



# Políticas públicas, democracia e eficiência: diferentes protagonistas de um mesmo enredo\*

Fecha de recepción: 18 de noviembre de 2014 Fecha de aceptación: 15 de abril de 2016 Disponible en línea: 1 de junio de 2016

## Paulo Nascimento Neto

Doutor em Gestão Urbana (PUCPR) | Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da PUCPR e coordenador

do núcleo de urbanismo da regional de Santa Felicidade. Prefeitura Municipal de Curitiba paulo.neto@pucpr.br

## Débora Follador

Doutoranda em Gestão Urbana (PUCPR) e doutoranda em Aménagement

Territoire et Développement Régional (Université Laval)

deborafollador@gmail.com

## Zulma das Graças Lucena Schussel

Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR) | Professora do Programa de Pós-graduação

Gestão Urbana da PUCPR

zulma.schussel@pucpr.br

## Tomás Moreira

PhD em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montréal | Professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo

USP, São Carlos

tomas\_moreira@sc.usp.br

**Resumo** Os desafios e obstáculos observados na implementação de políticas públicas no Brasil têm fomentado uma série de debates sobre seu processo de elaboração e sua relação com o processo democrático. Parte-se do pressuposto que, dentro de um estado liberal, há uma grande tensão entre políticas públicas e democracia. De forma complementar, a relação com o capitalismo se insere nesse contexto de forma dual, ora em uma relação conflituosa com a “incerteza democrática”, ora em uma relação harmônica com um Estado democrático que coaduna com seus interesses. Foram adotadas como categorias analíticas relacionais o princípio da eficiência, a democracia e, de forma complementar, o capitalismo. A partir delas, este artigo se lança a discutir suas convergências e contradições na efetivação das políticas públicas no Brasil.

**Palavras chave** **democracia; políticas públicas; eficiência**

\* Este trabalho foi desenvolvido com o apoio da CAPES através de Bolsa de Doutorado concedida por meio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (Prosup).

# Políticas públicas, democracia y eficiencia:

diferentes protagonistas de una misma trama

**Resumen** Los desafíos y los obstáculos encontrados en la aplicación de las políticas públicas en Brasil han fomentado una serie de debates sobre el proceso de desarrollo y su relación con el proceso democrático. Esto es en el supuesto de que en un Estado liberal hay una gran tensión entre la política pública y la democracia. Además, la relación con el capitalismo se ajusta a esta doble forma de contexto, a veces en un vínculo de confrontación con la “incertidumbre democrática”, o en uno armónico con un Estado democrático que sea compatible con sus intereses. Como categorías de análisis fueron adoptados el principio de eficiencia, la democracia y el capitalismo de manera complementaria, cuyas convergencias y contradicciones en la ejecución de políticas públicas en Brasil se exponen en este artículo.

**Palabras clave** **democracia; políticas públicas; eficiencia**

# Public Policy, Democracy and Efficiency:

Different Actors of the Same Plot

**Abstract** The challenges and obstacles faced in the implementation of public policies in Brazil have fostered a series of debates on the development process and its relation to the democratic process, assuming that in a liberal state there is great tension between public policies and democracy. Furthermore, the connection with capitalism fits this double context structure, sometimes as a confrontating link with the “democratic uncertainty”, or in a harmonious one with a democratic state that is compatible with their interests. The adopted categories of analysis are the principle of efficiency, democracy and capitalism in a complementary manner, whose convergences and contradictions in the implementation of public policies in Brazil are discussed in this article.

**Keywords** **Democracy; public policy; efficiency**

## Introdução

Os desafios e obstáculos observados na implementação de políticas públicas no Brasil têm fomentado uma série de debates sobre seu processo de elaboração e sua relação com o processo democrático. Conforme salienta Celina Souza (2003; 2006), o “campo do conhecimento denominado políticas públicas” adquiriu significativa pujança no cenário acadêmico nas últimas décadas, estimulando uma ampla gama de estudos sobre as instituições, regras e modelos envolvidos.

As análises, via de regra, evidenciam as contradições e descompassos das políticas públicas engendradas pelo Estado em comparação à dimensão das demandas sociais que as originam (Instituto de pesquisa econômica aplicada [IPEA], 2000). Concomitantemente, a corrente utilização do princípio da eficiência no delineamento do conteúdo programático destas políticas —decorrente em grande parte da reforma burocrática da década de 1990—, suscita profundos questionamentos sobre sua utilização enquanto argumento de legitimação de determinadas decisões públicas (Barbosa, 2003; Marcellino Junior, 2008; Theodoro e Delgado, 2003; Fittipaldi Araújo e Costa, 2011)<sup>1</sup>.

Neste artigo parte-se do pressuposto —pressuposto este que permeia todas as ideias aqui discutidas— que, dentro de um estado liberal, há uma grande tensão entre políticas públicas e democracia. De forma complementar, a relação com

o capitalismo se insere nesse contexto de forma dual, ora em uma relação conflituosa com a “incerteza democrática”, ora em uma relação harmônica com um Estado democrático que coaduna com seus interesses.

A discussão destes temas, particularmente de sua inter-relação, se mostra extremamente complexa e demanda um esclarecimento conceitual prévio: o entendimento adotado para o termo políticas públicas. O conceito de política pública é de natureza aberta e se caracteriza pela permanente reconstrução. Neste contexto, política pública configura uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser aproximada (Bucci, 2002), não existindo “uma única, nem melhor, definição sobre o que [ela] seja” (Souza, 2006, p. 24). Para efeito deste trabalho, será adotado o conceito de Maria Paula Dallari Bucci (2002), que entende políticas públicas como programas de ação governamental visando a coordenação dos meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Diante do exposto, este artigo estrutura-se em quatro grandes seções: inicialmente se discute a relação conflituosa entre o processo de definição de políticas públicas, a democracia e o capitalismo; em seguida são debatidas as motivações e resultados da adoção do conceito de eficiência nas políticas públicas; com vistas a confrontar as

<sup>1</sup> Para uma crítica mais ampla da adoção do princípio da eficiência em políticas públicas, ver Rothbard (1997).

reflexões teóricas com a realidade concreta, na sequência é apresentando a análise das políticas de habitação, meio ambiente e mobilidade urbana no Brasil; e por fim, discutem-se as convergências e contradições entre as categorias analíticas adotadas —democracia, eficiência e capitalismo— na efetivação das políticas públicas no Brasil.

## Democracia e definição de políticas públicas: conflitos e limitações

Para que se discutam os obstáculos e entraves existentes na definição de políticas públicas em um Estado democrático, se faz necessário esclarecer inicialmente a que conceito de democracia se esta partindo, ação que por si só já suscita uma série de debates<sup>2</sup>. Segundo Peterlevitz (2011), o significado do termo ainda se encontra aberto à contestação, originando uma diversidade de teorias democráticas e arcabouços conceituais que aferem empiricamente os regimes existentes de formas distintas.

O principal debate teórico quanto à democracia envolve duas vertentes analíticas distintas, classificadas como procedimentalistas e substantivistas. A primeira advoga que, tendo em vista a impossibilidade de se alcançar consensos quanto aos aspectos qualitativos da democracia, a saída viável envolveria analisá-la —e, portanto compreendê-la— como um conjunto de regras de procedimento para a formação adequada das decisões coletivas, facilitando a participação da forma mais ampla possível. Para a vertente procedimental o processo democrático seria, portanto, essencialmente instrumental, tendo como principais expoentes Joseph Schumpeter, Norbert Bobbio, Robert Dahl e Jurgen Habermas.

Já para a vertente substantivista, o conceito de democracia deve considerar a participação do cidadão como forma de aperfeiçoamento moral e de desenvolvimento pessoal do mesmo. Destarte, sua compreensão está vinculada ao amadurecimento e aprofundamento da democracia formal, resultando na consolidação do “espírito democrático” no qual a população efetivamente tem, exerce e renova o poder de decisão<sup>3</sup>.

