

**Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**

Textos Para Discussão FEE

Texto n.º 150

Formação da agenda governamental relativa às políticas urbanas no Brasil: uma aplicação do modelo dos múltiplos fluxos

**Daiane Boelhouver Menezes
Vitória Gonzatti de Souza**

Porto Alegre, fevereiro de 2017



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DIRETORIA

Presidente: José Reovaldo Oltramari

Diretor Técnico: Martinho Roberto Lazzari

Diretora Administrativa: Daniella Baldasso

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Vanclei Zanin

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Rafael Bassegio Caumo

Indicadores Econômicos e Sociais: Juarez Meneghetti

Informática: Valter Helmuth Goldberg Junior

Informação e Comunicação: Susana Kerschner

Recursos: Graziela Brandini de Castro

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise por pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>

Formação da agenda governamental relativa às políticas urbanas no Brasil: uma aplicação do modelo dos múltiplos fluxos*

Daiane Boelhouver Menezes^{**}
Vitória Gonzatti de Souza^{***}

Pesquisadora em Sociologia da FEE
Bolsista da FAPERGS,
graduanda em Políticas Públicas na UFRGS

Resumo

Este texto de discussão analisa as políticas de urbanização do País, desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, passando pelos Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, lançados em 2007 e 2010, e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, utilizando o modelo dos múltiplos fluxos. Notícias e outros estudos provêm 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. A partir do fluxo do problema, abriu-se a janela de oportunidade para o lançamento do PAC com recursos específicos para urbanização. No entanto, a população com menor renda passou a ter mais recursos destinados à sua moradia apenas quando o problema foi reclassificado de social para de crescimento econômico.

Palavras-chave

Políticas públicas, urbanização, múltiplos fluxos

Abstract

This paper analyzes Brazil's urbanization policies since the creation of the Ministry of Cities (MCidades) in 2003, covering the Growth Acceleration Programs (PAC) 1 and 2, inaugurated in 2007 and 2010, and the program Minha Casa Minha Vida (MCMV), in 2009, using the multiple streams model. News and other studies provide the information for analysis. In the problem stream there was, even before the 1988 Constitution, a movement for urban reform, but only after the 2002 presidential elections (politics stream) the MCidades was created and the issue was highlighted. Starting from the problem stream, a window of opportunity has opened to inaugurate PAC with specific resources for urbanization. However, the lowest income population had more financial resources assigned to their homes when the problem was reclassified from social to an economic growth issue.

Keywords

Public policies, urbanization, multiple streams

JEL: R28

* Revisão e língua portuguesa: Breno Camargo Serafini
** E-mail: daiane.menezes@fee.tche.br
*** E-mail: vitoriags@fee.tche.br

1 Introdução

Propõe-se uma análise das políticas de urbanização do País, desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, passando pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e em sua segunda etapa, em 2010, e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), iniciado em 2009. 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; já 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 tomam decisões (*policymakers*) 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, será abordada justamente a construção da agenda governamental segundo o modelo dos múltiplos fluxos. Na seção 3, uma revisão sobre a literatura nacional, utilizando o modelo de múltiplos fluxos é apresentada.

Na seção 4, 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 publicadas no *site* do veículo de comunicação **Folha de S. Paulo** (FSP) nos quatro momentos já citados: por volta da criação do MCidades e dos lançamentos do PAC 1, do MCMV e do PAC 2. A escolha desse *site* se deu pelo número de acessos que possui, colocando-se, por essa categoria, em quarto lugar no País, e pelo seu foco mais em notícias do que em entretenimento¹. Por meio dessas notícias, a priorização e o enquadramento de temas são identificados, assim como os atores do processo e as suas articulações para a construção de uma agenda governamental voltada ao tema.

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**, dentre as questões ignoradas, consideradas como “estado das coisas”, algumas adquirem relevância para as autoridades governamentais e para atores importantes de

¹ A versão *online* do jornal impresso **Folha de São Paulo** (FSP), 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.

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 institucionais², ou, para dizer de forma diferente, o nível de integração, é diferentes 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 (**tradução nossa**).³

As redes mais integradas são, então, menores, com acesso mais restrito, um padrão consensual, 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 a gradual, assim como o seu conteúdo pode ser completamente novo ou apenas uma extensão do que já existe.

Para Kingdon (2014, p. 205-6), 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. (**tradução nossa**)⁴

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. Na seção 4, veremos como isso se deu em alguns momentos na política de urbanização no Brasil.

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

² Múltiplos fluxos utilizam a ideia de 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).

³ “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).

⁴ “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, 2014, p. 205-6).

humor favorável, o apoio de grupos de interesse e as mudanças dentro do próprio governo, de gestão e 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” 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 têm 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**)⁵.

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

Dentre os atores invisíveis, os servidores públicos exercem mais influência sobre a geração de alternativas e sobre 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.

Dentre 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 às suas ideias, há mudança na política pública. Nesse momento, a disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro, energia, etc.) e de acesso aos *policymakers* (causado, por exemplo, por identidade ideológica) faz diferença⁶ (ZAHARIADIS, 2007). Esses empreendedores de políticas públicas podem estar tanto no governo (ocupando altos postos

⁵ “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).

⁶ 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, o dos múltiplos fluxos é um modelo mais empiricamente orientado.

no Poder Executivo ou em funções burocráticas), quanto 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.).⁷ As plataformas eleitorais, no entanto, nem sempre direcionam as ações de um partido quando este vira governo. Ainda, do mesmo modo que as janelas se abrem para uma ideia, elas se fecham, quando os fluxos se desarticulam, em função de novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional (CAPELLA, 2006).

Para gerar o acoplamento dos fluxos, estratégias e táticas de manipulação são usadas, como o *framing*, o *priming*, e a *salami tactics* (ZAHARIADIS, 2007). A utilização da “tática do salame” quer dizer o fatiamento da tomada de decisão, quando decidir todos os aspectos ao mesmo tempo implica muitos riscos. O enquadramento do problema (*framing*) como uma perda em relação ao *status quo* tende a direcionar a escolha, já que a perda geralmente sensibiliza mais do que os ganhos, independentemente da magnitude. Além disso, a perda também enseja mais o comportamento de risco para a recuperação do que foi perdido do que a conquista de algum ganho. É possivelmente mais bem-sucedida a solução apresentada como muito diferente do *status quo*. Se as opções são próximas do *status quo* ou até uma preservação dele, o acoplamento tem mais probabilidade de sucesso, quando os problemas são enquadrados como ganhos.

A menção reiterada de alguns tópicos pela mídia (*priming*) tem o efeito de fazer com que esses tópicos sejam usados pelas pessoas comuns para tomarem suas decisões relativas à política e, por isso, provavelmente afeta o comportamento do governo: “Se a questão energética está recebendo muita cobertura midiática, por exemplo, as pessoas irão citar ‘energia’ predominantemente entre seus candidatos a ‘maior problema’ enfrentado pelo país” (KINGDON, 2014, p.57, **tradução nossa**).⁸ Zahariadis (2007) concluiu que a saliência dos assuntos (*priming*), em lugar das características deles (*framing*), faz mais diferença. Porém, sugere que mais trabalho empírico precisa ser feito para essa confirmação.

A importância da mídia é controversa. Kingdon (2014) realizou 247 entrevistas com membros do Congresso, pessoas localizadas em 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, por seu gabinete e pelos cargos de confiança nos ministérios), Congresso (91%), grupos de interesse (84%), pesquisadores, acadêmicos e consultores (66%) e funcionários públicos (32%). Isto porque o processo pré-decisional da formação da agenda não aparece normalmente na mídia, que publica matérias depois da agenda ser formada — isto é, amplifica eventos mais

⁷ Essas 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 problemas (CAPELLA, 2006).

⁸ “If energy is receiving a lot of press play, for instance, people will cite energy prominently among their candidates for the ‘most important problem’ facing the country.” (KINGDON, 2014, p. 57).

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 de diversos atores, exercendo, então, um 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). Como se verá na seção 4, algumas políticas públicas despertam interesse em seu processo pré-decisional, como foi o caso do PAC 1.

Na seção 3, são apresentadas algumas pesquisas encontradas que foram realizadas no Brasil utilizando esse modelo e, posteriormente, analisa-se a política urbana recente do País com a lente dos múltiplos fluxos.

3 O uso do modelo dos múltiplos fluxos no Brasil

No Brasil, versando de alguma forma sobre saúde e múltiplos fluxos, encontramos três publicações. Gottens *et al.* (2013) fazem levantamento considerando a literatura internacional e nacional, entre 1994 e 2009, e encontram apenas quatro teses, seis artigos e duas dissertações que utilizaram o modelo dos múltiplos fluxos — sendo apenas três deles (publicados entre 2006 e 2009)⁹ relativos ao contexto brasileiro. As contribuições desse modelo para o estudo sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), levantadas pelos autores, são: a incorporação da ambiguidade no processo de tomada de decisões; a valorização da consistência das ideias contidas nas propostas; e a análise das diferentes interpretações sobre os problemas complexos pelos tomadores de decisão. Dentre os limites, Gottens *et al.* (2013) apontam a ênfase na atuação dos atores em detrimento do marco institucional, que delimita suas decisões.

Na segunda pesquisa relativa à saúde, Metten *et al.* (2015) propõem uma análise da tomada de decisão pública sobre a introdução do complexo da saúde como uma das prioridades do Plano Brasil Maior, utilizando o modelo dos múltiplos fluxos para explicar a inclusão do tema na agenda política. Para tanto, utilizam dados referentes à balança comercial do complexo da saúde, ao quanto representa do Produto Interno Bruto (PIB) do País e ao caráter oligopolístico do mercado, bem como informações relativas a movimentos políticos relacionados. Os autores concluem que, quando o âmbito da saúde foi reconhecido como de duplo caráter, sendo, por um lado, uma política de proteção social e, por outro, uma fonte de geração riqueza, abriu-se a janela de oportunidade, fazendo com que houvesse reconhecimento do caráter sistêmico da saúde e de sua importância para o desenvolvimento nacional.

