 2008). O FNRU é uma articulação de entidades da sociedade organizada formada desde 1987, que luta pela democratização da gestão das cidades e pela garantia de condições dignas de vida para todos.

No Projeto Moradia, fonte do programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva em 2000 para a área urbana, destacava-se a proposta de criação de um ministério para a questão. A justificativa era que a responsabilidade da resolução dos problemas urbanos, ao longo dos últimos anos, tinha sido delegada a distintos ministérios e secretarias, levando a uma descontinuidade ou inexistência de uma estratégia de real enfrentamento aos problemas urbanos. Outros instrumentos propostos no mesmo documento e que vieram a ser implementados foram o Sistema Nacional de Habitação, os planos locais de habitação de interesse social e a criação de conselhos tripartites para discutir o desenvolvimento urbano, que mais tarde foi concretizado sob a forma do ConCidades. Nesse caso, portanto, a plataforma eleitoral direcionou as ações do partido quando esse virou governo, tendo uma organização não-governamental (o Instituto Cidadania) atuando como empreendedor das políticas urbanas. Trata-se de um exemplo de que as alternativas devem ser defendidas por um longo período até que uma oportunidade de curto prazo se apresente e possam se transformar em realidade, como defende Kingdon.

Para contextualizar a questão e identificar os atores relevantes e as soluções defendidas por eles, uma busca pelos termos “política habitacional” e “programa habitacional”, e por expressões correlatas, como “direito à cidade”, “assentamentos precários”, “política urbana” e “moradia digna”, foi feita no site da Folha, no período de julho de 2002 a julho de 2003.

A expressão “direito à cidade”, por exemplo, apareceu apenas em três notícias e somente a partir de março de 2003. O termo “assentamentos precários” sequer gerou resultados nesse recorte de tempo, tendo seus primeiros resultados apenas em outubro de 2003. Somados os resultados dos termos “programa habitacional” (no singular e no plural) e de “política habitacional” chegam a 42 notícias, enquanto “política urbana” resulta em 21 notícias e as outras três expressões somam apenas nove, levando em conta o mesmo intervalo de tempo.

Em relação à expressão política habitacional, em julho de 2002, foi publicado o anúncio da Política Nacional de Habitação do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), incluindo a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de subsidiar o acesso à moradia para famílias de baixa renda (SOFIA, 2002). A política, anunciada no último ano do seu segundo mandato e em plena corrida eleitoral, não se concretizou em seu governo.

Foi somente quando a janela de oportunidade abriu-se no fluxo da política, já havendo ideias

no fluxo da política pública, que houve mudança na política urbana –embora a questão urbana não fosse encarada como um problema político prioritário na agenda governamental, a qual destacava o combate à fome. Isso é ilustrado, por exemplo, no discurso de posse do Presidente Lula – o ator visível mais importante do fluxo da política. Em sua fala, a questão da política urbana não foi tratada. No entanto, o ministro colocado à frente da pasta das Cidades, Olívio Dutra, logo que assumiu o ministério, já iniciou as movimentações para lidar com a questão urbana.

Em notícia de janeiro de 2003 sobre a posse do ministro das Cidades, é trazida a fala de Dutra cobrando o papel social da Caixa Econômica Federal e também afirmando o desejo de colocar o povo como protagonista de seu governo frente ao Ministério (PRIMEIRO, 2003). No mesmo mês são relatadas as mudanças a serem realizadas pelo Ministro das Cidades, com relação ao perfil dos financiamentos habitacionais, na tentativa de voltar mais os recursos públicos para as famílias com renda inferior a 5 salários mínimos. Ainda, Dutra afirmava que pretendia criar o Conselho das Cidades:

Queremos discutir todas essas coisas com as entidades do movimento social. Nós queremos constituir um conselho onde a sociedade brasileira esteja ali representada. Participarão o governo federal, os governos estaduais e municipais, os movimentos sociais de expressão nacional e as entidades técnicas com interface direta com a questão da moradia e da construção (SOUZA, 2003).

