

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNA TAYS SILVA

A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE AS REUNIÕES DA COMISSÃO DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM TRÊS  
LEGISLATURAS (2003 – 2014)

CURITIBA 2016

BRUNA TAYS SILVA

A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE AS REUNIÕES DA COMISSÃO DE  
DESENVOLVIMENTO URBANO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM TRÊS  
LEGISLATURAS (2003 – 2014)

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no  
Curso de Pós-graduação em Ciência Política, Setor  
de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade  
Federal do Paraná.

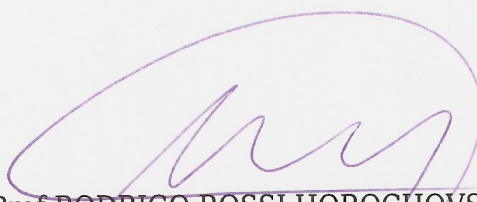
Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski

CURITIBA 2016


### TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **BRUNA TAYS SILVA**, intitulada: "**A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE AS REUNIÕES DA COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM TRÊS LEGISLATURAS (2003 - 2014)**", após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação.

Curitiba, 27 de Abril de 2016.



Prof RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI (UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)



Prof HUASCAR FIALHO PESSALI (UFPR)



Prof JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA (UFPR)

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Universidade Federal do Paraná (UFPR) pelos auxílios concedidos, sem os quais não teria sido possível realizar este trabalho.

A Rodrigo Rossi Horochovski, meu orientador, pelas observações fundamentais para a definição dos rumos deste trabalho e por ter seguido pacientemente ao meu lado ao longo da minha trajetória de mestranda.

Aos membros da banca examinadora, por gentilmente se disporem a ler e debater este trabalho.

A Lucas, que contribuiu em todos os aspectos possíveis para a realização deste trabalho, lendo, corrigindo e, acima de tudo, garantindo a minha sanidade.

A minha mãe, Carmem Lúcia, por sempre investir o que tinha e o que não tinha na educação dos filhos, plantando a semente para que hoje eu tenha o privilégio de colher frutos.

“Determinar a influência real [dos grupos de interesse em processos decisórios] é como encontrar um gato preto num barril de carvão à meia-noite”

Burdett Loomis & Allan Cigler.

Interest Group Politics (1983).

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a interação entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas. Para tanto, investiga-se as reuniões realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados em três legislaturas, (2003 a 2014). De maneira específica, buscamos compreender como o Fórum Nacional da Reforma Urbana influencia a produção de políticas dentro da CDU. A hipótese se baseia no modelo de Kingdon e procura averiguar se a interação que ocorre dentro das comunidades de políticas em torno da CDU é coesa, favorecendo assim, o ingresso de demandas sociais na agenda governamental. A pesquisa foi realizada com base no exame das notas taquigráfica de 113 reuniões a partir das quais construímos um banco com os 1312 falantes de todas as reuniões. Os achados da pesquisa revelam um número pouco expressivo (face à população) de representantes do Fórum na posição de participantes e convidados das reuniões. Todavia, a dinâmica de trabalho na CDU revela que os temas presentes e indivíduos direta ou indiretamente relacionados com o Fórum se destacaram nessas reuniões no início do primeiro governo Lula. Os achados da pesquisa sugerem que a interação dentro do parlamento é uma dimensão da produção de políticas públicas fortemente influenciada pelos embates que existem na sociedade civil; trata-se, portanto, de um espaço de conversão/transformação de demandas em soluções e alternativas para o encaminhamento de políticas públicas. A pesquisa contribui para os estudiosos da interação Estado/sociedade ao propor algumas inovações de caráter teórico e metodológico para mensurar a intensidade de interação dos falantes durante a produção de políticas públicas no poder legislativo brasileiro.

Palavras-Chave: Interação entre Estado e Sociedade; Institucionalização de demandas; Agenda governamental; Comissão de Desenvolvimento Urbano; Fórum Nacional da Reforma Urbana.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the interaction between state and society in the production of public policies. Therefore, we investigate meetings held by the Urban Development Commission (CDU) of the House of Representatives for three terms (2003-2014). Specifically, we seek to understand how the “Fórum Nacional da Reforma Urbana” influences the production policies within the CDU. The hypothesis is based on Kingdon model and seeks to establish whether the interaction that takes place within the political communities around the CDU is cohesive, favoring the entry of social demands on the government agenda. The survey was conducted by examination of the shorthand notes of 113 meetings from which we build a dataset with 1312 speakers of all meetings. The research findings reveal a reduced number (compared to the population) forum representatives in the position of participants and guests of the meetings. However, the dynamics of working in the CDU reveals that the themes discussed at the meetings were related to the Forum’s agenda in the first term. Besides individuals direct or indirectly related to the Forum stood out in those meetings at the beginning of the first Lula government. The findings suggest that the interaction within the parliament is a dimension of production policies strongly influenced by the conflicts that exist in civil society; It is, therefore, a space in which demands are converted/transformed in alternative solutions to the channeling policies. The research contributes to the students of interaction State/society by proposing some theoretical and methodological innovations as analytical tools to measure the intensity of interaction in the production of public policies at legislative committees in Brasil.