Trevisani, Burlandy e Jaime (2012), na terceira pesquisa que se relaciona com a saúde, analisam como as condicionalidades de saúde foram incorporadas ao Programa Bolsa Família (PBF), através de análise

⁹ Os três trabalhos publicados no Brasil são: Monteiro (2006), que analisou os processos de formulação e implantação do Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids, entre os anos 1980 e 2006. A autora aplicou o modelo de Kingdon em relação aos processos pré-decisionais que antecedem a implementação da política social: a construção da agenda governamental e a especificação das alternativas escolhidas, bem como a correlação de forças e a articulação entre os atores do Estado e da sociedade civil; Machado (2006), que aplica o conceito de agenda no mapeamento das prioridades do Ministério da Saúde (MS), entre os anos 1990 e 2002. Os resultados indicaram que a descentralização do Sistema Único de Saúde, a Estratégia Saúde da Família e a política de combate à AIDS foram as prioridades. Indicaram também que a agenda nacional foi influenciada pelas diferentes reformas, pela constituição de uma base social de apoio, pela formação de grupos técnicos no MS e pelo caráter atrativo dos programas de governo; e Czermainski (2009), que analisa a formação da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, para elucidar em que medida as questões que demandaram a política podem se refletir na sua implementação e resultados.

documental de legislação e documentos oficiais e de relatos obtidos em entrevistas. No fluxo dos problemas, havia as críticas aos programas de combate à desnutrição, à fragilidade da área técnica de alimentação e nutrição na estrutura do Ministério da Saúde e à extinção do Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos. No fluxo político, entrava em cena a agenda do novo governo, com sua proposta de rede de proteção social. Por fim, no fluxo das alternativas, estava elaborada a proposta de Transferência de Renda Condicionada, que, no momento em que todos esses fluxos convergiram, foi conectada às condicionalidades de saúde na implementação do Programa Bolsa-Família (PBF).

Zapelini (2014), por sua vez, analisa a montagem de agenda na formulação do Plano de Bacia Hidrográfica no Comitê Itajaí. Por meio de um estudo de caso qualitativo, documental e de campo, analisou a decisão de cobrança pelo uso dos recursos hídricos e percebeu que os usuários desses recursos, atuando como empreendedores de política, utilizaram a janela de oportunidade (momento de discussão e de aprovação do plano de bacia) para modificar a fórmula de cobrança originalmente proposta pela diretoria do Comitê.

Tratando mais essencialmente de questões relativas à inclusão social, há outras três pesquisas. Pereira e Teixeira (2011) utilizam o modelo de Kingdon, para analisar como a questão da inclusão social e produtiva de catadores de materiais recicláveis alcançou a agenda nacional, enquanto antes era presente apenas nas discussões locais sobre políticas públicas. Para tanto, levantaram as experiências de organização de catadores e programas de coleta seletiva locais; fizeram observação participante em eventos sobre reciclagem e inclusão; conversaram com agentes envolvidos com a temática, bem como analisaram fontes primárias e secundárias. Os autores concluíram que o problema ganhou reconhecimento público, quando o ambiente político estava favorável à inserção de questões sociais na agenda, e, paralelamente, a inclusão de catadores em programas de coleta seletiva foi apresentada como uma alternativa que se mostrou viável para a solução do problema.

Na segunda pesquisa versando sobre inclusão social, Nagem e Silva (2011) apontam que foi devido à interação entre os três fluxos que a questão da economia solidária foi inserida na agenda governamental, em 2003, apesar de ser encarada pelo Governo Federal como uma alternativa paliativa ao problema do desemprego e permanecer de certa forma marginal em relação às prioridades do Governo. Tal conclusão foi obtida através da análise documental de Planos Plurianuais (PPAs), relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) e documentos oficiais da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), somados à entrevista realizada com um dos diretores dessa secretaria.

Gomide (2008), por fim, a partir de uma análise documental, tratou do processo político que culminou no projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana. O autor concluiu que o Governo Federal, com base em indicadores e pesquisas, incorporou a questão da mobilidade na agenda. Menciona também o papel de grupos de pressão atuantes nas manifestações ocorridas em 2003 e a importância do clima nacional na época, que percebia o modelo de transporte público e suas altas tarifas como formas de exclusão social, em um momento em que programas sociais como o Fome Zero obtinham aceitação e apoio.

Dessa forma, no País, o modelo de múltiplos fluxos não foi utilizado para explicar políticas de urbanização de forma mais ampla. A seção seguinte trata de complementar essa agenda de pesquisa,

analisando o comportamento dos múltiplos fluxos envolvidos na política habitacional do Governo Federal, da formação do MCidades até o lançamento do PAC.

4 A política de urbanização no Brasil

Nesta seção, analisam-se três momentos importantes para a política urbana recente: a) o surgimento do MCidades (2003), que levou à criação dos Conselhos das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse social; b) a criação do Programa de Aceleração do Crescimento 1 (2007), que destinava parte dos recursos para assentamentos precários e respondia ao problema do fraco crescimento do PIB nacional; e c) o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (2009) e do PAC 2 (2010), este último acabando por incorporar o programa habitacional e tentando fazer frente à crise financeira internacional.

No primeiro caso, como não se trata de um programa específico, a pesquisa realizada no *site* do veículo **Folha de S. Paulo** estendeu-se de seis meses antes da criação do MCidades até cerca de meio ano após seu surgimento, com termos relativos à política urbana. Os termos utilizados são citados a seguir. Para os lançamentos dos PAC 1 e 2 e do PMCMV, foram pesquisadas cerca de três semanas antes da apresentação dos Programas, para checar a cobertura midiática do período pré-decisional, e uma semana depois, para entender as suas repercussões. As pesquisas para analisar o enquadramento dos problemas, no caso, o baixo crescimento do PIB e os reflexos da crise financeira de 2008, foram realizadas um mês antes do lançamento dos Programas. Apenas a atuação de um empreendedor de políticas públicas foi monitorada por um período mais longo: seis meses antes do lançamento do PAC 1 e seis meses depois, assim como algumas das ideias (soluções para o problema político) que concorriam para integrar o PAC 1, que foram buscadas nos seis meses anteriores ao seu lançamento.

4.1 O surgimento do MCidades

Desde antes da Constituição de 1988, havia um movimento pela reforma urbana¹⁰ no País, que articulava, dentre 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 MCidades, responsável pela gestão da habitação, do saneamento, do transporte público e da ordenação territorial. Olívio Dutra, o primeiro ministro

¹⁰ O 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 13 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.

a assumir a pasta, cercou-se de técnicos que haviam participado do Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2000), organizado dentro do Instituto da Cidadania, ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

No Projeto Moradia, fonte do programa de governo do 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 à questão urbana. Outros instrumentos propostos no mesmo documento e que vieram a ser implementados foram o Sistema Nacional de Habitação e os planos locais de habitação de interesse social. Nesse caso, portanto, a plataforma eleitoral direcionou as ações do Partido, quando virou governo, tendo uma organização não governamental (Instituto Cidadania) atuado 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 elas 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 ocorrências, 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 se abriu 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. Isto 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 (diferentemente do que aconteceu no discurso de posse do seu segundo mandato, como se verá mais adiante).

Porém, as notícias relativas ao MCidades mostram que logo 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 da FSP, 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 único 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 Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), mudanças que foram enquadradas como demandas da indústria da construção civil (FUTEMA, 2003b). As entidades representativas do setor, no entanto, assumiram 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 este 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.

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 País¹¹. 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 2005, foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)¹², um meio de realizar interlocução com a sociedade e com os demais entes federados. Por opção do Ministro, a representação majoritária não

¹¹ O objetivo, tanto do Estatuto quanto do Ministério, é a constituição de 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).

¹² Conforme 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, nove para a estadual e 12 para a municipal) e a sociedade civil e as empresas (23 para os movimentos populares; oito para as entidades empresariais; oito para as de trabalhadores; seis para as profissionais, acadêmicas e de pesquisa e quatro para ONGs).

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; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

Também nesse ano, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu fundo de financiamento (FNHIS)¹³, 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 gestava 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.

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 (MACÁRIO, 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; MACÁRIO; GUERRA, 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.

4.2 O problema do crescimento e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1

Quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o Governo Federal, em 2003, houve uma tentativa, pelo menos no âmbito discursivo, de realizar um “novo pacto”. Nesse pacto, buscava-se reconduzir o capital financeiro especulativo à sua função creditícia original, que havia sido desvirtuada pelos altos níveis de endividamento do Estado. A aposta era feita no empresariado industrial (FLEURY, 2006). Esses empresários eram inclusive predominantes no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

¹³ Resolução CG/FNHIS nº 4 de 10/11/2006.

(CDES).¹⁴

A política macroeconômica de corte monetarista, no entanto, foi mantida, com elevação da taxa de juros como mecanismo de estabilização inflacionária. O empresariado industrial, por sua vez, desde a década de 1990, com a abertura de mercados e privatização das estatais, buscou formas autônomas de organização e de representação de seus interesses — ilustradas pela criação e pelo fortalecimento do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), pelas disputas na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e pela crescente presença empresarial no Congresso, seja como congressistas, seja como lobistas (FLEURY, 2006). No que diz respeito à formulação do Programa de Aceleração do Crescimento, esses foram atores visíveis bastante importantes (inclusive via CDES), alcançando o papel de empreendedores de políticas públicas no segundo mandato do Presidente Lula. É disso que trata esta seção.