Em outra notícia com foco nos trabalhos iniciais do MCidades é mencionada a PNH – Política Nacional de Habitação, elaborada em 2002, trazendo diretrizes e normas do setor para tratar desde o acesso à moradia até a criação de um fundo para subsidiar a habitação para famílias com baixa renda. Dutra diz que a PNH está sendo avaliada. A notícia traz também uma fala do ministro defendendo o estímulo à participação. O ConCidades é mencionado como uma ideia (da mesma forma que na notícia anterior) a ser colocada em prática no mesmo ano, para dar auxílio na gestão dos municípios (CONSTANTINO, 2003).

Porém, na sequência, as notícias relativas ao MCidades mostram que logo se iniciou a movimentação de diferentes atores que tentaram também fazer o papel de empreendedores de políticas públicas. Dutra recebeu propostas de enfrentamento ao déficit habitacional e para o desenvolvimento do setor da construção civil da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), da Câmara da Indústria Imobiliária – CII (DUTRA, 2003) e do Sindicato das

Construtoras e Administradoras de Imóveis (Secovi-SP). Segundo a matéria, os empresários tinham perspectivas otimistas tanto em relação à articulação com o governo quanto em relação à centralização dos programas habitacionais e urbanos em um órgão, de forma a eliminar a confusão de atribuições que emperrava a execução dos programas (FUTEMA, 2003a).

Quer dizer, houve um enquadramento positivo da criação do MCidades, visto como uma mudança incremental (centralização dos programas) que traria ganhos para a sociedade. Note-se, no entanto, que esse segmento, embora buscasse aproximação com o governo e em relação a outros ministérios fosse ideologicamente mais próximo, não tinha afinidade com o comando do MCidades de então.

Em abril de 2003 uma notícia relata as mudanças na política habitacional, mostrando que foram ampliados os valores do subsídio, dos imóveis e do teto máximo de renda para as famílias poderem acessar o PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social). Essas mudanças foram enquadradas como demandas da indústria da construção civil (FUTEMA, 2003b). As entidades representativas do setor, entretanto, conseguiram assumir o papel de empreendedoras de políticas públicas somente mais adiante.

Por outro lado, os movimentos sociais organizaram marchas e ocupações retratadas pelas notícias entre julho de 2002 e julho de 2003. Em Campinas, 170 famílias ocuparam uma área privada reivindicando a garantia de moradias (TOMAZ, 2003). Uma marcha organizada pela União dos Movimentos de Moradia na cidade de São Paulo reuniu três mil pessoas, que reivindicavam moradias para as famílias de baixa renda e a elaboração de uma política habitacional para as áreas centrais (EM MARCHA, 2003). Em Curitiba, 40 famílias sem-teto do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia ocuparam um prédio no centro, reivindicando uma negociação com a prefeitura pela elaboração de um projeto habitacional (GRUPO, 2003). Um grupo de 400 pessoas do Movimento dos Sem-Teto do Centro acampou em frente ao prédio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU do governo do Estado de São Paulo exigindo que esse se abrisse para discutir e negociar soluções para o déficit habitacional. Ainda, outro protesto pelo direito à moradia, reivindicando mais de oito mil habitações no estado de São Paulo, foi organizado pela Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo (Facesp) e pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) (EM DIA, 2003). Os movimentos sociais estavam, então, pressionando o poder público em diversas cidades. Pela sua afinidade ideológica, tinham mais

condições de influenciar a agenda governamental via MCidades nesse momento e o fizeram.

Nesse contexto, ao MCidades coube elaborar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), respeitando o Estatuto das Cidades, aprovado no governo anterior, que disciplinou o desenvolvimento urbano no país¹⁰. Além disso, a articulação entre os três níveis de governo, seus respectivos fundos e conselhos e a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional passaria a ser feita através do Sistema Nacional de Habitação (SNH), gerido e coordenado pelo MCidades.

Em 2004, foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)¹¹, um meio de realizar interlocução com a sociedade e os demais entes federados. Por opção do Ministro, a representação majoritária não era federativa, sendo a divisão das cadeiras feita por setores – empresários, movimentos sociais, instituições técnicas, de pesquisa e representação dos estados e municípios. O próprio PlanHab foi construído durante mais de dois anos a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e aos municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2014).