**Keywords:** Interaction among State and Society; Institutionalization of demands; Government agenda; Urban Development Committee; National Forum of Urban Reform.

## **LISTA DE SIGLAS**

ANC - ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE  
ANSUR - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO SOLO  
CDU - COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO  
CF/88 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988  
CONAN - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES  
CPT - COMISSÃO PASTORAL DA TERRA  
CUT - CENTRAL ÚNICA DE TRABALHADORES  
FNUR - FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA  
MINCID - MINISTÉRIO DAS CIDADES  
MNRU - MOVIMENTO NACIONAL DA REFORMA URBANA  
MST - MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA  
PCdoB – PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL  
PDT – PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA  
PFL/DEM – DEMOCRATAS  
PHS – PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE  
PL – PARTIDO LIBERAL  
PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO  
PMN – PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL  
PP – PARTIDO PROGRESSISTA  
PPA - PLANOS PLURIANUAIS  
PPB – PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO  
PPS – PARTIDO POPULAR SOCIALISTA  
PR – PARTIDO DA REPÚBLICA  
PSB – PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO  
PSC – PARTIDO SOCIAL CRISTÃO  
PSD – PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO  
PSDB – PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA  
PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES  
PTB – PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO  
PTC – PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO  
PV – PARTIDO VERDE

## **LISTA DE QUADROS, GRÁFICO, TABELAS E FIGURAS**

QUADRO 1. UNIDADES DE OBSERVAÇÃO E UNIVERSO EMPÍRICO.....	P. 3
QUADRO 2. ORGANIZAÇÕES DO FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA (FNRU) .....	P. 12
QUADRO 3. CONFIGURAÇÃO DAS AUTARQUIAS ANTES E DEPOIS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES (MINCID).....	P. 15
GRÁFICO 1. QUANTIDADE DE REUNIÕES REALIZADAS PELA CDU POR ANO (2003 – 2014) N=113 .....	P. 28
TABELA 1. TIPOS DE REUNIÕES REALIZADAS PELA CDU (2003 A 2014) N=113P. 32	
TABELA 2. FREQUÊNCIA DOS TEMAS DAS REUNIÕES REALIZADAS PELA CDU (2003 - 2014) N=113 .....	P. 34
GRÁFICO 2. TEMAS DA REUNIÕES DA CDU POR ANO (2003 – 2014) N=113 .....	P. 35
TABELA 3. TOTAL DE FALANTES POR REUNIÃO POR ANO (MEDIDAS DE TENDÊNCIA CENTRAL E DE DISPERSÃO) .....	P. 37
TABELA 4. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PESSOAS QUE FORAM FALANTES NA CDU (2003 -2014) .....	P.38
QUADRO 4. SÍNTESE DOS ATRIBUTOS E TIPOLOGIA DOS FALANTES MAIS FREQUENTES DA CDU (2003 – 2014) .....	P. 39
TABELA 5. FREQUÊNCIA DOS TIPOS DE FALANTES PRESENTES NAS REUNIÕES DA CDU (2003 A 2014) .....	P. 42
TABELA 6. FREQUÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS DOS PARLAMENTARES (2003 – 2014) .....	P. 43
TABELA 7. PARTIDO POLÍTICO DOS PARLAMENTARES POR GOVERNO (2003 – 2014) .....	P. 44
TABELA 7A. RESÍDUO PADRONIZADO DO CRUZAMENTO ENTRE PARTIDO POLÍTICO DOS PARLAMENTARES POR GOVERNO (2003 – 2014) .....	P. 45
TABELA 8. CRUZAMENTO ENTRE PARTIDO POLÍTICO DO REQUERENTE POR GOVERNO (2003 -2004) .....	P. 46
TABELA 9. VÍNCULOS REPRESENTATIVOS DOS CONVIDADOS E DOS PARTICIPANTES (2003 – 2014) .....	P. 47
TABELA 10. QUANTIDADE DE REPRESENTANTES DO FNRU DENTRO DA CDU (2003 – 2014) .....	P.48
QUADRO 5. A REDE DO FNRU POR GOVERNOS (2003 – 2014) .....	P. 50