Lula terminou o primeiro mandato com 52% de popularidade e foi reeleito com 60% dos votos. Desde as eleições, o PAC começou a ser discutido, porém, levou meses para ser anunciado. No discurso de posse, em 2007, Lula (VEJA..., 2007a) mencionou o Programa:

Quatro anos atrás eu disse que o verbo mudar iria reger o nosso governo. E o Brasil mudou. Hoje, digo que os verbos **acelerar**, **crescer** e incluir vão reger o Brasil nestes próximos quatro anos. [...] Vamos destravar o Brasil para **crescer e incluir de forma mais acelerada**. [...] É preciso uma **combinação ampla e equilibrada do investimento público e do investimento privado**. Para lograr este equilíbrio, temos de desobstruir os gargalos e de romper as amarras que travam cada um destes setores. Isso significa ampliar e agilizar o investimento público, desonerar e incentivar o investimento privado. Sei que o investimento público não pode, sozinho, garantir o crescimento. Porém, ele é decisivo para estimular e mesmo ordenar o investimento privado. [...] Para atingir estes objetivos, estaremos lançando, já neste primeiro mês de governo, um conjunto de medidas, englobadas no **Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC**.

A preocupação com o crescimento nacional deu-se em resposta a uma média de expansão do PIB de 2,6% de 2003 a 2006. China, Índia, Rússia e África do Sul, também países emergentes, estavam crescendo significativamente mais do que o Brasil, como pode ser visto na Figura 1. Esse é um exemplo em que uma questão se transforma em um problema político em função da comparação de um indicador — o crescimento do Produto Interno Bruto: “As pessoas transformam condições em problemas por meio da comparação das condições atuais com seus valores relativos a estados das coisas mais ideais, por meio de comparações do seu próprio desempenho com aquele de outros países” (KINGDON, 2014, p. 19, **tradução nossa**)¹⁵.

O enquadramento percebido nas notícias sobre o PIB do mês anterior ao lançamento do PAC, ocorrido em 22 de janeiro de 2007, era de que o Brasil estava perdendo algo, já que outras nações — a comparação

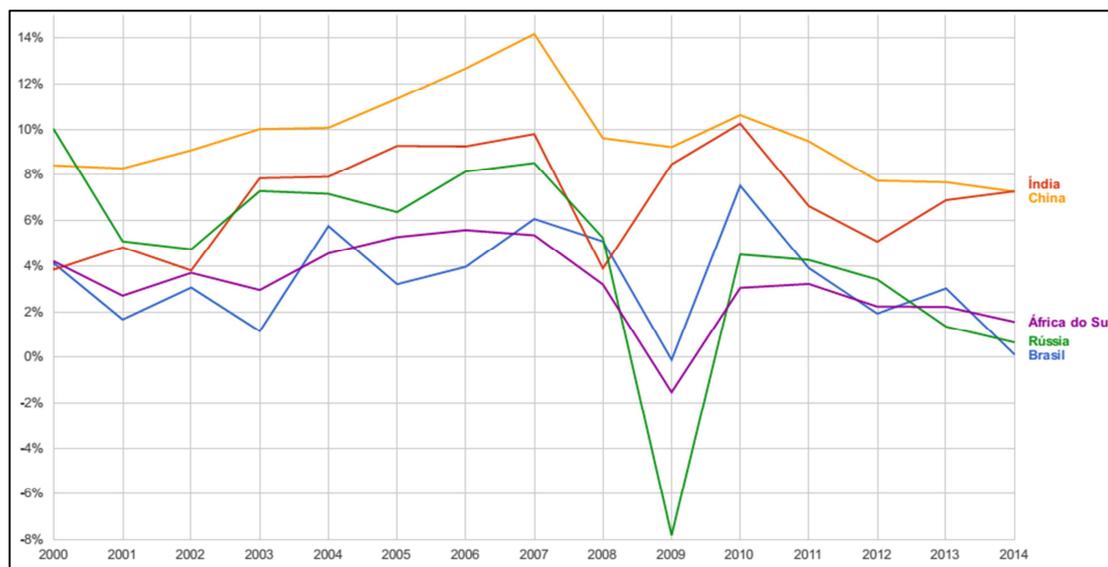
¹⁴ O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. É um órgão majoritariamente da sociedade civil (11 ministros e 90-97 representantes da sociedade civil), de caráter consultivo da Presidência da República. Seus membros (13 sindicatos de trabalhadores, 41 empresários — nítido predomínio do empresariado industrial —, 11 movimentos sociais, governo e lideranças expressivas de diversos setores — 10 personalidades, três entidades de classe, dois representantes da cultura, dois religiosos, sete representantes das Regiões Norte e Nordeste — apesar do predomínio de São Paulo) são designados por ato formal do Presidente por dois anos, com possibilidade de recondução. O CDES elaborou Cartas de Concertação, Agenda Nacional de Desenvolvimento e Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento. Apresentou também recomendações para enfrentar a crise econômica internacional com distribuição de renda; análises sobre a Reforma Tributária e Política; manifestação sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, contribuições com o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a Agenda Nacional do Trabalho Decente, etc. A partir de sugestões do CDES, o Governo regulamentou as operações de crédito consignado em folha de pagamento, a conta-investimento, o direcionamento de recursos para microcrédito e a Lei de Falências.

¹⁵ “People define conditions as problems by comparing current conditions with their values concerning more ideal states of affairs, by comparing their own performance with that of other countries” (KINGDON, 2014, p. 19).

era realizada, em geral, com a China e com a Índia —, estavam crescendo mais. Nesse cenário, o empresariado brasileiro é retratado como o mais pessimista entre os países do bloco BRICS — Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul — e, visto que a economia brasileira não estava crescendo em um bom ritmo, o aumento na oferta de importados estaria levando à desindustrialização e ao desemprego no País.¹⁶

Figura 1

Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto nos BRICS — 2000-14



FONTE: Banco Mundial (2014).

Essa mudança no fluxo do problema fez surgir uma janela de oportunidade, na qual atores, diferentes dos que atuaram na criação do MCidades e suas primeiras políticas, mostraram recursos mais eficazes para atuarem direcionando a política pública. Como afirma Kingdon (2014, p. 20), “[...] as janelas são abertas tanto pelo surgimento de problemas que demandam atenção quanto pelos acontecimentos no fluxo da política”¹⁷. Nesse caso, com a reeleição do Presidente no fluxo da política, houve as duas coisas simultaneamente. Em começo de mandato, normalmente as medidas são aprovadas com mais facilidade. Trata-se da fase *honeymoon* da sociedade com o Governo. Além disso, o Presidente reeleito tinha grande apoio popular.

Duas das soluções alternativas propaladas nos momentos de baixo crescimento são parcerias público-privadas (PPPs) e desonerações. A pesquisa por PPPs¹⁸ no site da Folha de São Paulo, no segundo semestre de 2006, ou seja, meio ano antes do lançamento do PAC, mostra que a importância da participação dos investimentos privados estava em discussão. Notícias mencionavam que o Presidente Lula agora as defendia como uma forma de investimento e até propunha um aumento dessas, se fosse reeleito

¹⁶ Inclusive, mais tarde, em 30 de janeiro de 2007, o ministro da Fazenda Guido Mantega respondeu a essa comparação, afirmando que o Brasil não precisava crescer 10% ao ano — nível da Índia e da China — e nem tinha condições para isso, pois partia de um estágio econômico e de industrialização mais avançado (WASSERMANN, 2007).

¹⁷ “Windows are opened either by the appearance of compelling problems or by happenings in the political stream” (KINGDON, 2014, p. 20).

¹⁸ Regulamentadas pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. O CDES também contribuiu com esse projeto de lei.

(ZIMMERMANN, 2006); que a ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, afirmava que os recursos orçamentários eram insuficientes para a área da infraestrutura, sendo necessários também recursos privados via concessões e PPPs (RIBEIRO, 2006a); que uma reunião do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI),¹⁹ formado por empresários e membros do Governo, concluiu que o primeiro mandato de Lula não avançou o suficiente em quatro temas importantes para a indústria: as PPPs, a infraestrutura, os aeroportos industriais e a agenda da CNI, que engloba temas como a reforma tributária (RIBEIRO, 2006b).

As desonerações tiveram mais espaço no jornal do que as PPPs nos mesmos seis meses anteriores ao lançamento do PAC. Zahariadis (2007) menciona que a saliência dos assuntos na mídia (*priming*) é mais importante do que as características inerentes da questão ou o enquadramento dado a elas (*framing*). Embora esse não tenha sido propriamente um teste dessa hipótese, porque a pesquisa foi feita em apenas um *site* de notícia e em intervalo de tempo restrito, o PAC acabou por incorporar desonerações, mas não incorporou PPPs, o que vai na direção do entendimento de Zahariadis.