A democracia, neste sentido, não seria somente a forma pela qual são tomadas as decisões políticas dentro do Estado, mas sim a forma pela qual os direitos e deveres dos cidadãos são efetivamente exercidos. Nela a representatividade e a democracia são efetivas e há um funcionamento harmônico de todo o sistema que assegura o princípio da soberania popular (Ataliba, 1998; Souza, 2009).

A margem das diferentes concepções e entendimentos, Paulo Bonavides (2000) compreende a democracia segundo suas características básicas, a saber: a soberania popular como fonte de todo poder legítimo; o sufrágio universal; a pluralidade de partidos e candidatos; a distinção dos poderes; a igualdade de todos perante a lei; o Estado de direito, com a proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, incluindo a liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; e a temporariedade dos mandados eletivos.

Estas características são bem sintetizadas por Célia Lessa Kerstenetzky (2011), que conceitua democracia como uma classe de relações entre o Estado e os cidadãos que se caracteriza por agir o Estado em conformidade com as demandas expressas pelos cidadãos, mediante consulta ampla,

2 Nas palavras de Munk (2010), “probably no concept in the study of politics has been theorized as much as democracy” (p. 4).

3 Corroborando o exposto, Souza (2009) afirma que a concepção substantiva de democracia “leva em consideração aspectos sociais efetivamente alcançados: bem-estar social, igualdade, justiça social [...] os cidadãos não devem limitar sua participação às eleições, ao longo de todo o processo decisório deve prevalecer o princípio da formação da vontade da maioria após o conflito político e o livre debate de opiniões” (p. 29).

protegida e efetiva. Por considerar uma conceituação ao mesmo tempo abrangente e ponderada, adotá-la-emos neste artigo.

Caso partamos das características elencadas por Bonavides (2000) e sintetizadas por Kerstenetzky (2011), poderíamos conjecturar que a democracia efetivamente produz melhores políticas públicas, pois esta é elaborada pelos representantes eleitos pelo povo e, em última instância, emana da vontade popular.

Contudo, diversos autores se opõem a esse entendimento ou pelo menos apontam seus limites. Dentro de uma análise marxista, por exemplo, a verdadeira democracia não necessitaria de um Estado, pois nela não existiria relação de subordinação ou dependência entre os componentes político e o social. O Estado, portanto, seria um reflexo das contradições da sociedade, um produto da alienação política, que camuflaria os conflitos de classe tornando todos os cidadãos supostamente iguais (Pogrebinschi, 2007; Silva, 2010).

Destarte, para Marx, a representação não serve à democracia, pois ela constitui uma mediação e, como tal, não resolve esta contradição. Ao contrário, a representação, seja ela estamental como no feudalismo, seja ela “política” como na modernidade, apenas aprofunda as tensões<sup>4</sup> (Pogrebinschi, 2007; Silva, 2010).

Nesse contexto, como se entender a construção de políticas públicas num Estado democrático? Se o Estado incorpora a relação entre opressores e oprimidos, quais seriam as políticas públicas produzidas por esse Estado?

O filósofo e jurista alemão Carl Schmitt, um dos principais críticos da democracia, se concentra na questão da identidade e da representação. De forma extremamente sintética, ele define democracia como a identidade entre governantes e governados, daqueles que mandam e daqueles que obedecem (Schmitt, 1996).

Partindo deste entendimento da democracia como identidade da lei com a vontade popular, seria possível que a mesma fosse compatível, por exemplo, com um regime autoritário. Destarte, se o ditador possuísse a anuência do povo, ele então poderia representar a vontade popular mais efetivamente que um órgão legislativo e, conseqüentemente, ser mais efetivo. E, dentro de uma perspectiva schmittiana, ainda sim se estaria tratando de um regime democrático<sup>5</sup>.

Para Schmitt, numa economia liberal existe uma relação contraditória: a lógica da democracia pressupõe a identidade entre governantes e governados, porém sua plena realização é impossível pela própria dinâmica capitalista e liberal, que impõe a representação e o governo limitado. Para ele, essa é uma visão típica do individualismo liberal, que dá importância determinante ao indivíduo na resolução dos conflitos (Benjamin, 2008; Mouffe, 1994).

Nesse contexto, eleger um representante implica automaticamente num afastamento com o representado, pois é impossível um acordo constante em todas as questões com todos os representados. No momento em que se constitui um corpo de representantes, imediatamente se cria uma separação insuperável entre representantes e representados, se criam dois grupos. E são os

4 Conforme destaca Prado (2009) com base na obra marxista, “o fetiche da democracia encobre a luta de classes e faz com que a desigualdade e exploração ‘passe as costas do trabalhador’, criando a ilusão de um mundo encantado no qual a liberdade e a igualdade reinam entre os homens” (p. 9).

5 O liberalismo e a democracia são entendidos por Schmitt como conceitos antagônicos —enquanto o primeiro se relaciona ao princípio de liberdade, o segundo está voltado ao princípio de identidade— razão pela qual, o fascismo, o bolchevismo ou qualquer outra ditadura, não seriam necessariamente antidemocráticos, ainda que efetivamente antiliberais (Rodrigues, 2005).

representantes que chegam a um consenso, que não necessariamente coincide com a opinião ou consenso dos representados (Benjamin, 2008).

Para Carl Schmitt, é sobre esta dualidade entre identidade e representação que a democracia se constrói. Não há a expressão direta da vontade popular (representados), mas sim da vontade dos representantes.

Diante do exposto, julga-se relevante trazer as contribuições do cientista político austríaco Joseph Schumpeter e do economista americano Anthony Downs que, embora de orientação ideológica díspar (enquanto Schmitt era antiliberal, os demais defendiam uma posição extremamente liberal), possuem uma compreensão complementar dos conflitos democráticos abordados neste artigo.

Para Schumpeter (1984), a visão que a democracia envolveria a busca pelo bem comum é equivocada, pois o “povo” não possui uma opinião definida e racional sobre todas as questões. Para diferentes indivíduos e grupos o bem comum pode significar diferentes coisas. Assim, a democracia contemporânea deve ser entendida como um acordo institucional para se fazer decisões políticas, em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da concorrência organizada pelo voto.

Neste contexto, não existe um governo do povo: o que existe, na verdade, é o governo aprovado pelo povo. Para que a vontade dos cidadãos pudesse resultar efetivamente num governo, seria necessário que todos soubessem precisamente o que desejam, o que na realidade não ocorre. A vontade do povo, assim, é muito mais produto do processo político do que propriamente seu motor.

[...] sendo a *natureza humana na política* aquilo que sabemos, tais grupos podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo. Na análise dos processos políticos, por conseguinte, descobrimos não uma vontade genuína, mas artificialmente fabricada. E, amiúde, esse produto é o que realmente corresponde à *volonté générale* da doutrina clássica. E, na medida que assim é, a vontade do povo é o resultado e não a causa primeira do processo político (Schumpeter, 1984, p. 320).

Anthony Downs corrobora essa posição. Enquanto um dos principais expoentes da Teoria da Escolha Pública<sup>6</sup>, o autor parte da visão dos agentes públicos enquanto *homo economicus*, que sempre atuarão de forma a maximizar seus ganhos, agindo de forma essencialmente utilitária (Downs, 1999). Conforme afirma Borges (2011) com base na obra downiana, o empenho dos políticos em exercer cargos públicos deriva de seu interesse em obter rendas, poder ou prestígio, apoderando-se do aparato estatal por meio do processo eleitoral. Embora os governantes atendam ao interesse público em determinadas situações, este seria meramente um meio para concretização de objetivos pessoais (se eleger), nunca um fim em si mesmo (Borges, 2001).