FIGURA 1. O MODELO DE KINGDON.....P.59  
FIGURA 2. OPERACIONALIZAÇÃO EMPÍRICA DO MODELO DE KINGDON .....P.60

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	p. 1
<b>Capítulo 1 - A trajetória do Fórum Nacional da Reforma Urbana</b> .....	<b>p. 7</b>
<b>Capítulo 2 - Desenho da pesquisa</b> .....	p. 17
2.1 A relação Estado e sociedade: diversas maneiras de analisar a interação.....	p. 17
2.2 Como se dá a interação? Comunidades de Políticas na geração de soluções e alternativas .....	p. 20
<b>Capítulo 3 - Apresentação do objeto e metodologia da pesquisa</b> .....	<b>p. 24</b>
3.1 Configurações das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: as reuniões de trabalho da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) .....	p. 24
3.2 Apresentação das fontes e instrumentos de coleta .....	p. 30
<b>Capítulo 4 – Discussão dos resultados.....</b>	<b>p. 32</b>
4.1 Programas Urbanos e habitação pautando as reuniões da CDU .....	p. 32
4.2 As características dos falantes da CDU .....	p. 36
4.2a <i>Partidos políticos dos parlamentares na CDU</i> .....	p. 43
4.2b <i>O Fórum Nacional da Reforma Urbana: convidados e participantes na CDU</i> ...	p. 47
<b>Capítulo 5 – Considerações Finais.....</b>	<b>p. 53</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>p. 63</b>
<b>Apêndices</b> .....	<b>p. 65</b>

## Introdução

O período constituinte foi um marco na história política brasileira pois possibilitou uma inovadora abertura à participação da sociedade civil. Por meio das emendas populares a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual carta Magna apresentando propostas ao novo texto constitucional democrático. O processo de emendas populares adotado pelo regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação social no âmbito da política nacional.

Juntaram-se à campanha de emendas populares alguns dos mais importantes movimentos da sociedade civil (como por exemplo, movimentos em torno da saúde e da reforma urbana) e outros importantes atores sociais (como a Central Única de Trabalhadores – CUT e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST). Segundo Avritzer “este foi um primeiro momento de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social” (2012, p. 390).

O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), na época ainda Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), deve ser observado neste contexto. O movimento foi o responsável por articular cerca de 160 mil assinaturas para a emenda popular responsável pelos problemas das cidades, da moradia e da infraestrutura urbana. Como veremos posteriormente, essa emenda tratou de três princípios básicos, quais sejam, direito à cidade e à cidadania, gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade.

Como já é sabido, a quantidade e o desenho de dispositivos institucionais concebidos para regulamentar a participação se cristalizou no próprio texto constitucional. Isso só foi possível porque durante os trabalhos da constituinte todos esses tipos de princípios e orientações normativas foram examinados em comissões, criadas à época da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Portanto é possível afirmar que as comissões foram uma solução institucional para um problema prático, qual seja, criar uma estrutura minimante organizada para absorver o excesso de demandas que estava represado desde alguns anos, em função do regime militar.

Seja como for, estamos enfatizando que as comissões permanentes no poder legislativo brasileiro surgem em um contexto de elevada ativação das redes de militantes organizados. A configuração da estrutura institucional criada nesse período dentro do poder legislativo pode ter iniciado como uma simples divisão de trabalhos, para desafogar o plenário, mas essas

estruturas, exatamente pelo seu caráter permanente, acabaram funcionando como um palco para a interação de atores políticos. Em suma, as comissões permanentes acabaram resultando de um problema prático que foi o excesso de demanda observado no contexto da constituinte. Vejamos rapidamente como elas se configuram.

As comissões são órgãos de caráter especializado constituídas em cada uma das casas parlamentares e no Congresso Nacional. Sua finalidade reside em discutir e votar propostas de leis e tratar determinados assunto dentro de um campo temático previamente definido. As comissões se manifestam emitindo pareceres, ou em alguns casos, aprovando ou rejeitando determinada proposição. Além disso, entre suas atribuições encontram-se realizar audiências públicas, solicitar depoimentos, convocar ministros, exercer ação fiscalizadora dos programas/projetos executados ou em execução do Poder Executivo, estudar qualquer assunto compreendido em seu campo de atividade, podendo, para isso, promover conferências, exposições, palestras ou seminários, mesa de debate, etc. Na Câmara dos deputados, em específico, atualmente possuímos exatamente 23 comissões permanentes.

Considerando as funções atribuídas às comissões permanentes expostas acima, a presente pesquisa tem por objetivo analisar as reuniões realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, durante as três últimas legislaturas (abrangendo o período de 2003 a 2014). O motivo pelo qual fizemos esse recorte temporal foi a Criação do Ministério das Cidades (MinCid) no ano de 2003. Basicamente, a concepção do Ministério foi elaborada após a campanha presidencial de 1998 dentro do Instituto Cidadania e a partir do Projeto Moradia desenvolvido por meio de debates dentro do instituto juntamente com lideranças e militantes do FNRU e do Partido dos Trabalhadores (PT). O primeiro capítulo da dissertação apresenta maiores detalhes a esse respeito.