Alguns dos textos encontrados no *site* da Folha versavam sobre as desonerações já realizadas referentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o setor de construção. Logo após as eleições de outubro de 2006, uma notícia mostra a disposição do setor empresarial em atuar no Legislativo, influenciando na formulação de projetos e na aprovação de leis, isto é, como empreendedor de políticas públicas. A matéria aponta diversas ações da FIESP, como a criação de um Comitê de Assuntos Legislativos e Políticos e um portal na *internet* para disponibilizar aos seus 132 sindicatos, representando 150 mil indústrias, informações sobre projetos em tramitação no Congresso. Já estariam sendo monitorados 2.329 projetos. Dessa forma, os empresários poderiam fazer contato direto com os congressistas envolvidos. Ainda, a FIESP teria criado uma espécie de "ministério-sombra", pois vários projetos aprovados ou em fase final vieram de lá ou tiveram forte contribuição da entidade. Entre eles, a Lei Geral da Pequena e Média Empresa, a "MP do Bem", que aperfeiçoou o Simples, e outra que possibilitou uma série de desonerações de tributos. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o IEDI também estavam se mobilizando para cobrar do Congresso as pautas do crescimento econômico (CANZIAN, 2006). Em outra notícia, o presidente da CNI e deputado do PTB, Armando Monteiro, propôs a ampliação das desonerações, para gerar novos investimentos nos setores da construção civil pesada, instalações e serviços de montagem, além de sugerir

¹⁹ Criado em janeiro de 2005 pelo Decreto n. 5.353. São 19 os conselheiros representantes da sociedade civil, designados pelo Presidente da República, por um período de dois anos, permitida a recondução. Compunham o CNDI em 2005: Armando de Queiroz Monteiro Neto (presidente da Confederação Nacional da Indústria – CNI — e deputado federal do PTB), Marcus Vinícius Pratini de Moraes (presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne – ABIEC — e ex-Ministro da Agricultura de 1999 a 2002), Eugênio Emílio Staub (presidente da Gradiente e conselheiro do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI), Jorge Gerdau Johannpeter (presidente do grupo Gerdau e conselheiro do IEDI), Osmar Zogbi (Associação Brasileira de Celulose e Papel - Bracelpa e Ripasa Celulose e Papel), Luiz Carlos Delben Leite (presidente da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ; presidente do BNDES por alguns meses, em 1993), Walquíria Pereira Aires (presidente do Sindicato das Indústrias do Vestuário do Distrito Federal - SindVest), Maurício Novis Botelho (presidente da Embraer), Josué Gomes da Silva (presidente da Associação Brasileira da Indústria Têxtil – ABIT – e de Confecção, da Coteminas, diretor-geral do conselho do IEDI, membro do Conselho Superior Estratégico da Indústria da FIESP, vice-presidente do Conselho Superior do Comércio Exterior — Coscex – e filho do ex-vice-presidente José Alencar), Paulo Godoy (presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base — ABDIB), Amarílio Proença de Macedo (presidente da J. A. Macedo e conselheiro do IEDI), Luiz Marinho (Central Única dos Trabalhadores – CUT), Antônio Fernandes dos Santos Neto (Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB) e João Carlos Gonçalves (Força Sindical). O CDES possuía um escopo mais amplo do que o CNDI, apesar de cerca de metade das entidades que participam da CNDI estarem também representadas no CDES, segundo levantamento feito pelas autoras.

a redução do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para esses setores (RIBEIRO, 2006c).

Em relação ao PAC propriamente dito, ao longo de janeiro de 2007, ele foi mencionado em 171 textos. As desonerações, a responsabilidade fiscal (enquadrada, basicamente, como diminuição da expansão dos gastos públicos, especialmente os correntes) e o incentivo ao investimento em infraestrutura, somados à meta informal de fazer a economia crescer 5% em 2007, tiveram repercussão no *site* da FSP. Também teve destaque a importância da nova equipe de governo, a ser anunciada, para o futuro do PAC, já que alguns de seus pontos precisariam do apoio da base aliada no Congresso.

Antes do lançamento, houve discussão sobre o uso de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em um fundo de infraestrutura, especialmente no que dizia respeito ao risco que o patrimônio dos trabalhadores correria em caso de obra não finalizada ou retorno menor do que o esperado. Segundo o conselho do FGTS, o risco seria dos recursos excedentes do fundo, não da conta do trabalhador. Esses recursos estavam aplicados em títulos públicos, corrigidos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que apresentavam tendência de queda. Aplicados em infraestrutura, gerariam emprego e renda e retroalimentariam o próprio FGTS. A Força Sindical, junto com outras confederações sindicais, entrou com ação no Supremo Tribunal Federal contra o uso do FGTS no PAC. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) apoiava o PAC com algumas ressalvas, como a inclusão de uma remuneração mínima dos recursos, para que não houvesse risco para o trabalhador — o que foi aprovado pelo Congresso alguns meses depois.

Além disso, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP) pronunciou-se contrário ao uso não exclusivo do FGTS para habitação e saneamento, e o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Roberto Busato, considerou ilegal a MP do FGTS por desvio de finalidade. Criticou também a falta de discussão com a sociedade civil, com o Congresso Nacional e com os entes federativos. O Ministro das Relações Institucionais, Tarso Genro, no entanto, afirmou que considerar o PAC antidemocrático era desconhecer quatro anos de discussões realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (GUERREIRO, 2007).

Algumas das preocupações do setor de infraestrutura que apareceram no *site* da FSP:

a) o adiamento das licitações das concessões de estradas foi visto como uma possível tendência estatizante no governo pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base (Abdib). Após reunirem-se com o alto escalão do Governo (o presidente Paulo Godoy era integrante do CNDI, e a instituição também tinha assento no CDES), acabaram ganhando acenos de isenção de tributos (RIBEIRO, 2007a);

b) a demanda por melhores condições (prazos e carências) de financiamento para a geração de energia, requerida pela Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres (Abrace) e pelo Grupo Gerdau — ambos participantes do CNDI, e o segundo, também do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Com o PAC, os prazos-limite para o financiamento do BNDES foram ampliados de 14 para 20 anos — prazo mais longo já praticado para financiamento de obra de geração de energia no Brasil —, e a carência, de seis para até 12 meses.

A construção civil já havia conseguido prorrogação por mais dois anos, em 31 de dezembro de 2006,

da medida que garantia que o setor permanecesse no regime cumulativo do PIS e da Cofins — o que, na prática, significava redução da carga tributária em relação ao regime não cumulativo (3,65% para o setor da construção frente a 9,25% de tributação para o restante). No PAC, houve ainda a redução de 5% para zero da alíquota do IPI incidente sobre perfis de aço, insumo básico da construção civil, suspensão da exigibilidade de PIS e Cofins na compra de insumos e serviços vinculados a novos projetos de infraestrutura de longo prazo nos setores de transportes, portos, energia e saneamento básico. A desoneração prevista de R\$10 bilhões, no entanto, acabou sendo reduzida a R\$ 6,6.

Na área fiscal do PAC, o Governo decidiu assumir um limite de 1,5% para o aumento real do salário dos servidores públicos, os quais se colocaram contrários ao Programa. Além disso, o Governo adotou uma regra de longo prazo para o ajuste do salário-mínimo, baseada na inflação e no crescimento do PIB registrado nos dois anos anteriores. Com todas essas informações encontradas no *site* da FSP, antes do lançamento do PAC, percebe-se que, às vezes, a mídia se interessa pelo processo pré-decisional, não apenas em noticiar depois que as decisões sobre as políticas públicas foram tomadas, diferentemente do que Kingdon havia sugerido.

Em 22 de janeiro de 2007, no discurso de lançamento do PAC, o Presidente Lula (CONFIRA..., 2007) enfatizou:

[...] crescer de forma acelerada é arrancar as travas e colocar o País em um ritmo mais compatível com sua capacidade e com sua força. Crescer de forma correta é crescer com equilíbrio fiscal, com redução da dívida e da vulnerabilidade externa. Crescer de forma acelerada é gerar mais emprego e produzir mais riqueza. Crescer de forma correta é crescer sem inflação e sem controle de preços...[...]. Na área da infraestrutura, junto com medidas nas áreas tradicionais, **estamos introduzindo um novo conceito: o de infraestrutura social**. É assim que passamos a denominar investimentos em alguns setores, como **habitação e saneamento, transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade**, como o Luz para Todos, que representam, de forma direta, melhoria da qualidade de vida da população mais pobre.

As medidas do PAC previam, então, aumento do crédito e redução das taxas de juros, melhoria do ambiente de investimento (desenvolvimento institucional, melhoria do marcos regulatório das leis ambientais), aperfeiçoamento do sistema tributário (medidas de desoneração e administração tributária), medidas fiscais de longo prazo e aumento do investimento em infraestrutura (logística, energética, social e urbana).

Tratava-se, portanto, de um conjunto de propostas viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores — especialmente o crescimento — compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos, isto é, com maiores chances de sobreviver (CAPELLA, 2006), contando com o apoio de importantes grupos de interesse. Esse valor era defendido, por exemplo, pelo CDES, pelo CNDI e por políticos que transitavam nessas arenas, como o já citado Armando Monteiro, que parece ter sido o grande empreendedor dessa política pública.

No período de um ano (entre 01 de junho de 2006 a 01 do mesmo mês de 2007), no meio do qual o PAC foi lançado, o nome do deputado do PTB e presidente da CNI apareceu em 38 notícias do *site* da FSP. Uma notícia de 2006 relata que Armando pretendia se candidatar a governador de Pernambuco, porém desistiu da candidatura, para apoiar o candidato petista Humberto Costa e indicar o vice da chapa (GUIBU, 2006) —, favor para o qual talvez tenha pedido retribuição. Em outubro do mesmo ano, ele aparece em uma notícia opinando a respeito de medidas que o Presidente deveria tomar para colocar o País no caminho do

crescimento econômico, como reformas trabalhistas, previdenciárias e tributárias (RIBEIRO, 2006d). Outras notícias trazem declarações semelhantes, como a defesa da redução de impostos para empresas e de gastos públicos, do aumento de desonerações, da desburocratização (PLANALTO..., 2006; MATAIS, 2006), isto é, Monteiro era uma figura que articulava constante pressão política em torno dos interesses do setor industrial.

Uma matéria de fevereiro de 2007 indica que, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a maioria dos deputados relatores de projetos relacionados ao PAC receberam doações de empreiteiras, dentre eles, Monteiro, que recebeu doações da Camargo Corrêa (R\$ 50 mil) e da OAS (R\$ 25 mil), além de de siderúrgicas e outras empresas de construção pesada. A matéria ainda cita que foram mais de 700 emendas feitas no PAC, e que as empreiteiras estariam fazendo intenso *lobby* nos corredores da Câmara (NAVARRO, 2007).

Entre as ações de Monteiro na Câmara dos Deputados, encontradas na pesquisa que foi realizada no *site* da instituição parlamentar, estavam o requerimento de estimativa de renúncia de receita decorrente da aprovação de projetos que diziam respeito à isenção de IPI em casos específicos, uma forma de evitar a bitributação de PIS e Cofins sobre as corretagens de seguro, além da proposição de audiências públicas com boa parte dos integrantes do CNDI e da tentativa de instituição do Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura, relativo ao PAC.