Da mesma forma, os eleitores votam nos partidos que apresentam propostas políticas capazes de maximizar seus interesses individuais (por exemplo, em termos de subsídios e serviços de educação). Contudo, a racionalidade utilitária do eleitor é limitada pela incerteza e falta de conhecimento. Assim, os eleitores, ainda que racionais, tendem a ser ignorantes —ou apenas desinteressados— nos assuntos do governo (Downs, 1999).

Como a busca de informações sobre o processo político é necessariamente custosa e demorada, a maior parte

6 A escola da teoria da escolha pública se concentra em análises que sustentam a crítica da burocracia do Estado, se caracterizando por aplicar princípios econômicos para explicar temas da esfera pública (como a teoria do Estado e o comportamento dos eleitores, por exemplo), partindo do postulado básico da economia neoclássica relacionado ao utilitarismo humano nas interações econômicas, sociais e políticas (Paula, 2007).

dos indivíduos não tem o tempo ou a disposição necessários para se informar sobre todas as decisões tomadas pelo governo e as propostas da oposição, muito menos para medir o impacto destas sobre suas funções utilidade (Borges, 2001, p. 162).

Um aspecto central do argumento de Downs é o de que a coleta de informações tem seus custos (demanda tempo, atenção, esforço, etc.) e os benefícios nem sempre são evidentes. “[...] indivíduos investem suas energias na busca de dados somente até o momento em que o retorno obtido com a informação iguala os custos envolvidos na sua procura” (Porto, 1998, p. 19).

Conforme destacam Pereira (1997) e Borges (2001) com base na obra de Downs, o governo não tem como saber antecipadamente as preferências dos eleitores, sobretudo por estes serem “racionalmente ignorantes”. Neste contexto, grupos organizados procurarão atuar no mercado político para influenciar a vontade dos eleitores segundo seus próprios interesses. Por sua vez, grupos políticos tentarão negociar políticas públicas que aprazam estes grupos organizados, em troca de apoio. É precisamente por este amoldamento de preferências dos eleitores que os grupos de interesse negociam sua contra-partida: “[...] a influência que [eles] têm na definição das políticas” (Pereira, 1997, p. 435).

Destarte, o líder político pode ser comparado a um empresário cujo rendimento é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de atender os interesses dos eleitores e cuja capacidade de responder às solicitações dos eleitores depende da habilidade em manipular os recursos públicos disponíveis.

É também sobre essa ideia da concorrência organizada pelo voto que Robert Dahl constrói seu conceito de poliarquia, onde o real nível de democracia poderia ser avaliado pela capacidade de institucionalização dos procedimentos democráticos e pela ampliação da participação popular (Dahl, 2005), ou seja, “combinações de lideranças com controle dos não líderes sobre os líderes, regimes cujos atos apresentam uma correspondência com os desejos de muitos de seus cidadãos durante um longo período de tempo” (Baqueiro, 2008, p. 385).

Nesse contexto, deve-se discutir a qualidade desta participação e a importância da educação<sup>7</sup> e da cultura cívica<sup>8</sup> para garantir a todos os cidadãos condições adequadas para debater a agenda política e participar da formulação das políticas públicas (Paiva, 2011; Rocha, 2009).

A análise de Robert Dahl é claramente liberal, defendendo a democracia segundo os conceitos de liberdade individual e de iguais condições de acesso. Porém, o próprio autor destaca que a democracia está historicamente associada ao problema do esclarecimento: uma vez que se trata da tomada de decisão sobre o que as pessoas desejam, isso demanda um grau mínimo de informação e formação. Então se acrescenta um terceiro critério democrático, pelo qual cada cidadão deve ter oportunidades adequadas e iguais para validar suas escolhas, de forma a servir da forma mais adequada aos interesses coletivos (Dahl, 2012).

Contudo, dentro de uma análise marxista, essa igualdade de condições entre os cidadãos nunca aconteceria, pois se o Estado é a estrutura que

7 Em estudo de Almeida (2007 *apud* Rocha, 2009), as atitudes cívicas foram relacionadas ao nível educacional dos brasileiros evidenciando que quanto mais educados formalmente, mais as pessoas tendem a agir civicamente.

8 Conforme apresentado por Santos Jr. (2009), “a razão central para a baixa efetividade da nossa ordem poliárquica [brasileira] estaria vinculada às características da nossa cultura cívica” (p. 91), expressa pela baixa capacidade participativa, pela reduzida taxa de demandas e pelo descrédito na eficácia do Estado.

legítima o capital, ele reproduz as condições de alienação política. Neste contexto, emergem dúvidas sobre as formas de superação das condições dos regimes democráticos na busca por melhores políticas públicas.

Para Adam Przeworski (1994), cientista político polonês, a democracia nada mais é que a “institucionalização da incerteza”, a transferência do poder de um grupo de pessoas para um conjunto de regras. Portanto, a democracia deve concentrar esforços no fortalecimento das instituições e dos canais de participação, pois “um aspecto elementar é suficiente para caracterizar um sistema político como democrático: a contestação aberta à participação” (p. 26).

Então, se reconhece que, sim, na democracia existem conflitos e sua solução sempre será temporária e negociada. Não existe um bem ou consenso comum. O que dá o tom democrático é justamente a estrutura que permite que as diferentes organizações coletivas compitam entre si, se confrontando no cenário político e construindo o apoio das massas por meio do voto e da opinião pública (Przeworski, 1994).

Além das tensões entre a escolha de políticas públicas e democracia, deve-se destacar a relação dual existente entre Estado democrático e capitalismo, evidenciado por um lado pela (I) tensão permanente Estado x mercado e, por outro, (II) pela recorrente prevalência dos interesses do capital privado sobre os interesses coletivos. De fato o capital é sensível à incerteza democrática. E, considerados, a partir de seus conceitos fundamentais, democracia e capitalismo apresentam conteúdos aparentemente incompatíveis entre si. Todavia, de acordo com Schumpeter (1984), historicamente, “a democracia moderna cresceu com o capitalismo e em conexão causal com ele” (p. 369).

O desenvolvimento econômico foi o objetivo político principal que a sociedade democrática definiu para o Estado. Assim, ainda que o capitalismo partisse do pressuposto de que era preciso uma relativa liberdade para se desenvolver e se tornar eficiente, o Estado possuía o papel de definir as instituições políticas e econômicas para sanar as deficiências do mercado (Lamas, 2011).

Assim, pode-se afirmar que a democracia e o capitalismo apresentam trajetórias profundamente interdependentes, de tal forma que as sociedades capitalistas acrescentaram novas dimensões à ideia de democracia na mesma medida em que o capitalismo não teria sobrevivido sem o suporte fornecido pelo Estado (Lamas, 2011; Farias, 2000).

Entretanto, o período pós-segunda guerra mundial —marcado pela ascensão democrática na maior parte dos países ocidentais e pela chegada ao poder da social democracia em muitos deles— trouxe consigo profundos questionamentos sobre as limitações estruturais da democracia, motivadas em grande parte pela propensão distributiva dos novos governos instaurados (Santos e Avritzer, 2002). Para Lamas (2011), estes fatores criaram uma nova relação entre o poder político e o econômico, impossibilitando a coexistência da dominação de classe com os direitos políticos universais e, inevitavelmente, gerando uma tensão, antes inexistente, entre capitalismo e “democracia popular”.

O mercado é um mecanismo em que agentes individuais decidem alocações com os recursos que possuem, recursos esses que são sempre desigualmente distribuídos. Na democracia, as pessoas, como cidadãos, podem expressar preferências quanto a alocação de recursos que elas não possuem, num contexto de maior igualdade. Só por mágica os dois mecanismos podem levar a um mesmo resultado (Przeworski, 1995, p. 7).