A criação do Ministério das Cidades foi uma das primeiras ações tomadas após a posse de Lula, por meio da Medida Provisória 103 de 1 de janeiro de 2003. Houve, com a sua criação, uma centralização de aparelhos burocráticos que se concentraram no Ministério da Cidades. Esse movimento de concentração burocrática não foi, todavia, isento de disputas. O trabalho de Lizandra Serafim (2013) demonstra que os militantes do Fórum se posicionaram na Secretaria de Programas Urbanos. A Secretaria de Habitação, em tese responsável pela bandeira histórica desses militantes, foi ocupada por setores provenientes desses aparelhos burocráticos que já estavam constituídos na década de noventa. A “criação institucional” (termo utilizado por Serafim) do MinCid acaba por refletir que o conflito que estava posto na sociedade civil se “estatizou”. Os setores tradicionais provenientes dos outros ambientes burocráticos possuíam um perfil mais técnico e eram mais refratários ao princípio da

participação em flagrante confronto com as concepções predominantes dos representantes do Fórum.

Feitas as justificativas do nosso recorte temporal passaremos agora a apresentar a morfologia do nosso objeto. Durante o período coberto por essa pesquisa a CDU promoveu 706 encontros. Desse total apenas 113 possuem notas taquigráficas disponíveis para consulta na página da câmara dos deputados, e, por isso, os 113 registros são a primeira unidade de observação empírica desta dissertação.

Ao examinar as notas taquigráficas nos deparamos com uma situação esperada, nem sempre a mesma pessoa participa na CDU da mesma forma. De acordo com as notas consultadas, nesses doze anos 838 indivíduos fizeram o uso da fala na CDU. A maior parte aparece somente uma vez (aproximadamente 78%), mas há uma quantidade significativa de pessoas que participa mais de uma vez (cerca de 22%). Essa disparidade indica uma diferença de intensidade de participação, algo que pareceu muito importante tendo em vista o desenho dessa pesquisa.

Portanto o expediente empregado para examinar essas diferenças foi tratar os indivíduos como falantes, ou seja, repetimos em nossa base de dados todas as informações dos indivíduos que se pronunciaram em mais de uma reunião. Assim, se um sujeito participa de duas reuniões ele será tratado como dois falantes. Não estamos preocupados com o ato de fala em si, mas com a dinâmica de trabalho dentro das reuniões, por isso decidimos não contabilizar quantas vezes o mesmo falante se expressa em cada reunião.

Assim, o universo empírico desta pesquisa é constituído por 113 reuniões, nas quais estiverem presentes 838 pessoas. Somando a quantidade de ocasiões em que o nome do mesmo indivíduo é mencionado nas notas taquigráficas obtemos uma população de 1312 falantes. O quadro 1 abaixo sumariza essas informações.

#### **Quadro 1. Unidades de observação e universo empírico**

Unidade de análise	Quantidade de casos observados
Reuniões	113
Indivíduos	838
Falantes	1312

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 - 2015)

Considerando o exposto até aqui, quais são os problemas teóricos que podem ser examinados com a nossa pesquisa? Consideraremos exatamente a relação que se estabelece entre Estado e sociedade dentro das instituições políticas. Pires e Vaz (2014) nos ensinam que a extensiva variedade de encontros entre Estado e sociedade civil tem sido pouco explorada e

consequentemente, temos pouco conhecimento sobre as arquiteturas institucionais de interação já existentes.

Esta dissertação tem por finalidade contribuir para o preenchimento de algumas destas lacunas no que concerne a investigar os formatos de interação entre Estado e sociedade que ocorre dentro dos órgãos de caráter especializado do poder legislativo, mais especificamente na CDU.

Como ponto de partida para adentrar ao nosso objeto foram levantadas pesquisas que analisam comissões permanentes na Câmara dos Deputados. Esse levantamento nos permitiu averiguar que os estudos sobre comissões se concentram, em grande medida, *nas matérias legislativas* que transitam dentro desses espaços, e não na *interação* entre Estado e sociedade dentro de uma esfera de atuação e trabalho parlamentar. Portanto, nossa abordagem se singulariza por investigar a dinâmica das reuniões de trabalhos realizadas na CDU nas três últimas legislaturas (2003 – 2014). De maneira específica, investigamos a possibilidade do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR) ter suas demandas inseridas dentro da comissão.

Pires e Vaz (2014) analisaram a interação com o foco nos programas federais que compõem os Planos Plurianuais (PPA) e, a partir deles, buscaram identificar a presença de formatos institucionais de interação entre Estado e sociedade. Os formatos encontrados pelos autores foram: conselhos, conferências, consulta pública, audiência pública, ouvidoria e reuniões com grupos de interesse. Comparando os formatos institucionais, os autores expressaram as principais diferenças em três eixos de variações, quais sejam, grau de institucionalização, tipos de inclusão dos atores sociais (se individualizado ou coletivizado) e regularidade de encontros entre atores sociais e Estado.