No *site* da FSP, a FIESP aparece classificando o PAC como positivo, embora insistisse na queda dos juros e reiterasse que o corte de gastos não foi na amplitude esperada, posição parecida com a da Federação do Comércio de Bens e de Serviços (Fecomércio-RJ), assim como a da Abdiib e a da SindusCon-SP. A CNI declarou que esperava medidas de maior alcance também na desoneração dos investimentos (VEJA..., 2007b). O presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), Luiz André Rico Vicente, um dos setores que foi beneficiado pelo Programa, apoiou a iniciativa e prometeu empenho para a aprovação das medidas (SETOR, 2007). Em suma, o Programa, de maneira geral, agradou ao empresariado industrial.

Em relação às bolsas de valores e ao “mercado”²⁰ tal qual aparecem na **Folha de São Paulo**, para a Bovespa, o PAC causou expectativa positiva, mas com ressalvas. Já o “mercado” o veria com desconfiança, por ser um conjunto tímido de medidas fiscais e de metas de crescimento. Um economista da Universidade de Columbia percebeu a ênfase nos gastos públicos do PAC como uma tentativa de voltar ao passado, quando o aumento dos investimentos públicos levou ao aumento da inflação (BACOCINA, 2007). Ao mesmo tempo, duas agências de classificação de risco declararam que não viam a redução da meta do superávit primário necessariamente como um problema para o equilíbrio das contas públicas, isto porque a tendência da relação dívida/PIB era decrescente, e que o PAC poderia contribuir, de maneira positiva, para o *rating* do País, se o Governo sinalizasse comprometimento com reformas tributárias e da previdência — ainda que ambos se mostrassem descrentes na taxa de crescimento esperada pelo governo (AGÊNCIAS..., 2007). Quando a Índia melhorou a sua avaliação — por um crescimento mais forte — e o Brasil passou a ser o único país dos BRICS a não ter classificação de baixo risco de calote, foi dito que o PAC não daria resultados, porque o volume de gastos já estava posicionado, e a renúncia fiscal tinha sido baixa, não causando qualquer mudança na projeção de crescimento (ALBUQUERQUE, 2007). Esse setor, no entanto,

²⁰ Coletividade de grandes capitalistas que emergem como entidade abstrata que encarna humores e sentimentos (WEIMER, 2016).

não era o parceiro principal do Governo, de acordo com o “novo pacto” já mencionado.

Os subsídios para a casa própria, apesar de já terem sido divulgados como integrantes do PAC, ficaram de fora. Ainda necessitavam negociações com os empresários a respeito de parte da multa em caso de demissão sem justa causa, cuja obrigatoriedade estava se encerrando com o pagamento da correção dos saldos devido a perdas do Plano Verão e Collor 1 (RIBEIRO, 2007b). A tática do “salame” parece ter sido utilizada aqui. Para incluir o PMCMV já no PAC, havia risco de o pacote demorar mais tempo ainda para ser lançado; logo, a decisão foi fatiada, e o lançamento do programa habitacional ficou para dois anos depois.

4.3 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o PAC 2

Houve, em 2008, um movimento para que fossem vinculados, nos orçamentos da União (2%), dos estados (1%) e dos municípios (1%), recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (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 285/08). Esse movimento ficou conhecido como Campanha Nacional pela Moradia Digna e era integrado 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 — sua meta era coletar um milhão e meio.

Desde o final de 2008 e durante o ano de 2009, o texto da PEC foi movimentado pela Câmara, período em que o debate esteve ativo, e, ao final de 2009, a Comissão Especial deu parecer favorável para inclusão na pauta do plenário. Entretanto, o debate para aprovação da PEC no plenário nunca ocorreu, tendo sido solicitada a sua inclusão como pauta do dia apenas quatro vezes, entre 2011 e 2015, e o movimento acabou por estagnar-se, assim como o próprio FNHIS minguou.

Em 2009, o FNHIS, criado quando Olívio Dutra era o ministro do MCidades, destinou 550 milhões — aproximadamente 42% dos seus recursos — para complementação de obras inseridas no PAC. A decisão de aportar recursos aos projetos já em andamento do PAC ocorreu para reduzir as contrapartidas dos entes federados, em função da queda de arrecadação e do aumento dos preços de materiais de construção, e afastar o perigo de paralisação de obras. O valor é pequeno frente aos recursos que o PAC destinou para urbanização de favelas (12,7 bilhões), por exemplo, mas absorveu boa parte dos recursos do FNHIS. Embora relevantes, as ações desenvolvidas pelo PAC foram concebidas fora do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e não necessariamente atendem às suas diretrizes (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

Em 2008, havia estourado a crise financeira nos Estados Unidos, onde uma série de instituições foi à falência, desencadeando um processo parecido também na Europa, com reflexos negativos na qualidade de vida da população de vários países, especialmente no que diz respeito à perda de empregos. Como se pode ver na Figura 1, enquanto, entre 2006 e 2008, o PIB brasileiro crescia acima de 4%, em 2009 estagnou, recuperando-se em 2010, em patamares mais altos (cerca de 7%), para, depois, voltar a cair em 2011, para um crescimento de em torno de 4%.

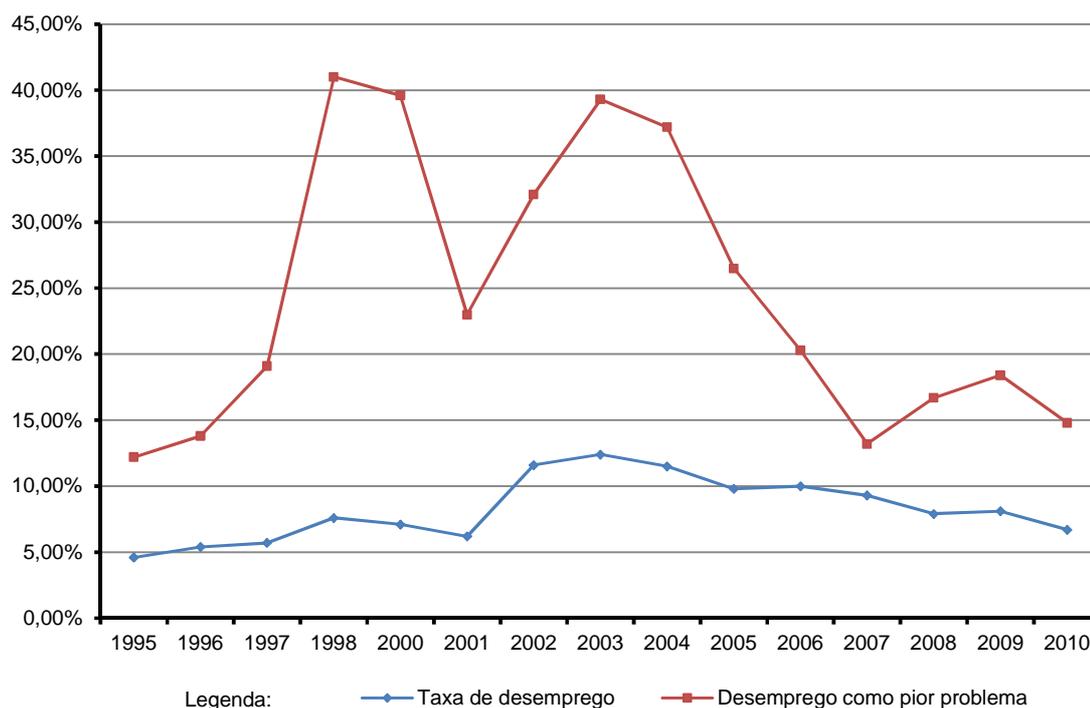
Desde então, o medo de que a crise se instalasse no País e gerasse desemprego pautou o clima no

País. A principal preocupação dos brasileiros, de 1995 a 2010, foi essa, segundo as pesquisas anuais do Latinobarômetro (2010). Apenas em quatro dos 15 anos pesquisados, no referido intervalo, saúde foi a maior preocupação, e, em apenas um, a corrupção; no restante das pesquisas, o maior problema, segundo os entrevistados, era o desemprego. Entre 1998 e 2000, ele chegou a ser citado como principal problema por perto de 40% dos entrevistados. De 2003 a 2007, a preocupação com a questão apresentou uma trajetória de queda, chegando a apenas 13% dos entrevistados, mas, em 2008 e 2009, voltou a subir, embora a taxa de desemprego permanecesse com uma tendência de leve queda, como se pode ver no Gráfico 1, o que pode apontar para a utilização de alguma estratégia de manipulação (*priming* ou *framing*).

Segundo Kingdon (2014, p. 199, **tradução nossa**): “A combinação do humor nacional com eleições é mais potente definidor de agenda do que os interesses organizados”²¹. Além disso, como já visto, crises são capazes de transformar uma questão em um problema político. Inclusive, pesquisando a palavra “crise”, entre 24 de fevereiro e 24 de março de 2009, mês anterior ao lançamento do PMCMV, foram encontrados 1.272 resultados. Dentre esses resultados, muitos são referentes a outros países e à crise mundial.

Gráfico 1

Taxa de desemprego e percepção de desemprego como problema mais importante do Brasil — 1995-2010



FONTE: IBGE.
LATINOBARÔMETRO (2010).