Em síntese, pode-se depreender que a relação entre políticas públicas e democracia em um estado liberal é extremamente tensa e conflituosa, sendo plausível questionar os limites do regime democrático em atender as demandas sociais e econômicas, sobretudo de forma concomitante. A estas reflexões, julgou-se de grande relevância incluir alguns apontamentos críticos sobre a adoção corrente do princípio da eficiência no campo das políticas públicas, postura esta que, ao mesmo tempo em que fornece uma perspectiva de progresso na gestão pública, traz o risco de se constituir como mero argumento de validação de decisões de utilidade pública questionável.

## Eficiência em políticas públicas: discurso legítimo ou legitimação do discurso?

O conceito de eficiência aplicado à gestão pública adquire relevância a partir da década de 1970, dentro de um modelo de estado neoliberal que passa a incorporar conceitos da gestão empresarial, fomentado pela crise econômica mundial aliada a ineficiência alocativa de recursos posta pelo clientelismo político. Complementarmente, a globalização em curso à época enfraqueceu o controle dos governos em relação aos fluxos financeiros e comerciais. Assim, os governos tinham menos poder e recursos (Fleury, 2001; Castro, 2006).

Verificou-se, nesse período, que as forças capitalistas desvincularam-se do binômio capital-trabalho, com lucros espetaculares obtidos em aplicações na bolsa de valores, que não eram aplicados no aumento da produção de bens. Os grandes grupos transnacionais passaram a dominar a economia mundial. A globalização da economia pôs os governos de todos os Estados à mercê de um incontrolável mercado mundial (Muniz, 2007, p. 88).

O modelo burocrático, com instituições fortemente hierarquizadas, ordenadas por procedimentos rígidos, e com total separação entre o público e o privado não mais atendia às necessidades da administração pública. Diante desse quadro, o modelo de Estado e o seu aparelho administrativo foram reformulados com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão (Castro, 2006). Emerge então o modelo gerencial de administração pública, que buscou a superação do modelo burocrático por meio de mecanismos de excelência administrativa e foco no cidadão, agora “consumidor” de serviços públicos (Fleury, 2001; Costa, 2008).

É importante destacar que este processo de transformação na máquina administrativa não ocorreu de maneira concomitante em todos os estados nacionais, nem sequer de maneira semelhante. Particularmente para o caso brasileiro, esta questão adquiriu pujança na década de 1990.

Conforme expõe Costa (2008), a reforma do Estado ocorrida no Brasil foi capitaneada por Luis Carlos Bresser-Pereira, cujas propostas foram sintetizadas no PDRAE (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado), elaborado em 1995 com o objetivo de instaurar a chamada “administração gerencial”, tendo como pilares de atuação (I) ajustamento fiscal, (II) reformas econômicas orientadas para o mercado, (III) reforma da previdência social, (IV) melhoria da qualidade dos serviços sociais e (V) reforma do aparelho do Estado com vistas a aumentar a eficiência das políticas públicas.

O principal marco legal da reforma administrativa brasileira envolve a Emenda Constitucional nº 19/1998, que estabeleceu o Princípio da Eficiência na administração pública brasileira e possibilitou a adoção de inúmeras inovações na seara pública. Entre as principais alterações,

Castro (2006) cita a reserva percentual de cargos em comissão para servidores de carreira; teto para subsídios dos servidores; incentivo ao controle social sobre a administração pública; critérios diferenciados de remuneração, admissão e demissão de servidores; contrato para os órgãos públicos; incentivos à economia com despesas correntes; flexibilização da estabilidade do servidor público, com a insuficiência de desempenho podendo ser punida até com perda de cargo.

Partindo do conceito da área da administração, Idalberto Chiavenato (1994) conceitua eficiência como a alternativa ótima pela qual as coisas devem ser executadas (meios), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. Transpondo este conceito para a gestão pública, Muniz (2007) entende a eficiência administrativa como o melhor emprego dos recursos e meios disponíveis para a satisfação das necessidades coletivas, observando-se a igualdade dos usuários.

Dentro de uma análise crítica, Barbosa (2003) afirma que, “ganha espaço o discurso administrativo racionalizador e formalista que faz equivaler *direito e serviço*. As políticas sociais tendem a ser abordadas não como direito, mas como serviço, colocando em cena o consumidor de serviços ao invés do sujeito coletivo de direitos” (p. 2). Neste contexto, deve-se destacar que, por conceito, democracia e eficiência são incompatíveis, tendo em vista que a concepção clássica de eficiência econômica é avessa a considerações de caráter redistributivo.

Complementarmente, Adam Przeworski (1996) salienta que os gestores públicos “podem não ter o conhecimento necessário ou podem não querer se engajar em ações que promovam o interesse geral, ao invés de seus próprios interesses ou os interesses de seus aliados privados” (p. 116).

As ideias discutidas por Anthony Downs também contribuem com esta discussão. A explosão de demandas particularistas de grupos privados (para ele, “coalizões distributivas”) geram efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda nas democracias contemporâneas.

Estas Coalizões distributivas buscam incrementar sua renda por meio de benefícios e isenções do governo ou por meio de cartéis em setores econômicos específicos. Destarte, estes grupos tendem a se utilizar de sua influência para obter uma remuneração acima do equilíbrio competitivo. Conforme bem destacado por Borges (2001), os governos tendem a favorecer (e fortalecer) a organização de grupos de interesses específicos, pois a atividade destes é função direta do “lucro” esperado pela participação no “mercado político”, conforme termo já utilizado anteriormente neste artigo.

Adam Przeworski (1995) alerta que a democracia contemporânea tem se caracterizado por uma cidadania passiva, carente de efetiva participação popular nas políticas implantadas pelo Estado. Destarte, o povo possui direitos políticos, pode escolher em quem votar, mas isso não impede que os governos tenham interesses e concepções próprias. Complementarmente, a capacidade efetiva de qualquer governo para atingir objetivos socialmente determinados também é circunscrita pelo poder do capital.

No âmbito das cidades, a adoção do planejamento estratégico como instrumento de gestão urbana se insere no mesmo contexto de busca pela eficiência na gestão pública. Os resultados observados apontam para a prevalência dos grandes detentores do capital, com acirramento da pobreza e desigualdade na distribuição e acesso aos recursos (Arantes, Vainer e Maricato, 2000).

Deu-se o que estamos vendo, algo como um pensamento único das cidades —em que se casam o interesse econômico da cultura e as alegações culturais do comando econômico— que ronda as cidades em competição pelo financiamento escasso no sistema mundial [...]. Num universo tão unidimensional assim, por certo não ocorrerá a ninguém considerar uma aberração o programa suicida do capitalismo global (p. 68).

Assim, permite-se questionar se o critério da eficiência, aplicado de forma ampla e generalizada na administração pública, não teria como pano de fundo uma legitimação de decisões que privilegiam aspectos econômicos em detrimento daqueles socialmente relevantes. Ou ainda, até que ponto se poderia justificar o “não investimento” em determinada área pelo fato desta não corresponder à “melhor forma de aplicação de recurso”, ainda que haja uma demanda social a ser suprida? Em síntese: eficiência para quem?

Rothbard (1997) corrobora o exposto, afirmando que,

[...] there are several layers of grave fallacy involved in the very concept of efficiency as applied to social institutions or policies: the problem is not only in specifying ends but also in deciding whose ends are to be pursued; individual ends are bound to conflict, and therefore any additive concept of social efficiency is meaningless [...]. We cannot decide on public policy, tort law, rights, or liabilities on the basis of efficiencies or minimizing of costs [...]. Efficiency can never serve as the basis for ethics; on the contrary, ethics must be the guide and touchstone for any consideration of efficiency (p. 13).

Com vistas a agregar contribuições às reflexões apresentadas —de caráter mais amplo e teórico— são discutidas no tópico seguinte a trajetória e as contradições das políticas de habitação, meio ambiente e mobilidade urbana no Brasil na última década.