No período entre outubro de 2003 e outubro de 2004 – seis meses antes e seis meses depois do início das suas atividades em abril –, os termos “Conselho Nacional das Cidades” e “ConCidades” não geram nenhum resultado no site da Folha. O termo reduzido “Conselho das Cidades” leva a apenas uma matéria, a qual trata de um estudo, o Mapas (Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade), que apontou uma mudança na dinâmica de atuação dos movimentos sociais devido às instâncias de participação que o governo Lula criou. Essa notícia citava também a fala do diretor do Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) afirmando que dessa forma as exigências dos movimentos sociais acabaram caindo no vazio, e que esses deveriam voltar às ruas para poder exigir o cumprimento delas. Ainda comenta que, no caso do ConCidades, esse mostra potencial democrático, pois dá voz aos movimentos de moradia (MARREIRO, 2004).

¹⁰O objetivo, tanto do Estatuto quanto do Ministério, são cidades mais justas e democráticas, através da sua produção social e do cumprimento da função social da propriedade, elementos presentes no ideário da reforma urbana desde o fim do século XIX. Já a meta do PlanHab, especificamente, é definir o conjunto de elementos necessários para a execução de políticas públicas nos três níveis da federação, visando o horizonte de 2023, quando se previa zerar o déficit por novas moradias e a inadequação habitacional (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

¹¹Conforme o seu Regimento Interno, as vagas para representação no ConCidades são divididas entre o poder público (que fica com 37 das 86 vagas, sendo 16 para a esfera federal 9 para a estadual e 12 para a municipal), a sociedade civil e as empresas (23 para os movimentos populares; 8 para as entidades empresariais; 8 para as de trabalhadores; 6 para as profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 4 para ONGs).

A ausência de notícias pode indicar que a participação social através do ConCidades é realizada principalmente por atores invisíveis que influenciam na construção de alternativas no fluxo das políticas públicas, não atraindo a atenção da mídia. Além disso, sua atuação dá-se em um momento pré-decisional, porque as políticas ali deliberadas não necessariamente compõe a agenda de ação governamental ou são implementadas de fato.

O ConCidades convoca e organiza a Conferência Nacional das Cidades, a qual faz um diálogo entre governo e sociedade, essa última representada pelos delegados eleitos em conferências municipais e estaduais, anteriores à etapa nacional. Pesquisando o termo “Conferência Nacional das Cidades” entre 8 de outubro e 8 de novembro de 2003, mês em torno da primeira edição da conferência, são encontradas seis notícias, das quais cinco são a respeito do discurso de abertura do presidente Lula – o ator visível mais importante do fluxo da política –, falando sobre a intenção de utilizar prédios públicos inutilizados para moradia, sobre a possibilidade do uso do FGTS para reforma de casas, sobre a intenção do governo federal de unificar os programas habitacionais e sobre a criação do PEHP (Programa Especial de Habitação Popular). Outra notícia fala sobre a questão do barateamento das tarifas de transporte público, discutida durante a conferência.

As crises do governo de 2005 (envolvendo o Chefe da Casa Civil, José Dirceu) e de 2006 (envolvendo o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci) acabaram levando a uma nova compreensão, por parte do Presidente, sobre a dinâmica política do Congresso. Assim, em junho de 2005, o Partido Progressista (PP) ingressou no governo como uma forma de contornar os problemas gerados pela presidência de Severino Cavalcanti na Câmara dos Deputados (MARCARIO, 2013).

Marcio Fortes, do PP, substituiu Dutra no MCidades para reforço da base de apoio do governo no Congresso. Junto com Dutra, vários assessores técnicos saíram do MCidades, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, aumentando o peso das políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil (LOUREIRO et al., 2014). A saída de Dutra fez, então, com que a janela de oportunidade para uma política de urbanização focada no direito à cidade, isto é, no direito de não exclusão dos benefícios da vida urbana e de não segregação socioeconômica, e na participação popular para definição dos rumos da cidade, marca de suas gestões, tenha se fechado.

A reforçar o argumento está do fato de que em torno da segunda edição da Conferência, em 2005, não foi encontrada nenhuma notícia em pesquisa no site da Folha, demonstrando o enfraquecimento da questão da participação social na agenda governamental.