Uma notícia trazia indícios de um cenário de crise na indústria automotiva. A General Motors havia afastado 900 funcionários da área de produção de duas unidades no Estado de São Paulo. A mesma matéria afirmava que a empresa já havia dado férias coletivas nas duas fábricas e demitido 744 funcionários

²¹ “The combination of national mood and elections is a more potent agenda setter than organized interests” (KINGDON, 2014, p. 199)

temporários no mês anterior (GM..., 2009). Segundo a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), mais de 2.000 empresas exportadoras e importadoras deixaram o comércio exterior brasileiro no mês de janeiro. José Augusto de Castro, vice-presidente da AEB, afirmou que isso se tratava de reflexo da crise financeira internacional e que, no Brasil, o setor exportador estava sentindo forte redução da demanda; se as empresas não reduzissem a produção — o que levava a demissões —, a perspectiva era de falência (MAIS..., 2009)

A Ministra Dilma Roussef, por sua vez, afirmava que a situação do Brasil era mais sólida do que a de outros países, ao passo que Nelson Barbosa (secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda) dizia que programas sociais, como o Bolsa-Família, tiveram efeito atenuador na crise (FARIA, 2009). Já o Presidente Lula falava que o Brasil tinha perspectivas otimistas, mesmo em um cenário de crise mundial. O relatório trimestral do Banco Central (BC), divulgado no final de março, estimava que o consumo do Governo crescería mais do que o consumo privado e do que os investimentos. O mesmo relatório citava as obras do PAC e do PMCMV como fatores a ajudar no crescimento (LULA..., 2009). Isso demonstra que, ao mesmo tempo em que o Governo mantinha o discurso de que a crise não atingiria o Brasil com força, criava programas que respondessem ao *priming* relativo à crise, fortemente influenciado pelos grupos de interesse já mencionados.

Nesse contexto que o PMCMV foi criado e veio a ganhar a hegemonia da provisão habitacional no País. Vale observar que a proposta inicial do Programa não contemplava a faixa de renda de zero a três salários-mínimos, por não ser atrativa ao setor privado. A introdução desse segmento foi resultado de negociações com a equipe técnica da SNH do MCidades (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014) — aquela que vinha trabalhando junto desde o Projeto Moradia. Essas negociações não apareceram no *site* da FSP, no período pesquisado, mas não era de se esperar que isso ocorresse, já que os burocratas costumam ser atores invisíveis, influenciando mais na elaboração da política pública do que no processo de formulação da agenda.

Assim, apesar da mudança de orientação do MCidades com a saída do ministro do PT e a entrada do ministro do Partido Progressista (PP), a SNH continuou sendo lócus do grupo ligado à reforma urbana, sob o comando de Inês Magalhães²². Esse órgão ofereceu ao Governo alternativas para dinamizar a atividade econômica baseadas em experiências anteriores e no diagnóstico elaborado no PlanHab. Ainda assim, o PMCMV foi definido pela Casa Civil, tendo o Ministério da Fazenda, em parceria com o MCidades, feito as normas de sua regulamentação, a partir de negociações com o empresariado conduzidas pelo então Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa.

Logo após o lançamento do Programa, representantes dos movimentos sociais do ConCidades e do Conselho Gestor do FNHIS reclamaram da ausência de discussão sobre a formulação da política pública. O Comitê de Acompanhamento do PMCMV difere do Conselho Gestor do FNHIS, não contando com participação mais ampla de órgãos de governo e não incluindo representações dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissional, acadêmica ou de pesquisa, e de organizações não governamentais (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014). Por outro lado, assemelha-se ao Comitê Gestor

²² Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários, entre 2003 e 2005, Secretária da SNH de 2005 a 2016. Atuou também na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do Estado de São Paulo e nas administrações municipais de São Paulo e São Vicente.

do PAC (CGPAC), composto pela Casa Civil, pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Aqui se pode perceber que a rede que gestava essas políticas era bastante integrada, isto é, a ligação entre os participantes era forte, inclusive porque o acesso era restrito e tinha um padrão mais consensual, envolvendo mais capacidade administrativa. Esse tipo de rede tende a seguir o padrão emergente, como a gestação gradual de ideias novas, e convergente, com a gestação rápida de ideias velhas (ZAHARIADIS, 2007). A construção de moradias via mercado, para as faixas que podem pagar as prestações sem necessidade de subsídio quase integral, não é uma ideia nova.

Ao contrário do PAC 1, o PMCMV não foi comentado na **Folha de São Paulo**, antes do seu anúncio pelo Governo, em 25 de março, isto é, o processo pré-decisional não foi relatado pelo jornal. Além disso, nos oito dias que se seguiram ao anúncio, enquanto o PAC 1 esteve presente em 115 notícias ou artigos, o PMCMV, em apenas 14. Fato é que:

A crise financeira de 2008 ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor da construção civil que, em função do boom imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Assim, um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil, que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2014, p. 121).

Nesse sentido, foi noticiado que, além dos bilhões que o Governo investiria, o PMCMV deveria movimentar outros bilhões do setor privado, o que contribuiria para um crescimento adicional de dois pontos percentuais no PIB brasileiro. Isto porque mobilizaria a cadeia de insumos produzidos no País e geraria cerca de 1,5 milhão de empregos, de acordo com estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (PAC..., 2010b). A construção de casas novas (isto é, a indisponibilidade de recursos para reformas) foi ressaltada como forma de aumentar o número de empregos. O Presidente lembrou que o cumprimento das metas dependeria também dos estados e dos municípios, pois, com o PAC, teria descoberto que esses entes, frequentemente, têm problemas com os projetos.²³ Já o Ministro das Cidades foi mais otimista, dizendo que, pelo fato de o pacote ser tocado pelo próprio Governo Federal (não pelos municípios ou pelos estados), a entrega das moradias dar-se-ia no menor prazo possível.

Assim, a decisão de o PMCMV não passar pela rota do FNHIS foi consciente, em função de as prefeituras, na experiência anterior com o PAC na urbanização de favelas, não mostrarem condições de implementar o Programa e executar os recursos, de forma que o Governo Federal optou por contratação direta das empresas (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2014). Aqui se percebe mudança no fluxo do problema político em função de *feedback* de ações dos governos: o problema a ser atacado não era somente os assentamentos precários em si, mas também a gestão desses projetos, que deveriam não mais precisar contar com uma gestão local capacitada, inexistente em muitos dos municípios brasileiros.

Novamente de acordo com as matérias do *site* da FSP, o presidente do Sinduscon-SP, Sérgio Watanabe, considerou o pacote robusto, porque definia a origem dos recursos, ressaltando o crescimento do PIB e a geração de empregos resultante. Além disso, um regime especial de tributação que substituiria o

²³ Essas dificuldades foram percebidas ao longo da implementação do PAC assentamentos precários na RMPA. Elas foram apontadas em diversos trabalhos e em Menezes, Augustin e Souza (2016).

recolhimento de quatro tributos federais e que os reduziria de 7% para 1% foi oferecido aos imóveis de até R\$ 60 mil construídos dentro do Programa.

A oposição (PSDB e PPS) criticou, inclusive, o abandono do PlanHab, idealizado pelo próprio Governo, e a finalidade eleitoreira do PMCMV. Preço e escassez de terrenos (pouca ou nenhuma oferta de terrenos públicos) foram mencionados como entraves, pois levariam as construções para áreas periféricas (OPOSIÇÃO..., 2009). Mais tarde, o Sinduscon-SP, que, a princípio, avaliou que o PMCMV trouxe boas perspectivas para o mercado, passou a fazer coro com os governos paulistas e a avaliar que o valor máximo para as moradias de famílias com renda de até três salários-mínimos não despertava o interesse do setor (RESENDE, 2009).

Os estados logo começaram a fazer pressão para que os municípios pequenos também fossem incluídos no PMCMV. O Congresso participou de forma coadjuvante. Henrique Alves²⁴, líder do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e relator da matéria, liderou a articulação e envolveu entidades municipalistas que conseguiram garantir recursos para a extensão do PMCMV a municípios com população de até 50 mil habitantes (90,5% dos municípios brasileiros). Também contribuiu para tanto a mobilização de grupos financeiros voltados à construção de unidades habitacionais em cidades pequenas (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA; 2014). Depois de três semanas do anúncio do Programa, o Presidente Lula disse que todos os prefeitos, empresas e sindicatos que tivessem bons projetos seriam atendidos.

Assim, as questões de urbanização passaram a ter maior importância na agenda do Governo, quando foram reclassificadas de questões sociais (o déficit de direito à cidade no País) para questões de crescimento econômico, especialmente, frente à crise de 2008: “As pessoas definem condições como problemas colocando o assunto dentro de uma categoria em vez de outra”²⁵ (ZAHARIADIS, 2007, p. 71, **tradução nossa**). Além disso, no fluxo da política pública, uma rede restrita e coesa gestou, rapidamente, um programa para a construção de moradias via mercado.

A inflexão política que se deu no MCidades se refletiu na diminuição dos recursos do FNHIS de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010 (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014). Uma notícia de fevereiro de 2010, trazia João Crestana, presidente do Secovi-SP, afirmando que o setor da construção civil havia iniciado movimentações para reivindicar a segunda edição do PMCMV, citando uma reunião na CBIC, onde seria preparada uma proposta de aperfeiçoamento do Programa para ser entregue ao Governo — tratam-se das mesmas instituições que tentavam influenciar a política urbana desde que Dutra era o ministro do MCidades, sem muito sucesso então. A ideia seria “pegar uma carona” na segunda edição do PAC (SALLOWICZ, 2010a). Isso acabou acontecendo de fato, mostrando que a instituição teve sucesso em promover o direcionamento da política pública, configurando-se em um importante empreendedor desta. O caso do PAC 2 é tratado a seguir.

Pesquisando sobre a palavra “crise” de 27 de fevereiro a 27 de março de 2010, isto é, no mês anterior ao lançamento do PAC 2, foram encontrados 834 resultados, menos do que no mês que antecedeu o PMCMV, porém muito mais resultados do que as menções ao PAC 1 (o recordista em menções no *site* da

²⁴ Investigado na operação Lava Jato, por suposto recebimento de propina repassada em forma de doação de campanha por empresas do conglomerado industrial Queiroz Galvão e réu de ação de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.