## A confrontação com a realidade: as políticas públicas no Brasil

### A política habitacional no Brasil

Como pano de fundo para a breve discussão que se segue acerca da política habitacional no Brasil da última década, identifica-se uma profunda evolução nos princípios e formas de efetivação das políticas habitacionais no Brasil desde a década de 1970 que, de um modelo padronizado isento de preocupações urbanísticas e sociais no período do BNH, passando por um processo de implosão durante a década de 1980 e reconstrução conceitual na década de 1990, se estrutura em bases conceituais inovadoras a partir dos anos 2000, tendo como principal marco a Política Nacional de Habitação.

Criada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) constituiu o marco inicial da priorização da questão habitacional engendrada pelo Governo Lula, tendo por objetivo central retomar o processo de planejamento do setor e garantir condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda (Mcidades, 2011). Seu processo de elaboração foi capitaneado pelo Conselho das Cidades, e calcou-se num extenso processo participativo, a partir de uma série de seminários, culminando na versão definitiva da PNH, aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades em Dezembro de 2004 (Mcidades, 2004).

A fim de viabilizar sua implementação, foram delineados um conjunto de instrumentos, dos quais se destacam o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

O primeiro estabelece as bases do desenho institucional da PNH, prevendo a integração entre os três níveis de governo e entre os agentes públicos e privados, definindo regras para a articulação financeira necessária à efetivação dos objetivos da referida política. Sua estrutura se organiza a partir de dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Mcidades, 2004).

Com o advento do SNHIS, foi estabelecido um novo modelo de gestão para os recursos de habitação de interesse social no país, democrático e participativo (os recursos são geridos por um Conselho Gestor formados por representantes do governo, da sociedade civil e entidades acadêmicas) e descentralizado, fomentando a criação de Conselhos Municipais de Habitação e a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social<sup>9</sup>, permitindo a adaptação das estratégias de enfrentamento da questão habitacional à realidade local (Andrade, 2011; Nascimento Neto e Moreira, 2010).

A implementação destes instrumentos foi acompanhada pela reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2007, quando então se inicia o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um dos principais componentes da nova PNH, concluído em 2008 após intenso processo participativo.

Com a formatação da Política Nacional de Habitação (2004), do Sistema Nacional de Habitação (2005), e do Plano Nacional de Habitação (2008), foi construído um modelo consistente de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro. A articulação das ações e recursos das diversas esferas de governo e de agentes privados obteve seu

ápice com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

É precisamente neste programa que podem ser identificadas diversas das contradições abordadas neste artigo, envolvendo a intermediação de interesses no processo de formulação de políticas públicas dentro de um estado democrático.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) —criado através da MP nº 459/2009 e posteriormente aprovado pela Lei nº 11.977/2009— teve por objetivo alavancar a política habitacional voltando-se ao financiamento de moradia através do mercado imobiliário em parceria com o setor público, tendo como meta a construção de um milhão de moradia até 2010 e mais um milhão entre 2011 e 2014.

É consenso entre diversos autores que o lançamento do PMCMV teve como mote principal impulsionar a economia brasileira em um momento de crise internacional, justamente quando se registra uma crescente entrada de capital estrangeiro no mercado nacional de produção habitacional (Bonduki, 2009; Shimbo, 2010; Andrade, 2011 e Bastos, 2010).

É exatamente neste ponto que se encontra um dos maiores descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. Enquanto o primeiro estabelece o Plano Local de Habitação (PLHIS) como instrumento básico para acesso aos recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), os financiamentos concedidos no âmbito do PMCMV não possuem qualquer vinculação com instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor Municipal ou o PLHIS (Buonfiglio e Bastos, 2011; Andrade,

9 Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) constituem o mais importante instrumento de gestão da política habitacional dos municípios, que orienta as tomadas de decisões, tendo por objetivo principal expressar as diretrizes e formular uma estratégia de médio e longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais até 2024. Juntamente com a PNH, o SNH e o PlanHab, ele estrutura e dá corpo as políticas municipais de habitação de interesse social (Nascimento Neto e Moreira, 2010).

2011). E esta constatação adquire contornos mais preocupantes ao se observar o volume de recursos envolvidos: enquanto o SNHIS movimentou R\$ 2,4 bilhões em 2009, os recursos investidos no MCMV 1 superaram R\$ 34 bilhões.

De fato, evidencia-se uma fragilidade no alcance do poder público municipal coordenar a política habitacional urbana, mesmo quando da existência de Conselho Municipal de Habitação e PLHIS. Nas palavras de Buonfiglio e Bastos (2011):

O poder do mercado imobiliário na definição de políticas habitacionais extrapola o controle público do Estado e dos Conselhos Setoriais. No MCMV, observa-se o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária. Estes agentes estão definindo não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. É o mercado interferindo e definindo a demanda de interesse social, que não é de mercado (p. 8).

Diante do exposto, é possível inferir sobre a prevalência da lógica de mercado na política habitacional brasileira. Ainda que a gestão democrática esteja sempre presente, com graus diferentes de interferência, ao se reconhecer, por exemplo, que o exaustivo processo participativo de elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social tende a não lograr êxito similar ao lobby exercido pelo setor da construção civil, é forçoso reconhecer certa hegemonia do segundo sobre o primeiro.

Advoga-se aqui que, ao não criar uma vinculação entre o PLHIS e os recursos do MCMV, o próprio Governo Federal enfraquece o principal mecanismo de compatibilização entre as diretrizes traçadas no Plano Nacional de Habitação e a realidade local, objeto efetivo de transformação. Se adotarmos a clássica definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984 apud Souza, 2006), se torna

possível especular sobre a insuficiência do componente social no Programa Minha Casa Minha Vida, que demonstra preocupações mais compatíveis a um programa de dinamização econômica do que propriamente de um programa habitacional voltado à superação do déficit habitacional brasileiro.

## A política ambiental no Brasil

A política ambiental no Brasil foi fortalecida no ano de 1981, com a sanção da Lei nº 6938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), constituído pelos organismos das três esferas de poder. Ainda naquela década, foi criado o Conama, Conselho Nacional do Meio Ambiente que em 1988 que, por meio da Resolução nº 10, instituiu as Áreas de Proteção Ambiental (APA), “unidades de conservação destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais” (Conama, 1988).

Essa legislação teve um reflexo sobre as políticas urbanas, ao instituir, por exemplo, a possibilidade da criação de APA nas bacias hidrográficas de mananciais, que muitas vezes incluem também áreas urbanas, impondo sérias restrições no uso e na ocupação do solo.

Em 2000, a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9985/00) veio fortalecer ainda mais as estruturas governamentais encarregadas da proteção do meio ambiente. Posteriormente foi sancionada a Lei Federal 9433/97, que criou a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH). Esta legislação foi fortemente influenciada pelo modelo francês de gestão de bacias hidrográficas. Segundo Jacobi (2009), o modelo francês, criado em 1964

pela Lei 1245, teve as seguintes diretrizes, entre outras: a divisão do país em seis territórios de gerenciamento de águas, a participação da sociedade no processo de planejamento e gestão desses territórios e a instituição da cobrança do uso da água.

No caso brasileiro, a similaridade com a legislação francesa é nítida, sendo que os três princípios básicos adotados foram: i) a valoração da água como um bem econômico; ii) a prioridade do abastecimento público em detrimento da produção da energia, e iii) a gestão compartilhada entre usuários, poder público e sociedade civil de bacias hidrográficas, através da implantação dos “Comitês de Bacia”.

O modelo de gestão adotado no SNRH é centrado em instâncias decisórias colegiadas, de âmbito regional —os Comitês de Bacia Hidrográfica— do qual participam União, Estados, Municípios, sociedade civil organizada e usuários de recursos hídricos. A operacionalização do sistema fica a cargo de agências de água, que atuam como secretarias executivas dos conselhos. E os possíveis conflitos entre bacias hidrográficas contíguas são resolvidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no qual a esfera federal detém maioria. Conjugou-se dessa forma, as políticas de comando e controle e a regulação do uso dos recursos hídricos a partir de parâmetros que estabelecem limites de poluição, incluindo ainda instrumentos de mercado, valorando a água e a sua preservação.