Com relação ao grau de institucionalização, as formas de interação se dividem em dois grupos: formas relativamente bem institucionalizadas e formas pouco formalizadas. No primeiro caso encontram-se conselhos, conferências, consultas públicas, ouvidorias e as audiências públicas. Destacam-se como interfaces, pois em geral, “são amparadas por atos normativos e legislação específica, regulando sua existência, funcionamento, composição, procedimentos internos e decisórios” (PIRES; VAZ, 2014, p. 70). No segundo, estão reuniões de interesse e outros formatos de interação que os atores classificam como interfaces de níveis de formalização menores, ficando seu funcionamento sujeito à discricionariedade da administração pública.

O segundo eixo de variação presente entre os formatos de interação identificados pelos autores diz respeito ao tipo de inclusão de cada interface. No primeiro caso encontram-se formatos que viabilizam espaços públicos de discussões que tendem a representar interesses

coletivos (conselhos, conferências, consultas públicas e audiências públicas). No segundo caso, observam-se tipos mais individualizados de participação, como no caso das ouvidorias e reuniões com grupos de interesse.

Com relação a regularidade de encontros entre os atores sociais e estatais os autores apresentam que algumas interfaces possuem maior regularidade do que outras. Conselhos, conferências com reuniões periódicas e ouvidorias com abertura permanente para o contato com o cidadão, se encontram no grupo que tende a oferecer maior regularidade. Por sua vez, reuniões com grupos de interesse, consultas e audiências públicas se apresentam como interfaces com regularidades menores. Sobre esse segundo ponto apontam os autores:

... as reuniões com grupos de interesse, consultas e audiências públicas (porção inferior), por sua vez, tendem a se fazer presentes de forma ad hoc, isto é, são mobilizadas em resposta a mudanças no *contexto político-administrativo* (crises, ou fases de implementação de políticas públicas etc.) a partir da discricionariedade dos agentes governamentais e, assim, revelando menor regularidade em sua operação....(PIRES; VAZ, 2014, p. 72 Grifo nosso)

Assim, esse tipo de interação entre Estado e sociedade não é algo intangível do ponto de vista empírico, existem espaços dentro das instituições políticas desenhadas ou concebidas para viabilizar essa interação. Assim podemos resumir as perguntas que faremos aos indicadores empírico da presente pesquisa, e que serviram de fio condutor desta dissertação: i) são sempre as mesmas pessoas que falam? (pergunta 1); ii) seus atributos permitem qualificá-los como “especialistas”? (pergunta 2); iii) sua participação na CDU é coesa e consistente do ponto de vista das pautas defendidas? (pergunta 3).

Essas três perguntas serão alinhavadas em um modelo analítico bastante elementar como podemos analisar ao longo da dissertação. As três perguntas que propusemos ao objeto empírico dirigem o olhar para a natureza da interação. Portanto, essa pode ser considerada a variável dependente. A dimensão que gera efeito sobre a dinâmica da interação, em nosso modelo analítico, é constituída pelas regras que conformam o ambiente institucional. Essa segunda dimensão deve funcionar como uma variável explicativa.

Além dessa introdução, a dissertação está organizada em quatro capítulos e uma conclusão. No capítulo 1 discorreremos sobre a trajetória e os alcances institucionais do FNRU. No capítulo 2, fazemos um rápido recenseamento de estudos dedicados a temáticas das relações entre Estado e sociedade. Além disso, utilizamos alguns elementos do modelo desenvolvido por John Kingdon para elaborar a hipótese de pesquisa. No capítulo 3 fazemos uma apresentação detalhada da Comissão de Desenvolvimento Urbanos (CDU) e discutimos em minúcias os instrumentos construídos para a coleta e a manipulação das informações obtidas

nas notas taquigráficas (materiais e métodos). O capítulo 4 apresenta os nossos principais resultados, isto é, os achados obtidos a partir de frequências, cruzamentos e análise de resíduos padronizados. Finalmente na conclusão discutimos o significado desses resultados procurando retomar a discussão de nossa hipótese e reforçar os alcances e os limites da nossa investigação.

## Capítulo 1. A trajetória do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)

O adjetivo “Urbano” foi ressignificado em meados da década de 1960. Até então esse termo era mais frequentemente utilizado para se referir ao caráter plástico ou estético das intervenções promovidas por arquitetos nas metrópoles. Esse sentido foi ampliado nessa década, quando passou a incluir novos conteúdos, especialmente quando se passou a considerar a função “social” do arquiteto – algo que pode ser observado no “Seminário de Habitação e Reforma Urbana” ocorrido em 1963 no Rio de Janeiro, por iniciativa do Instituto de Arquitetos do Brasil. Seu propósito buscava diagnosticar e elaborar propostas para o enfrentamento dos problemas urbanos de maneira a inserir a temática nas discussões das reformas<sup>1</sup> proporcionadas pelo contexto político da época<sup>2</sup>. O novo entendimento era que diante de tantas possibilidades apresentadas para a reforma urbana, ela significasse o planejamento das cidades para melhorar as condições de vida dos seus habitantes.