²⁵ “People define conditions as problems by [...] placing subjects under one category rather than another” (ZAHARIADIS, 2007, p. 71).

FSP), por exemplo. Isso aponta um *priming* e, certamente, uma atenção especial do Governo para resolver o que acabou se configurando como um “problema político”. Já a percepção do desemprego como maior problema do País também caiu um pouco em 2010.

Em março, a **Folha de São Paulo** divulgou o resultado de uma pesquisa da FIESP, na qual afirma que as exportações diminuíram devido à crise e que essa queda foi devido à redução das vendas das indústrias de maior intensidade tecnológica. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), as notícias eram mais otimistas (EXPORTAÇÕES..., 2010). As indústrias estariam retomando o nível da produção a um patamar pré-crise (JUNIOR, 2010), e haveria aumento nas vendas do comércio, em comparação com dezembro. Mais expressivamente, cresceram as vendas de veículos e motos, partes e peças, além das de material de construção (VENDAS, 2010). Outra notícia relatava a conversa de Paulo Skaff com o presidente do BC, Henrique Meirelles, tentando convencê-lo a não elevar a taxa de juros, pois geraria travamento dos investimentos, por inibir a demanda, o que seria péssimo para o momento do País, que precisava retomar os empregos e a produção (SALLOWICZ, 2010b).

Seis notícias falaram a respeito do crescimento do PIB do ano anterior, que foi de 0,2% negativo. O Ministro Mantega e a FIESP mencionaram que o resultado não foi tão ruim, comparado a outros países. Outras duas notícias trouxeram perspectivas otimistas, afirmando que os empregos na indústria vinham tendo uma recuperação gradual e que as empresas estavam com boas expectativas de aumentar as vendas na páscoa. De qualquer forma, é possível reparar que tanto a janela de oportunidade para criar o PMCMV como para criar o PAC 2 surgiu a partir do fluxo do problema.

Por fim, pesquisando especificamente sobre o lançamento da segunda fase do PAC, no período de 07 de março a 07 de abril de 2010, aparecem 127 matérias no *site* da FSP com o termo “PAC” — cerca de uma dúzia a mais do que foi encontrado quando o PAC 1 foi lançado. Anteriormente ao lançamento, foram publicadas 67 notícias. Dilma Rousseff é fortemente associada ao PAC 2. Inclusive, a então Ministra foi denunciada pela oposição, por fazer campanha antecipada, ao participar da inauguração de obras do PAC ao lado do Presidente Lula, motivo pelo qual foi, posteriormente, denunciada no TSE.

Com a expressão específica “PAC 2”, no mesmo período, foram encontradas 56 notícias, muitas falando sobre o anúncio do programa vinculado à suposta campanha de Dilma Rousseff, assim como que a data em que o Programa seria lançado permitiria a sua presença antes de ser afastada do cargo de Ministra. Uma manchete do dia 26 trata do lançamento do PAC 2 como um “megaevento”, com ministros, governadores, prefeitos e empresários, no qual Dilma deveria ser a “grande estrela”, ao fazer o discurso de lançamento (FALCÃO; GUERREIRO, 2010).

Na data do lançamento, em 29 de março, 18 notícias trataram do assunto — a mesma ocasião no PAC 1 gerou 55 matérias, muitas delas também sobre como o Programa estaria sendo usado de forma eleitoreira, a promover a candidatura de Dilma à presidência, assim como também descrevendo algumas de suas características, como as áreas de investimento e, dentre estas, quais seriam as mais beneficiadas (energia e habitação). As notícias também mencionaram a não conclusão de obras do PAC 1, questionaram a falta de dados quanto ao andamento de 2.321 obras e traziam críticas da oposição (DEM, PSDB e PPS), classificando o Programa como “pretensioso”, por planejar obras que não saíram do papel.

Consta também que o PAC 2 destinaria recursos (R\$ 71,7 bilhões) para a construção de 2 milhões de moradias pelo PMCMV e que esse programa habitacional seria responsável por 51% do total de postos de trabalho criados pelo PAC 2. O Ministro Mantega falou que o Programa contaria com novas desonerações e também sobre os gastos da primeira fase, dos quais alguns poderiam ficar para o PAC 2.

A previsão de investimentos na construção civil teria aumentado a nível recorde após o lançamento do PAC 2. A notícia de 1º de abril indicava, a partir de uma sondagem realizada pela Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat), que 70% dos fabricantes pretendiam investir nos próximos 12 meses. O presidente da Abramat, Melvyn Fox, defendia a necessidade da manutenção do IPI reduzido para materiais de construção, dizendo que aumentar o imposto seria onerar os investimentos, o que geraria efeitos negativos na economia (PAC..., 2010a).

O PAC 2 é enquadrado pelo Governo como a continuidade das conquistas de até então e a afirmação de que o País não está em crise, tal como esteve na década de 90 do século passado. De qualquer maneira, criou programas como resposta à menção reiterada da preocupação com os efeitos da crise mundial. Assim, no âmbito da formulação das políticas de urbanização do Governo Federal, especialmente o PAC 2 mostra, como preconiza o modelo, que problema e solução são ligados mais por questões de simultaneidade e conjuntura do que por relações causais. Isto é, as soluções foram, em parte, pensadas sem estarem relacionadas com um problema, e depois adaptadas aos problemas existentes.

O PMCMV não foi concebido para ser destinado à faixa de até três salários-mínimos, ao qual foi adaptado. Além disso, posteriormente, passou a fazer parte do PAC, o que traria importantes implicações, como a isenção dos contingenciamentos orçamentários (LOUREIRO; MACARIO; GUERRA, 2014). O Regime Diferenciado de Contratação (RDC), considerado outra das maiores vantagens do PAC, foi criado pela Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para ser aplicável, exclusivamente, às licitações e aos contratos necessários à realização: a) dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; b) da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol (FIFA) 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014; e c) de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da Federação distantes até 350km das cidades-sedes dos mundiais referidos. A Lei Federal nº 12.688, de 18 de julho de 2012, porém, ampliou a utilização dessa mesma solução para as obras do PAC.

Apesar de que o objetivo deste texto de discussão não tenha sido avaliar o funcionamento dos programas em si, apenas a título de curiosidade, é importante assinalar que, nos últimos anos, em função da crise, os recursos para o PAC foram cortados em grande medida, o que acabou por ocasionar mais atrasos nas obras (MENEZES; AUGUSTIN; SOUZA, 2016). Além disso, uma faixa intermediária (1,5) foi criada, recentemente, no PMCMV para famílias com renda mensal bruta de até R\$ 2.350. Assim, estabelece-se um pouco acima dos três salários-mínimos da faixa 1 e abaixo da faixa 2, que atende famílias com renda até R\$ 3.600. Essa faixa 1,5 deve contar com subsídios maiores do que a faixa 2, porém, deve atender às mesmas condições de análise de crédito da faixa 2, mais rigorosas do que as da faixa 1 (CAIXA..., 2016).

5 Conclusões

Este texto de discussão aplicou o modelo dos múltiplos fluxos, de John Kingdon, para analisar a formulação das políticas de urbanização no Brasil recente (2003-10). A partir dele, pode-se concluir que a agenda governamental incorporou a questão da política urbana, a partir de um processo de pressão de grupos de interesse, que foram, primeiramente, organizações e movimentos sociais e, posteriormente, o setor da indústria e da construção civil.

Os primeiros influenciaram tanto por meio do Instituto Cidadania, que tinha formulado o Projeto Moradia, originando a plataforma eleitoral de Lula em 2002, assim como por meio de ocupações e protestos, para expor demandas no âmbito da moradia. No momento da criação do MCidades, a janela de oportunidade estava aberta, devido à mudança de governo (fluxo da política), trazendo questões sociais para a agenda. O foco estava, então, na construção de uma política de combate ao déficit habitacional e à inadequação das moradias com participação social (soluções já gestadas no âmbito do fluxo das políticas públicas).

Pode-se dizer que o 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 FNHIS, o Concidades e o PlanHab, tenham sido levados 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.

O segundo grupo a pressionar organizou seu *lobby* no meio político. Além de contar com políticos representando o setor industrial e da construção civil, esses grupos de interesse contavam com assento nos conselhos criados no primeiro Governo de Lula – como o CDES e CNDI. Vale observar que esses grupos realizaram grandes doações de campanhas. O sucesso de suas estratégias, no entanto, ocorreu somente anos mais tarde.

Ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula, o PIB do Brasil estava crescendo pouco em relação a outros países dos BRICS, e a comparação desse indicador fez com que a questão do crescimento econômico passasse a ser um problema político. Representantes do setor industrial articularam-se como empreendedores de políticas públicas, com o objetivo de promover políticas como desonerações e reforma tributária, conectando-as com o problema do baixo crescimento econômico e aproveitando o apoio de grupos de interesse vindos do fluxo da política. O resultado de todo esse processo foi que uma janela de oportunidade se abriu, a partir do fluxo do problema, acoplando os outros dois, e o PAC foi lançado.

Quanto ao PMCMV, o Programa foi lançado no auge da crise econômica mundial, no 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. O fato é que o programa habitacional foi conectado como uma das soluções a um problema econômico. O mesmo ocorreu no ano seguinte com o lançamento PAC 2. Dessa forma, os avanços mais significativos, em termos de recursos necessários para lidar com questões ligadas ao direito à cidade, ocorreram quando a questão passou a ser enquadrada como uma oportunidade de retomar o crescimento econômico e não mais puramente como uma questão de direito social. Dito de outra forma, foi mais 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 urbanização de favelas e 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 o setor privado. Consequência dessa nova orientação, a participação social na construção das políticas urbanas nacionais acabou sendo deixada para trás.