Esse sistema de gestão tem como desafio, a incorporação da problemática sócio ambiental na gestão dos recursos hídricos, como por exemplo, o conflito entre a urbanização desordenada das áreas metropolitanas, a preservação ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais e o desenvolvimento econômico de municípios cujos territórios estão incluídos em áreas de mananciais.

A legislação federal previu ainda a criação de agências reguladoras de águas nos níveis federal e estadual, como forma de descentralizar a gestão. Observa-se, em alguns casos, a influência das agências internacionais na formulação da estrutura institucional das empresas encarregadas da gestão das políticas de preservação dos recursos hídricos, como por exemplo, nos estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Porto Alegre, que tiveram na década de 90, programas de saneamento ambiental financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que teve uma influência bastante decisiva na definição dos modelos de gestão adotados, provocando reflexos nas políticas de uso e ocupação do solo nas áreas urbanas nas bacias hidrográficas nas quais os projetos se desenvolviam.

Uma das deficiências detectadas na implementação da Lei das Águas está expressa no relatório da ANA (2007), que aponta sobre a dificuldade de interlocução com o setor de saneamento ambiental, e registra que as ações dos agentes públicos da área de saneamento nem sempre respeitam as diretrizes do PNRH, demonstrando que não há a necessária e indispensável articulação entre as políticas de recursos hídricos e de saneamento. Da mesma maneira, os modelos adotados nas legislações ambientais não puderam ser avaliados pelo seu conteúdo, uma vez que a sua implementação vem sofrendo atrasos progressivos, (exemplo disso é a cobrança da água adotada apenas por alguns estados brasileiros). Dessa forma, é possível avaliar como o país encontra-se distante da gestão pública multidisciplinar e da visão holística, ambas tão necessárias para a consecução das políticas públicas ambientais.

### A política de mobilidade urbana no Brasil

A partir de uma análise dos principais pontos determinantes para a política pública pode-se dizer que, após o surgimento do Estatuto da Cidade,

em 2001, o ano de 2003 corresponde a, talvez, o marco temporal mais importante para a democracia no planejamento urbano brasileiro. Desenvolvendo uma breve análise com início no período da ditadura militar, nota-se que o Brasil tem feito sua história em um cenário extremamente elitista, onde a prática de segregação territorial, ilegalidade fundiária e imobiliária, urbanização da pobreza, imobilidade urbana e clientelismo propagam a ideologia de que o direito é para poucos (Maricato, 1996; Maricato e Santos Junior, 2007). Com vistas à reversão desse quadro, movimentos sociais tomaram força e passaram a reivindicar não só habitação, mas também o acesso à cidade de forma democrática, participativa e com controle social.

Nesse cenário consideravelmente fervoroso, em que os movimentos sociais e suas reivindicações se tornaram elementos de destaque na arena do planejamento, espaços de discussão e construção coletiva foram criados. O surgimento do Ministério das Cidades, em 2003, e, com ele, o objetivo de universalização do direito à cidade, com a garantia do acesso da população à habitação digna, ao saneamento básico e à adequada mobilidade no trânsito —condicionados ao processo participativo— atribuíram papéis importantes de tomada de decisão à população. Não obstante, seu surgimento “representou uma resposta a um vazio institucional, de ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente, capaz de apontar para um novo projeto de cidades mais sustentáveis e mais democráticas” (Maricato e Santos Junior, 2007, p. 4).

Compondo esse enredo, naquele mesmo ano aconteceu a 1ª Conferência Nacional das Cidades, na capital do país, com o lema Cidade Para Todos, e cuja composição correspondeu a 2.500 delegados, dos quais: 40 % eram gestores e administradores públicos e legislativos; 25 % eram

representantes de movimentos sociais e populares; 7,5 % eram representantes de ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; 10 % eram trabalhadores, representados por entidades sindicais; 7,5 % eram empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano; e 10 % eram operadores e concessionárias de serviços públicos (Maricato e Santos Junior, 2007).

Corroborando com o tema, Santos Junior (1995, *apud* Maricato e Santos Junior, 2007) coloca que:

[...] tanto a criação do Ministério das Cidades, como a implantação do Conselho das Cidades e a realização das conferências nacionais são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira que, desde os anos 80, vem construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; b) na municipalização da política urbana; c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos (p. 4).

Reforçando o exposto ressalta-se que, dentre as atividades programadas para a conferência, estava alvitar princípios e diretrizes para políticas setoriais e para a política nacional das cidades. Como resultado, surgiram as propostas das políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, além da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

No que se refere à Política Setorial de Mobilidade Urbana, especificamente, tem-se que apenas em 2012 —quase 10 anos após sua criação—, entrou em vigor a Lei Federal nº 12.587, que instituiu os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana e que apresenta, dentre suas diretrizes, a prioridade dos modais não motorizados e dos serviços de transporte público coletivo (Brasil, Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012).

Contraditoriamente ao direcionamento colocado pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, naquele mesmo ano o governo federal anunciou, sob o pretexto de estimular o crédito no país, a redução do IPI. Se por um lado tal medida (que se estendeu por quase todo o ano de 2012) aqueceu a economia, por outro foi responsável pelo ingresso de milhares de novos modais individuais em todas as unidades federativas do país, acarretando o incremento dos congestionamentos e demais danos relacionados à mobilidade insustentável.

Concomitantemente à movimentação econômica subsidiada pelo incentivo ao modal individual, observou-se a inércia dos investimentos inexpressivos em transporte coletivo de qualidade e modais não-motorizados e, portanto, o reforço de medidas contrárias às diretrizes da Lei Federal nº 12.587 e à demanda da população.

Face às consequências de tais medidas, o resultado do descontentamento com o cenário nacional não demorou a despontar no país. As manifestações ocorridas em junho desencadeadas, sobretudo, pelo aumento das tarifas do transporte público nas grandes cidades brasileiras configuram, talvez, o principal exemplo de que, em se tratando de um estado democrático, a população está ciente da sua importância e influência nas tomadas de decisão. Tal conclusão tornou-se ainda mais nítida quando, a partir desses movimentos populares, o anseio da gestão municipal em crescer o valor do “passage” do transporte coletivo se desfez —ao menos naquele e nos períodos subsequentes.

Não obstante, as inúmeras reivindicações pela valorização do deslocamento por meio de bicicletas, por exemplo, têm contribuído —e, se não, determinado— para o aceno de um cenário promissor de implantação de novas ciclovias e revitalização das já existentes em diversos municípios brasileiros.

A partir do exposto, fica claro que não se trata, portanto, apenas de anseios populares e, tampouco, apenas de política pública. Considerando-se a influência que a população atualmente possui nas tomadas de decisão e, resgatando o conceito de Célia Lessa Kerstenetzky (2011) anteriormente apresentado nesse artigo, de que democracia é uma classe de relações entre cidadãos e Estado onde, os primeiros, expressam suas demandas; e o segundo, por sua vez, age mediante consulta ampla, proteção e efetiva aos primeiros, tende-se à conclusão de que diz respeito, portanto, de negociações e jogos de interesses.

Face aos fatos recentes e históricos de políticas públicas, ainda que considerando um recorte temporal com início na instauração do Estado democrático no Brasil, é impossível afirmar que as tomadas de decisão existentes foram puramente em pró das demandas populares. O que se verifica no cenário brasileiro, ao contrário, são tomadas de decisão que, se por um lado atendem a algumas reivindicações da população, por outro beneficiam as redes de relações existentes entre políticos e grandes empresários.

Utilizando-se dos exemplos aqui mencionados, houve, sim, o regresso na questão tarifária do transporte coletivo —ao menos até então— e estão sendo implantadas novas ciclovias. Entretanto, tal qual se verificou a incompatibilidade entre os direcionamentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana e os interesses desencadeados pelo capitalismo, se tais fatos não beneficiassem, de alguma forma, os interesses políticos e mercadológicos, provavelmente o desfecho seria outro.