Entre novembro de 2005 e novembro de 2006, ano em torno do novo decreto que regulamenta o ConCidades – que vigora atualmente –, também não se encontra nenhum resultado para as expressões “Conselho Nacional das Cidades” ou “ConCidades”, apenas um na busca pelo termo “Conselho das Cidades”, que fala sobre um anteprojeto de lei da Política de Mobilidade Urbana, que foi debatido no ConCidades (CONSTANTINO, 2006).

Em 2005, justamente no mês de transição entre os ministros, havia sido criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu fundo de financiamento (FNHIS)¹² – a partir de um projeto de lei de iniciativa popular –, em grande parte destinado à implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários. Um de seus objetivos era viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços para adequá-los às necessidades locais, bem como a gestão participativa para garantir a sustentabilidade do empreendimento.

Aqui se pode perceber que a rede que gestou as novas políticas urbanas não era muito integrada, isto é, a ligação entre os participantes não era tão forte, inclusive porque o acesso era pouco restrito. Logo, tinha um padrão mais competitivo, envolvendo um grande número de atores com diferentes visões. Esse tipo de rede tende a facilitar a evolução de ideias “quantum”, isto é, uma rápida propulsão de ideias novas, e ideias gradualistas, quer dizer, gestação lenta de extensões marginais de políticas existentes (ZAHARIADIS, 2007). Nesse caso, embora as ideias não fossem novas, enquanto políticas públicas, a política de habitação de interesse social e o conselho, por exemplo, eram novidades.

Pesquisando as siglas “SNHIS” e “FNHIS” de janeiro a dezembro do ano de 2005 – período em torno da Lei nº 11.124, não é encontrado nenhum resultado. Com os termos por extenso, em relação ao sistema nacional, são encontradas duas notícias em agosto relatando uma manifestação dos movimentos sociais em Brasília que continha em sua programação o lançamento da Frente Parlamentar Nacional pela Reforma Urbana na Câmara dos Deputados, a qual deveria trabalhar pela regulamentação da lei do Fundo e do Sistema Nacional de

¹² Resolução CG/FNHIS nº 4 de 10/11/2006.

Habitação de Interesse Social e na defesa da moradia digna. Referente ao fundo nacional, igualmente o resultado é de duas notícias. Uma delas, em maio, trata do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) e das ações que esse movimento vem tomando para pressionar o governo Lula a criar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e, a outra, de junho, falando da agenda de compromissos do dia do Presidente Lula, na qual constava a sanção do FNHIS.

De janeiro a dezembro de 2006, ano da regulamentação da lei nº.11.124, buscando por “SNHIS” e também pelo termo por extenso, nenhum resultado é encontrado. No mesmo período, buscando por “FNHIS”, há dois resultados. Em abril, há uma notícia em que é relatada a insatisfação da CBIC e do SindusCon-SP com a destinação da maioria dos fundos do FGTS para a reforma e compra de imóveis usados e de poucos recursos para a compra de imóveis novos, mencionando também a expectativa do setor da construção de que neste ano fossem aplicados R\$ 7,5 milhões na construção de moradias novas, com recursos do FGTS, PAR, FNHIS e de outros fundos (MAIOR, 2006). A segunda notícia, de setembro, relata que o governo iria financiar as construtoras com a finalidade de aquecer a economia. Com o termo por extenso no mesmo período, são nove resultados mencionando o fundo, bem como o volume e a destinação de seus recursos.

Na gestão do Ministro Márcio Fortes em diante, a orientação da política habitacional tornou-se alinhada com os interesses do setor da indústria e da construção civil, apoiando-se sobre a justificativa da necessidade quantitativa de moradias para enfrentar o déficit habitacional do país e, também, mais adiante, no período da crise mundial, sendo uma forma de impulsionar a economia nacional. Além de contar com parlamentares representando o setor, esses interesses contavam com assento nos conselhos criados no primeiro governo de Lula – como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Portanto, deu-se uma inflexão conservadora que encerrou o período de promoção da participação social nas políticas urbanas.

Entre os seus principais impactos dessa mudança está a fragmentação das políticas urbanas, levada a cabo pela entrada de políticos e técnicos sem nenhuma afinidade com o movimento pela reforma urbana (SANTOS JUNIOR; NASCIMENTO; FERREIRA, 2007).