Durante o período analisado, então, observou-se a ação de atores visíveis (políticos como Armando Monteiro e grupos de pressão, como a CNDI, CBIC e Fiesp) e invisíveis no fluxo da política (como os servidores da SNH), assim como no fluxo da elaboração de políticas públicas e no processo de formação de agenda, atuando como empreendedores de políticas ou como geradores de alternativas de políticas públicas. Nesse sentido, a lente do modelo de múltiplos fluxos foi bastante útil para esclarecer conexões e apontar os atores mais influentes.

Referências

AGÊNCIAS de risco não temem descontrole fiscal no Brasil. **BBC Brasil**, 23 jan. 2007. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/01/070123_superavit_agencias_cg.shtml>. Acesso em: 16 nov. 2016.

ALBUQUERQUE, V. Índia recebe grau de investimento e Brasil fica como único BRIC sem a nota. **Folha Online**, 30 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u114113.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Taxa de crescimento do PIB na África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia de 2000 a 2014**. 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&met_y=ny_gdp_mktp_kd_zg&idim=country: BRA:IND:USA&hl=pt&dl=pt#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=ny_gdp_mktp_kd_zg&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country: BRA:IND:CHN:RUS:ZAF&ifdim=region&tstart=970887600000&end=1412650800000&hl=pt&dl=pt&ind=false>. Acesso em: 16 out. 2016.

BACOCINA, D. Fishlow diz que PAC lembra políticas dos anos 60 e 70. **BBC Brasil**, 23 jan. 2007. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/reporter/2007/01/23/fishlow-diz-que-pac-lembra-politicas-dos-anos-60-e-70.htm>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

CAIXA inicia financiamentos da Faixa 1,5 do Programa Minha Casa Minha Vida. **Portal Brasil**, 25 out. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/10/caixa-inicia-financiamentos-da-faixa-1-5-do-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

CANZIAN, F. Fiesp prepara “guerrilha” no Congresso. **Folha Online**, 8 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u111537.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CAPELLA, A. 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.

CONFIRA a íntegra do discurso do Lula sobre o PAC. **Folha Online**, 22 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113897.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

CZERMAINSKI, S. B. C. **A Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos: um estudo a partir da análise de políticas públicas**. 2009. 148 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Assistência Farmacêutica) - Faculdade de Farmácia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

DUTRA recebe propostas para redução do déficit habitacional. **Folha Online**, 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**, 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 de São Paulo**, São Paulo, 8 maio 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u74442.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

EXPORTAÇÕES perderam peso sobre produção industrial em 2009, diz Fiesp. **Folha Online**, 2 mar. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/03/701304-exportacoes-perderam-peso-sobreproducao-industrial-em-2009-diz-fiesp.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

FALCÃO, M.; GUERREIRO, G. Dilma se despede do governo com megaevento de lançamento do PAC 2. **Folha Online**, Brasília, 26 mar. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/03/712548-dilma-se-despede-do-governo-com-megaevento-delancamento-do-pac-2.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

FARIA, T. Dilma defende juros civilizados e critica "spread" dos bancos. **Folha Online**, 11 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/03/533151-dilma-defende-juros-civilizados-ecritica-spread-dos-bancos.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública contemporânea**: visões do Brasil contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

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

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

GM afasta 900 funcionários em licença remunerada em SP. **Folha Online**, 26 fev. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/02/510045-gm-afasta-900-funcionarios-em-licenca-remunerada-em-sp.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

GOMIDE, A. A. **Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas**: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1334).

GOTTEMS, L. B. D. *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

GUERREIRO, G. Tarso rebate presidente da OAB e diz STF é que julgará legalidade do PAC. **Folha Online**, 23 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88891.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

GUIBÚ, F. PTB anuncia apoio ao PT em Pernambuco. **Folha Online**, Recife, 13 jun. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79504.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

GRUPO de sem-teto invade sede do Banestado em Curitiba (PR). **Folha Online**, 8 maio 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.

JUNIOR, C. Indústria paulista e de mais oito regiões voltam a operar em níveis pré crise. **Folha Online**, Rio de Janeiro, 10 mar. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/03/704854-industria-paulista-e-de-mais-oito-regioes-voltam-a-operar-em-niveis-pre-crise.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a

política habitacional. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.853).

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

LATINOBARÔMETRO. Banco de Dados. 2010. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

LULA rebate previsão de PIB negativo do Brasil estimado por banco americano. **Folha Online**, 16 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/03/535683-lula-rebate-previsao-de-pib-negativado-brasil-estimado-por-banco-americano.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

MACÁRIO, V. P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. 2013. 112 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MACHADO, C. V. Prioridades de saúde no Brasil nos anos 1990: três políticas, muitas lições. **Revista Panamericana de Salud Pública**, Washington, DC, v. 20, n. 1, p. 521-532, 2006.

MAIS de 2.000 empresas deixam de fazer negócio no exterior em janeiro. **Folha Online**, 16 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/03/535351-mais-de-2000-empresas-deixam-defazer-negocio-no-externo-em-janeiro.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

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

MATAIS, A. Presidente da CNI defende cortes de gastos para garantir crescimento. **Folha Online**, Brasília, DF, 1 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86296.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

MENEZES, D. B.; AUGUSTIN, A. C.; SOUZA, V. G. de. Domicílios inadequados, aglomerados subnormais, bem-estar urbano e o PAC Urbanização de assentamentos precários na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2016.

METTEN, A. *et al.* A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915-936, 2015.

MONTEIRO, A. L. O. M. **A relação estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas: análise do Programa Nacional de DST e AIDS (1980-2006)**. 2006. 141 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. **A economia solidária na Agenda das Políticas Públicas Nacionais: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1682).

NAVARRO, S. Relatores do PAC receberam recursos de empreiteiras. **Folha Online**, Brasília, DF, 24 fev. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u114691.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

OPOSIÇÃO critica pacote habitacional de Lula; PSDB chama plano de “pactóide”. **Folha Online**, 25 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/03/540449-oposicao-critica-pacote-habitacional-de-lula-psdb-chama-plano-de-pactoides.shtml>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

PAC 2 eleva previsão de investimentos na construção civil a nível recorde. **Folha Online**, 1 abr. 2010a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/04/715162-pac-2-eleva-previsao-deinvestimentos-na-construcao-civil-a-nivel-recorde.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

PAC 2 resultará em R\$ 137 bi anuais voltados à construção, diz estudo. **Folha Online**, 7 abr. 2010b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/04/717542-pac-2-resultara-em-r-137-bi-anuais-voltados-a-construcao-diz-estudo.shtml>> Acesso em: 16 nov. 2016.

PLANALTO quer bancar Estados em novos projetos. **Folha Online**, Brasília, DF, 22 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u112562.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 895-913, 2011.

RESENDE, T. Construtoras criticam valor em plano para baixa renda. **Folha Online**, 5 maio 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2009/05/560621-construtoras-criticam-valor-em-plano-para-baixa-renda.shtml>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

RIBEIRO, A. P. Governo estuda orçamento para infraestrutura. **Folha Online**, Brasília, DF, 12 dez. 2006a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113072.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

RIBEIRO, A. P. Governo falha em propostas do CNDI para infraestrutura, PPPs, aeroportos e tributos. **Folha Online**, Brasília, DF, 12 dez. 2006b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113075.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

RIBEIRO, A. P. CNI pede maior alcance para as medidas de desoneração. **Folha Online**, Brasília, DF, 21 nov. 2006c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u112554.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

RIBEIRO, A. P. Sociedade precisa discutir aliança para o crescimento, diz CNI. **Folha Online**, Brasília, DF, 16 out. 2006d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u111684.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

RIBEIRO, A. P. Desoneração em infra-estrutura pode ter levado à suspensão de concessões. **Folha Online**, Brasília, 11 jan. 2007a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113659.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

RIBEIRO, A. P. Subsídio à casa própria com FGTS fica de fora do PAC. **Folha Online**, 22 jan. 2007b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113894.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SALLOWICZ, M. Imóveis de dois dormitórios são a “bola da vez” entre lançamentos, diz Secovi-SP. **Folha Online**, 23 fev. 2010a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/02/697790-imoveis-de-dois-dormitorios-sao-a-bola-da-vez-entre-lancamentos-diz-secovi-sp.shtml>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

SALLOWICZ, M. Fiesp diz que aumento na taxa de juros seria “irresponsabilidade”. **Folha Online**, 11 mar. 2010b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/03/705538-fiesp-diz-que-aumentona-taxa-de-juros-seria-irresponsabilidade.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SETOR siderúrgico apóia PAC e prevê investir US\$ 15 bi até 2010. **Folha Online**, Brasília, DF, 24 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113978.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SOFIA, J. 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.

TOMAZ, K. 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.

TREVISANI, J. de J. D.; BURLANDY, L.; JAIME, P. C. Fluxos Decisórios na Formulação das Condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 492-509, 2012.

VEJA a íntegra do discurso de posse do presidente Lula. **Folha Online**, 01 jan. 2007a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

VEJA repercussão do PAC, divulgado hoje pelo governo federal. **Folha Online**, 22 jan. 2007b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113905.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

VENDAS do comércio sobem 2,7% em janeiro, aponta o IBGE. **Folha Online**, 11 mar. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2010/03/705328-vendas-do-comercio-sobem-27-em-janeiro-aponta-ibge.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

WASSERMANN, R. Mantega: Brasil não precisa crescer como Índia e China. **BBC Brasil**, Londres, 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u60436.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

WIEMER, R. de A. As flutuações da política e os sentimentos do “mercado”. **Carta Maior**, 23 mar. 2016. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/As-flutuacoes-da-politica-e-os-sentimentos-do-mercado-/7/35769>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

ZAHARIADIS, N. The Multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview, 2007.

ZAPELINI, M. B. Montagem de agenda no Comitê Itajaí: uma aplicação do modelo de Kingdon. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 795-812, nov./dez. 2014.

ZIMMERMANN, P. Lula promete desonerar investimentos no setor produtivo. **Folha Online**, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u110491.shtml>>. Acesso em: 16 nov. 2016.