## Considerações finais

O artigo apresentado lançou-se à árdua tarefa de discutir o complexo sistema de relações envolto no processo de definição de políticas públicas.



Foram adotadas como categorias analíticas relacionais o princípio da eficiência, a democracia e, de forma complementar, o capitalismo. Distante de se concluir as reflexões apresentadas ao longo do texto, objetiva-se com este último capítulo ampliar questionamentos, apontar possíveis direcionamentos para novas pesquisas e instigar um pensamento crítico sobre as temáticas abordadas.

Cabe ressaltar que o tom denunciante a que o texto foi adquirindo ao longo das reflexões não foi estabelecido a priori, mas se provou o caminho mais adequado para evidenciar os conflitos, contradições e tensões existentes que, via de regra, encontram-se camuflados. Como bem observa Faria (2003), no cenário político brasileiro o conflito é camuflado pela barganha e moderado pelas relações clientelistas, esvaziando-se em grande medida o papel do argumento.

Mesmo dentro do ambiente acadêmico encontramos uma série de estudos que pouco agregam em termos de real contribuição ao pensamento científico, reproduzindo concepções, relegando ao segundo plano uma visão crítica dos fenômenos e se embasando em avaliações governamentais que, inevitavelmente, apontarão para uma tendência – em maior ou menor medida – bem sucedida na implementação de determinada política pública.

Estudos recentes na área de planejamento urbano (Ultramari, Firmino e Silva, 2011) e de habitação de interesse social (Nascimento Neto e Moreira, 2012) especulam sobre esta certa acomodação da comunidade acadêmica, que tende a permanecer em uma “zona de conforto”, onde há vasta disponibilidade de material relativo às pesquisas anteriores, as bases teóricas já são amplamente aceitas e os resultados obtidos dificilmente são questionáveis. Compreender este panorama segundo a teoria epidêmica da transmissão de ideias de Goffman e Newill (*apud* Auaijó, 2006)

e a estrutura das revoluções científicas de Thomas Kuhn (2011) significa enxergar a produção científica sob um ponto de vista polêmico: permite-se questionar a relevância de tamanho volume de produção científica para a melhoria da sociedade —o qual, acredita-se, deveria ser o objetivo principal da ciência.

De forma nenhuma objetiva-se aqui desqualificar a diversidade de abordagens e estudos existentes ou advogar pela verdade absoluta das ideias apresentadas neste artigo. Busca-se com estes parágrafos finais instigar os leitores, particularmente aqueles inseridos no meio acadêmico, a se debruçar sobre o campo das políticas públicas com o olhar crítico que se faz necessário, a fim de que se possa captar a complexidade e multiplicidade de fatores envolvidos nesta área.

De fato, ao final deste trabalho tem-se uma impressão de inevitabilidade do processo delineado, de irreversibilidade de uma tendência historicamente em curso. Contudo, diversas questões permanecem em aberto, acenando para perspectivas positivas de futuro. Uma das principais se refere à relevância do fortalecimento dos canais democráticos e da formação da população.

Conforme já exposto anteriormente, o “problema do esclarecimento” é estrutural na democracia e particularmente endêmico no cenário latino americano, culminando na difusão de democracias delegativas, conforme conceito cunhado pelo cientista político Guillermo O’Donnell. O investimento em educação e a ampliação da cultura cívica da população seriam suficientes para superar as tensões entre democracia e capitalismo e gerar melhores políticas públicas? Algumas análises recentes no Brasil evidenciam esta hipótese, ainda que de maneira ponderada (IPEA, 2010). As perspectivas de novos estudos são amplas e variadas e estão abertas à quebra de paradigmas, ao repensar da gestão pública.

Conforme defende Thomas Kuhn, o conhecimento possui caráter progressivo e, após uma determinada revolução científica, se passa a discutir novos e diferentes problemas, cuja existência sequer era cogitada pela geração anterior. Nas palavras do autor, “as gerações anteriores se ocuparam de seus próprios problemas, com seus próprios instrumentos e cânones de resolução. E não foram apenas os problemas que mudaram, mas toda a rede de fatos e teorias” (Kuhn, 2011, p. 180).

Sem a pretensão de encerrar os debates sobre a temática, este trabalho procurou contribuir com as investigações a respeito dos elementos e tendências envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, fornecendo consistentes subsídios para a ampliação da discussão teórica e empírica a respeito da questão. Por fim, é necessário salientar que os resultados obtidos e as conclusões ensaiadas neste trabalho não pretendem generalizar a comunidade científica ou ignorar os avanços alcançados nas últimas décadas, mas sim instigar novas pesquisas e fomentar novos debates sobre o tema.

## Bibliografia

- Agência Nacional de Águas. (2007). Comitês de Bacias Hidrográficas. *Cadernos de capacitação em recursos hídricos, 1*. Disponível em [www.cbh.gov.br](http://www.cbh.gov.br)
- Andrade, E. (maio, 2011). Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*, Disponível em [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjBq-qR2afMAhUC5iYKHfqQD9EQFggaMA-A&url=http%3A%2F%2Funuhospedagem.com.br%2Frevista%2Frbeur%2Findex.php%2Ffanais%2Farticle%2Fdownload%2F2939%2F2874&usg=AFQjCNGI\\_eFcrRWaN24d-GwiWDWWdy0hTJw&sig2=8UAyvVRCRaN-jtncWkdxGcg&bvm=bv.119745492,d.eWE](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjBq-qR2afMAhUC5iYKHfqQD9EQFggaMA-A&url=http%3A%2F%2Funuhospedagem.com.br%2Frevista%2Frbeur%2Findex.php%2Ffanais%2Farticle%2Fdownload%2F2939%2F2874&usg=AFQjCNGI_eFcrRWaN24d-GwiWDWWdy0hTJw&sig2=8UAyvVRCRaN-jtncWkdxGcg&bvm=bv.119745492,d.eWE)
- Arantes, O., Vainer, C. e Maricato, E. (2000). *A cidade do pensamento único desmanchando consensos*. Disponível em [http://www.ub.edu/escult/doctorat/html/lecturas/a\\_ciudade\\_do\\_pensamento\\_unico.pdf](http://www.ub.edu/escult/doctorat/html/lecturas/a_ciudade_do_pensamento_unico.pdf)
- Araújo, C. (junho, 2006). Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. *Em Questão, 12*(1). Disponível em
- Ataliba, G. (1998). *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros.
- Baquero, M. (novembro, 2008). Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública, 14*(2), 380-413.
- Barbosa, R. (2003). Os direitos e a avaliação de políticas sociais: a perspectiva das mudanças técnicas num contexto anti-público. *CPIHTS*. Disponível em [http://www.cpihts.com/2003\\_10\\_19/Rosangela%20Barbosa.htm](http://www.cpihts.com/2003_10_19/Rosangela%20Barbosa.htm)
- Bastos, R. (novembro, 2010). *O ambiente construído e o programa Minha casa, minha vida*. Trabalho apresentado no 2º Seminário Política e Planejamento, Curitiba, Ambiens.
- Benjamin, C. (dezembro, 2008). Schmitt e o problema da democracia: nostalgia da transcendência ou a representação como questão para a democracia. *Kriterion, 49*(118). Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/kr/v49n118/08.pdf>
- Bobbio, N. (1986). O futuro da democracia. Em N. Bobbio (org.), *O futuro da democracia uma defesa das regras do jogo* (pp. 17-40). Disponível em <http://www.libertarianismo.org/livros/nbofdd.pdf>

Bonavides, P. (2000). *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros.

Bonduki, N. (maio-junho, 2009). Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate* (82), 8-14.