Como reação, houve em 2008 um movimento para que fossem vinculados nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios recursos para a habitação de interesse social (tal qual

ocorre com a educação e a saúde) por 30 anos, ou até que o déficit habitacional do país fosse zerado. Isso se daria através da aprovação de uma Proposta de Emenda Parlamentar (PEC 285/2008), a qual propunha a vinculação de 2% do orçamento da União, 1% dos estados e 1% dos municípios para os Fundos de Habitação de Interesse Social. Conhecida como Campanha Nacional pela Moradia Digna, era integrada tanto por parlamentares e secretários de Habitação, quanto por empresários do setor da construção civil e por representantes de movimentos sociais. O resultado foi um abaixo-assinado que coletou 398.460 assinaturas, de acordo com o site do movimento. Desde o final de 2008 e durante o ano 2009 o texto da PEC foi movimentado pela Câmara, e ao final de 2009 a Comissão Especial deu parecer favorável à inclusão na pauta do plenário. Entretanto, o debate para aprovação da PEC no Plenário nunca ocorreu, tendo, apenas quatro vezes, sido solicitada a sua inclusão como pauta do dia entre 2011 e 2015. Dessa forma, o movimento acabou por estagnar-se.

Em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida foi apresentado. Seu lançamento se deu no auge da crise econômica mundial, momento em que ela começava a irradiar dos EUA para outros países. Embora a crise não fosse nacional, voltou-se, por exemplo, a temer mais o desemprego no Brasil. Em função disso, o programa habitacional acabou sendo enquadrado como uma das soluções para o problema econômico.

Dessa forma, os avanços mais significativos em termos de recursos necessários para as questões ligadas ao direito à cidade ocorreram quando o problema da moradia passou a ser enquadrado como uma oportunidade para retomar o crescimento econômico e não mais puramente como uma questão de direito social. Dito de outra forma, foi uma janela de oportunidade que se abriu a partir do fluxo do problema. Essa convergência dos fluxos deu-se no momento em que se conectou o problema da produção de unidades habitacionais a uma solução economicamente viável e bem aceita entre os atores políticos e a população em geral: o incentivo via setor privado. Com a reorientação ocorrida, foi deixado para trás a participação social na construção das políticas urbanas nacionais.

4. Considerações Finais

Este texto aplicou o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon para analisar a formulação das políticas de urbanização no Brasil durante o governo Lula. Especificamente, o período da gestão de Olívio Dutra no MCidades até o momento de passagem dessa pasta ao Ministro

Márcio Fortes é tratado. Por meio da análise propiciada pelo modelo, conclui-se que a agenda governamental incorporou questões da política urbana a partir do fluxo da política, com a eleição de um governo mais sensível às questões sociais. Primeiramente, organizações e movimentos sociais, organizados no fluxo da política pública, agiram como empreendedores de políticas públicas. Posteriormente, foi a vez do setor da indústria e da construção civil – quando uma nova janela se abriu, nesse momento a partir do fluxo do problema, e a questão da moradia foi reenquadrada de social para econômica.

As organizações e movimentos sociais influenciaram tanto por meio do Projeto Moradia, formulado pelo Instituto Cidadania (ligado ao PT), que originou a plataforma eleitoral de Lula em 2002, como por meio de ocupações e protestos para expor demandas no âmbito do direito à cidade. No momento da criação do MCidades, a janela de oportunidade estava aberta devido à mudança de governo (fluxo da política), trazendo políticas urbanas, que deveriam ser pensadas e implementadas com participação social para a agenda governamental (soluções já gestadas no fluxo das políticas públicas).

Pode-se dizer que o grande empreendedor das políticas públicas de urbanização nesse momento foi o grupo articulado em torno do Instituto Cidadania, cujas ideias eram próximas às do Ministro das Cidades de então, Olívio Dutra. Embora conquistas como o Concidades, o PlanHab e o FNHIS tenham sido levadas a cabo, após crises no governo, houve mudança de comando no MCidades e a janela de oportunidade fechou-se para essa proposta de política urbana com participação social.