A proposta desenvolvida baseava-se na ideia de que era necessário o Poder Executivo enviar projeto de lei ao Congresso Nacional incorporando os princípios da Política Habitacional e da Reforma Urbana aprovado no seminário, ou seja, instrumentalizar o poder público por meio de uma legislação. O tema de destaque da que ficou conhecida como a Carta de Quitandinha<sup>3</sup> concentrava-se em uma série de medidas para regulamentar a questão fundiária no país. Contudo, sua proposta não foi adiante.

De acordo com Gusso (2012), a literatura apresenta três explicações para o fracasso da proposta naquele contexto. Uma primeira explicação aponta que a questão da reforma urbana era menos importante com relação a outros debates que giravam em torno das reformas de base, sobretudo, a da reforma agrária. Uma segunda explicação, concentra-se no fato de que apenas 45% de uma população brasileira de 70.992.343<sup>4</sup>, nos anos 1960, viviam em cidades, sendo os problemas urbanos menos intensos se comparados aos dias de hoje. Dessa forma, as propostas da reforma urbana não contavam com uma base social ampla, sendo uma área associada ao conhecimento técnico, mas especificamente ao campo da arquitetura. Por fim, a última

---

<sup>1</sup> Reformas estruturais na área social e econômica, tais como reforma fiscal, bancária, urbana, agrária, eleitoral e educacional.

<sup>2</sup> Entre a eleição de Jânio Quadros em 1961 e o golpe político militar em 1964, foram realizadas mobilizações políticas em torno do que se chamou de “reformas de base” de João Goulart, que tinha como objetivo fortalecer o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, regulador da economia e agente democratizante (BASSUL, 2002).

<sup>3</sup> Em referência ao hotel no Rio de Janeiro que sediou o seminário.

<sup>4</sup> Pode ser consultado nesse link: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>.

explicação gira em torno do golpe militar em 1964, dando fim ao processo de reformas de base que estavam sendo discutidas (GUSSO, 2012, p. 149).

Com a instauração do regime militar houve a paralisação de todas as propostas de reforma urbana que estavam em gestação e o fechamento de um primeiro ciclo de articulação em torno da reforma urbana. Este período foi caracterizado como incipiente e restrito sendo marcado por dois processos: o de abertura política com João Goulart e o de fechamento de qualquer possibilidade de avanço democrático pela Ditadura Militar (Maricato 2011 Apud GUSSO, 2012, p. 150).

Nesse sentido, a primeira articulação em torno da reforma urbana, com sua paralisação em seguida, foi orientada para as instâncias institucionais, mais especificamente ao Governo Federal. Todavia, o engajamento embrionário, carecendo de debates para além do campo técnico da arquitetura e o fechamento político do Regime Militar marcaram o fim de um ciclo sem sucesso para a política urbana do país.

Nos anos 1980, com o desgaste do regime militar e com a emergência de movimentos populares de lutas específicas devido a diminuição da repressão aos movimentos sociais, reaparece a discussão sobre o tema dentro do contexto da redemocratização. Desta vez, não mais centrada no espaço técnico e acadêmico, mas em associação com setores populares em decorrência aos novos problemas enfrentados pelo crescimento das cidades.

A discussão sobre reforma urbana foi retomada, primeiramente, pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) que se dedicava, por meio de encontros, a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos com a intenção de criar um processo unificador para essas lutas. Posteriormente, novas organizações foram agregadas, dando origem à Associação Nacional do Solo (ANSUR) em 1983, que foi responsável por articular a primeira rede, que será mais explorada adiante, em torno das várias reivindicações dos movimentos sociais urbanos e a criar uma pauta comum para os que estavam mobilizados em torno desta temática. Foram organizados pela ANSUR diversos encontros para a formulação de uma plataforma de lutas, tendo a reforma urbana como princípio unificador de todas as demandas, seja por habitação, pela regulação da propriedade privada, por qualidade de vida no meio urbano, por transporte e outros direitos associados a este processo (GUSSO, 2012, p. 152).

A mobilização pela Reforma Urbana acabou desembocando na constituição do MNRU em 1987, sob a liderança da Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR). No entanto, a luta pela reforma urbana ainda se encontrava de maneira fragmentada, pautada, principalmente, em problemas localizados, como a reivindicação por moradia (GUSSO, 2012). No seu início, o MNRU era formado por assessores, em especial, por arquitetos e outros profissionais.

Diante do processo constituinte, o projeto unificador ganhou força, principalmente, por meio da possibilidade regimental para a construção de emendas populares, um esforço da articulação do Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte. Por meio deste mecanismo, houve a inserção de emendas advindas da sociedade civil, desde que estivessem subscritas por no mínimo 30 mil eleitores e por pelo menos três organizações da sociedade civil que estivessem legalmente formalizadas (GUSSO, 2012).