Borges, A. (julho, 2001). Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova* (53). Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n53/a08n53.pdf>

Brasil, Presidência da República. (1981). *Lei 6.938 de 1981*, Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília: *Diário Oficial* 6.938, agosto 31 de 1981.

Brasil, Presidência da República. (2012). *Lei 12.587 de 2012*, Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: *Diário Oficial* No. 12.587, 3 janeiro de 2012.

Bucci, M. (2002). *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva.

Buonfiglio, L. e Bastos, R. (2011). *O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras*. Trabalho apresentado no XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (Simpurb), Belo Horizonte, UFMG.

Castro, R. (setembro, 2006). *Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública*. Trabalho apresentado no 30º Encontro da Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração Anpad. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad-2006-apsa-1840.pdf>

Chiavenato, I. (1994). *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. São Paulo: Atlas.

Dahl, R. (2005). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP.

Dahl, R. (2012). *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins fontes.

Downs, A. (1999). *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP.

Faria, C. (fevereiro, 2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(15), 21-29.

Fittipaldi, Í., Araújo, C. e Costa, S. (2011). Evidências da fragmentação da política de reducionismo estatal: o mito da reforma administrativa gerencial brasileira. *Revista de Ciências Sociais* (35), 107-128.

Fleury, S. (2001). Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, 35(5), 7-48. Disponível em <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/revistaemquestao/article/viewFile/3707/3495>

Instituto de pesquisa econômica aplicada [IPEA]. (2000). *Políticas sociais acompanhamento e análise*. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_01.pdf)

Instituto de pesquisa econômica aplicada [IPEA]. (2010). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_bd\\_vol1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol1.pdf)

Jacobi, P. (2009). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Anna blume.

Kerstenetzky, C. (abril, 2011). Democracia e Welfare. *Texto para Discussão nº 37. Centro de Estudos sobre desigualdade e desenvolvimento*.

Disponível em [http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD37\\_2.pdf](http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD37_2.pdf)

Kuhn, T. (2011). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva.

Lamas, L. (2011). Capitalismo contemporâneo e democracia: uma avaliação institucional. *Âmbito Jurídico*, 21(93). Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10425&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10425&revista_caderno=9)

Marcellino J. (2008). O modelo mítico do “estado eficiente” e a denegação judicial. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 3(3), 446-460.

Maricato, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec.

Maricato, E. e Santos, O. (2007). Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. Em L. Ribeiro e O. Santos (org.), *As metrópoles e a questão social brasileira*. (pp. 165-195). Rio de Janeiro: Editora Revan.

Ministério Das Cidades (Mcidades). (2011). *Informações Institucionais o Ministério*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>

Ministério das Cidades [Mcidades]. (2004). *Política Nacional de Habitação*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>

Mouffe, C. (1994). Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt. *Cadernos da Escola do Legislativo* (2). Disponível em <http://mediaserver.almg.gov.br/acervo/816/688816.pdf>

Muniz, C. (2007). O princípio da eficiência na administração pública brasileira. *Prisma Jurídico* (6), 85-100.

Munk, G. (2010). Comparative Politics: Taking Stock and Looking Forward. Em A. Schedler (ed.), *Committee on Concepts and Methods Working Paper Series: vol. 30*. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/228276965\\_Comparative\\_Politics\\_Taking\\_Stock\\_and\\_Looking\\_Forward](https://www.researchgate.net/publication/228276965_Comparative_Politics_Taking_Stock_and_Looking_Forward)

Nascimento, N. e Moreira, T. (2012). Novas equações para antigas incógnitas a questão habitacional no Brasil sob a ótica da produção acadêmica nacional. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, 14(24). Disponível em <http://ojs.rbpq.capes.gov.br/index.php/rbpq/article/view/510/pdf>

Nascimento, N. e Moreira, T. (maio, 2010). *Análise de redes sociais aplicada aos planos locais de habitação de interesse social: estudo de caso na região Sul do Brasil*. Trabalho apresentado no Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, Porto Alegre. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/271446376\\_Analise\\_de\\_Redes\\_Sociais\\_aplicada\\_aos\\_Planos\\_Locais\\_de\\_Habitacao\\_de\\_Interesse\\_Social\\_estudo\\_de\\_caso\\_na\\_regiao\\_Sul\\_do\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/271446376_Analise_de_Redes_Sociais_aplicada_aos_Planos_Locais_de_Habitacao_de_Interesse_Social_estudo_de_caso_na_regiao_Sul_do_Brasil)

Paiva, A. (2011). Cultura cívica na consolidação democrática: atualidade de um conceito. *Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio* (9), 193-214.

Paula, A. (2007). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV.

Pereira, P. (julho, 1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419-442.

- Peterlevitz, T. (2011). *Conceituando e medindo a democracia em Colômbia e Venezuela*. (Mestrado em Ciência Política). Disponível em Banco de Teses e Dissertações. [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2011\\_TiagoPeterlevitz\\_VRev.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2011_TiagoPeterlevitz_VRev.pdf)
- Pogrebinski, T. (2007). O enigma da democracia em Marx. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, 22(63), 1-14.
- Prado, C. (2009). *A dialética do conceito de democracia em O Capital de Karl Marx*. Trabalho apresentado no 6º Colóquio Marx Engels, Unicamp. Disponível em [http://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2009/trabalhos/a-dialetica-do-conceito-de-democracia-em-o-capital-de-karl-m.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2009/trabalhos/a-dialetica-do-conceito-de-democracia-em-o-capital-de-karl-m.pdf)
- Przeworski, A. (1994). *A democracia e o mercado no leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relumê Dumará.
- Przeworski, A. (julho, 1996). Nota sobre o Estado e o mercado. *Revista de Economía Política*, 16(3), 115-120.
- Przeworski, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relumê Dumará.
- Rocha, C. (setembro, 2009). Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. *Sociedade e Estado*, 24(3), 863-880.
- Rodrigues, C. (2005). Apontamentos sobre o pensamento de Carl Schmitt. *Revista de História* (12), 1-19.
- Rothbard, M. (1997). The Myth of Efficiency. Em M. Rothbard (org.), *The Logic of Action I: Method, Money, and the Austrian School* (pp. 226-273). Londres: Edward Elgar Publishing.
- Santos, B. e Avritzer, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. Em Santos, B. (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa* (pp. 45-69). Porto Alegre: Afrontamento.
- Santos, O. (2007). Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. Em E. Maricato (org.), *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades* (pp. 30-57). Rio de Janeiro: Iprur/Fase
- Santos, O. (julho, 2002). Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metrôpole* (8), 87-103.
- Schmitt, C. (1996). *A crise da democracia parlamentar*. São Paulo: Scritta.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Shimbo, L. (2010). *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Disponível em [http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/habis/biblioteca/digital/teses/Habita%C3%A7%C3%A3o%20Social\\_Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mercado.pdf](http://www.iau.usp.br/pesquisa/grupos/habis/biblioteca/digital/teses/Habita%C3%A7%C3%A3o%20Social_Habita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mercado.pdf)
- Silva, M. (outubro, 2010). A problemática teórica do estado em Marx e em Weber. *Revista Humanas (Unesco)* (2), 1-37.
- Souza, C. (dezembro, 2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* (16), 20-45.
- Souza, C. (fevereiro, 2003). “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(15), 15-20.
- Souza, N. (2009). *Sociologia Política*. Curitiba: Iesde.
- Theodoro, M. e Delgado, G. (janeiro, 2003). Política Social: universalização ou focalização

– subsídios para o debate. *Políticas sociais acompanhamento e análise* (7), 122-126.

Ultramari, C., Firmino, R. e Silva, S. (maio, 2011). *Uma abordagem bibliométrica do estudo do planejamento urbano no Brasil nas décadas de 1990 e 2000*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional da Anpur. Disponível em [http://observatoriodasmetropoles.net/download/clovis\\_ultramari.pdf](http://observatoriodasmetropoles.net/download/clovis_ultramari.pdf)