O segundo grupo a pressionar a agenda governamental organizou seu lobby no meio político. Além de contar com parlamentares representando o setor industrial e a construção civil, esses grupos de interesse contavam com assento nos conselhos criados no primeiro governo de Lula – como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Vale observar que esses grupos realizaram grandes doações para campanhas eleitorais. O sucesso de suas estratégias, no entanto, ocorreu somente anos mais tarde quando, primeiro, o baixo crescimento do PIB forçou o governo a oferecer respostas para esse problema e, segundo, a sombra da crise financeira internacional fez com que questões como o desemprego, voltassem a ter status de problema político.

Durante o período analisado, observou-se a ação de atores visíveis no fluxo da política (como o Ministro das Cidades e a CBIC) e invisíveis (como os técnicos que trabalhavam no

MCidades), no fluxo da elaboração de políticas públicas, no processo de formação de agenda, atuando como empreendedores de políticas ou como geradores de alternativas de políticas públicas. Da mesma forma, observou-se as janelas de oportunidades surgindo tanto do fluxo da política quanto do fluxo do problema.

Referências Bibliográficas

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CONSTANTINO, Luciana. Ministério das Cidades nem saiu do papel. **Folha Online**. Brasília, 27 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u67540.shtml>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. Projeto autoriza a cobrança de pedágio dentro das cidades. **Folha Online**. Brasília, 31 ago. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u125480.shtml>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

DUTRA recebe propostas para redução do déficit habitacional. **Folha Online**. São Paulo. 11 fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil /ult96u45911.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

EM DIA de protestos, sem-teto deixam acampamento em frente da CDHU em SP. **Folha Online**. São Paulo. 31 jul. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u79346.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

EM MARCHA, sem-teto pedem moradias populares em SP. **Folha Online**. São Paulo 8 mai. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ ult95u74442.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

FUTEMA, Fabiana. Olívio Dutra recebe cobrança para o fim de déficit habitacional. **Folha Online**. São Paulo. 18 fev. 2003a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46158.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FUTEMA, Fabiana. Governo muda regras de financiamento habitacional para baixa renda. **Folha Online**. São Paulo. 9 abr. 2003b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u65628.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

GRUPO de sem-teto invade sede do Banestado em Curitiba (PR). **Folha Online**. São Paulo 8 mai. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano /ult95u76423.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

INSTITUTO Cidadania. **Projeto Moradia**. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/URBANISMO/Projeto%20Moradia.PDF>. Acesso em: 11 nov. 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. **Texto para Discussão**, n. 1.853. Brasília: IPEA, 2013.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Essex: Pearson, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Paulo Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha (Eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

MAIOR parte do FGTS financia imóveis usados e reformas, diz SindusCon-SP. **Folha Online**. São Paulo. 20 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107024.shtml>>. Acesso em 28 nov. 2016.

MARREIRO, Flávia. Estudo afirma que governo "encurralou" movimentos sociais. **Folha Online**. São Paulo. 4 jul. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u62190.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 16.

MARINONI, Bruno. **Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil**. Fundação Friedrich Ebert. Análise n.13/2015. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Projeto-FES-Artigo-concentracao-meio.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

PRIMEIRO ministro das Cidades, Dutra cobra papel social da Caixa. **Folha Online**. Brasília, 2 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u65908.shtml>> Acesso em: 23 nov. 16.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; NASCIMENTO, Carla; FERREIRA, Regina F.C.F. **O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação**. Santa Maria: Iplan, 2007. Disponível em: <<http://iplan.santamaria.rs.gov.br/uploads/projeto/17568/sistemaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 16.

SOFIA, Julianna. FHC prepara programa de casas populares antes de eleições. **Folha Online**. Brasília, 15 jul. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u34642.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SOUZA, Leonardo. Governo Lula vai mudar financiamento para habitação. **Folha Online**. São Paulo. 5 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66004.shtml>>. Acesso em: 21 nov. 16.

TOMAZ, Kleber. Prefeita de Campinas enfrenta primeira grande ocupação. **Folha Online**. Campinas, 7 mar. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46721.shtml>> Acesso em: 10 nov. 2016.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul A (Ed.) **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.