Houve nesse período a realização de diversos canais de participação, tais como, plenárias e fóruns temáticos, permitindo o engajamento e aproximação de diversos grupos da sociedade civil, como movimentos sociais, ONGs, sindicatos, organizações de assessoria e um conjunto amplo de militantes. Este processo permitiu a construção de novas bandeiras em torno da conquista de direitos e cidadania, entre elas reforma urbana e o direito à cidade.

Em maio de 1987 o MNRU apresenta suas propostas oriundas dessa articulação à nova constituição. Suas propostas giravam em torno de quatro grandes questões que foram sistematizadas por Gusso (2012). Segundo o autor:

Em primeiro lugar, encontravam-se os argumentos em prol de direitos urbanos, que articulados a outros direitos sociais, possibilitariam o exercício da cidadania. Esses direitos deveriam condicionar o direito à propriedade, ou seja, que a necessidade social se imporia ao uso individual da propriedade. Afirmam também o papel central do Estado como indutor dos direitos urbanos, sendo o responsável pela definição da função social da propriedade. Em segundo lugar, o MNRU apresenta uma série de instrumentos jurídicos que teriam a finalidade de limitar o direito à propriedade e controlar o direito de construir, reforçando assim os direitos urbanos. Entre os principais instrumentos propostos estavam: o IPTU progressivo sobre imóveis ociosos; o imposto sobre a valorização imobiliária; o direito real de concessão de uso; o parcelamento e a edificação compulsória; o direito de preferência ao poder público na aquisição de imóveis; a desapropriação para fins sociais ou utilidade pública, e o direito à usucapião após três anos de posse sem contestação. O terceiro bloco de propostas tinha a finalidade de garantir que a produção da cidade não estivesse submetida à obtenção de lucro. Para tanto, o Estado deveria estar presente de forma contundente para evitar esta distorção. A produção de moradia, os serviços públicos como saneamento e transportes, seria de responsabilidade e monopólio do Estado. Essa medida serviria para eliminar a possibilidade de financiamento ou subsídio público para grupos privados. O último bloco de questões enfatizava que a cidade deveria ser gerida democraticamente, por meio de instrumentos e processos de participação comunitária nas políticas atreladas ao desenvolvimento urbano, sobretudo nos processos de planejamento urbano e execução dos programas associados (GUSSO, 2012, p. 163).

Participaram da elaboração e apresentação da emenda popular da reforma urbana sindicatos de arquitetos e de engenheiros, entidades profissionais como a Federação Nacional dos Arquitetos, o Instituto de Arquitetos do Brasil e a Federação Nacional dos Engenheiros e a Associação de Geógrafos do Brasil, movimentos sociais como o Movimento de Defesa das Favelas, de sem-terra e sem-teto, o Movimento Nacional dos Mutuários, a Confederação

Nacional de Associações de Moradores (CONAN), diversos comitês pró-participação na Constituinte, departamento de universidades e algumas ONGs.

Diante deste contexto, as entidades ligadas ao MNRU iniciaram o processo de coleta de assinaturas para a emenda popular de reforma urbana. Toda a rede se mobilizou e centenas de militantes e voluntários, em diversas cidades e regiões do país passaram a coletar o “abaixo-assinado” em prol da reforma urbana. Esta ação resultou em 160 mil assinaturas e a Emenda Popular de Reforma Urbana foi protocolada por esse conjunto de assinaturas e subscrita por seis entidades da sociedade civil e defendida no Plenário Central pela arquiteta e professora da Universidade de São Paulo (USP), Ermínia Maricato, em 27 de agosto de 1987 (GUSSO, 2012).

Com relação ao conteúdo da Emenda, a literatura aponta que: calcava-se em três princípios, quais sejam, direito à cidade e à cidadania, gestão democráticas da cidade e função social da cidade e da propriedade. De maneira específica, aponta Maricato (1996)

Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural; Em relação à política habitacional – programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria, proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política; Em relação aos transportes e serviços públicos – natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajuste das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço; Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo (MARICATO, 1996, p. 311)

Ao final desse processo somente partes das propostas do MNRU foram incorporadas na representação dos artigos 182 e 183 do Capítulo da Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal (CF/88), que definiu a função social da cidade e da propriedade e a introdução de mecanismos de gestão democrática para as cidades. Contudo, a constituição deixou a necessidade de regulamentação desse capítulo a partir de uma legislação específica e, ainda, permitiu a introdução de processos participativos para a elaboração das novas leis Orgânicas e das constituições estaduais (Bonduki 2009 Apud GUSSO, 2012, p. 170). Gusso (2012) aponta que foi a partir de uma proposta feita pelo jurista José Afonso Silva, que se encontrava na posição de assessor do relator Mário Covas, que houve a incorporação da obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes, ou seja, a reforma urbana por meio de seus mecanismos institucionais ficou subordinada à elaboração de planos municipais.

Diante deste cenário, em 1989 o MNRU realiza o I Encontro Nacional do Fórum de Reforma Urbana. Nesse encontro passariam à Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) na

tentativa de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar os artigos 182 e 183 agregados no projeto de lei chamado de Estatuto da Cidade, e a participar da elaboração das constituintes estaduais visando incorporar os princípios da reforma urbana (GUSSO, 2012).

Posteriormente, desenvolveram-se diversas ações em torno da aprovação de leis orgânicas e das constituições estaduais. Nesse período, o FNRU passou a assessorar os movimentos locais com o objetivo de transformar as cidades a partir do princípio de gestão democrática. A articulação desse processo resultou na presença da rede nos orçamentos participativos e nos conselhos de gestão de políticas públicas. Em relação à reforma urbana, a disputa se deu em torno da elaboração de planos diretores e também na criação de conselhos de habitação e de desenvolvimento urbano. Estas conquistas no âmbito municipal, proporcionaram a inserção de diversos militantes da reforma urbana como técnicos nas administrações políticas. O caso mais emblemático foi a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, durante o governo Erundina (1989 – 1992) (GUSSO, 2012, p. 174).

Atualmente o FNRU é uma rede de organizações com representação em todo território nacional, articuladas em quatro fóruns regionais, tendo como principal projeto político a luta pela reforma urbana, a gestão democrática das cidades e da promoção do direito à cidade. A coordenação nacional do FNRU é formada por 20 entidades, tais como, movimentos sociais, entidades de classe, organizações não-governamentais (ONGs), centros de pesquisa e outras redes, como os Fóruns Regionais de Reforma Urbana. O quadro 2 sumariza e apresenta a rede:

#### **Quadro 2 – Organizações do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)**

Movimentos sociais	Entidades profissionais e sindicais	ONGs e Núcleos de pesquisas	Articulações regionais
Central de Movimentos Populares (CMP)	Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA)	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)	Fórum Sul da Reforma Urbana
Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAN)	Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB)	ActionAid do Brasil	
Movimento de Lutas no Bairros, Vilas e Favelas (MLB)	Associação Nacional de Transporte Públicos (ANTP)	Centro de Defesa dos Direitos Humanos – Bento Rubião	Fórum Nordeste da Reforma Urbana
Movimento de Luta pela Moradia (MNLM)	Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)	Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP)	Fórum Amazônia Oriental
União Nacional por Moradia Popular (UNMP)	Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (FENAE)	Hábitat para Humanidade	Fórum Amazônia Ocidental
	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA)	IBASE; IBAM; PÓLIS	PE/RS/RJ/MG/GO/SP
	Federação Nacional de Arquitetos (FNA)	Observatório das Metrôpoles	
	Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenheiros (FISENGE)	Terra de Direitos	

Fonte: Elaboração própria com base no portal online do FNRU

O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) sempre esteve atrelado às conquistas das políticas urbanas do país. Segundo Avritzer (2010, p. 207), sua composição foi atípica com relação aos outros movimentos da sociedade civil que surgiram nos anos oitenta, o motivo deu-se em grande parte pelo peso das associações profissionais ligadas ao fórum, e pela maneira como ele juntou estas associações às organizações locais da sociedade civil.

Em grande medida, o peso organizacional é uma forte variável explicativa. A trajetória da luta pela reforma urbana, a mobilização em torno da emenda constitucional da reforma urbana, a noção do direito coletivo à cidade, a coordenação do processo de ocupação da terra urbana, a função social da propriedade e o requerimento de audiências públicas na elaboração de Planos Diretores regulamentados pelo Estatuto das Cidades é prova disto (AVRITZER, 2010).

Além do mais, Serafim (2013) demonstra que este continua sendo um dado atual. Segundo entrevista realizada com membros do Ministério das Cidades, a autora observa que os espaços participativos para a constituição do ministério eram tomados pela rede do Fórum

e que não havia abertura para movimentos ou organizações menos articulados em âmbito nacional.

Para além das conquistas adquiridas ao longo dos anos pelo FNRU, a década de 90 foi marcada pelo declínio do movimento devido ao que autores como Maricato (BURNETT, 2008) e Vargas Faria (2015) chamam de institucionalização do FNRU, ou “cooptação” de militantes pelo Estado. Esse fenômeno resultou, segundo os autores, na perda de ofensividade e fragmentação dos movimentos sociais e na perda de centralidade da questão da terra urbana. Segundo Maricato, a expressão desse fenômeno foi o desligamento de militantes da reforma urbana posicionados “mais à esquerda”, inclusive, no seu próprio desligamento, esse fenômeno se tornou mais expressivo no início do primeiro governo Lula.

Em relação ao processo político, vários projetos de lei foram apresentados com o objetivo de assegurar efeito aos dispositivos referente à questão urbana, entre eles: Projeto de Lei nº 3.057/00 (Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano); Projeto de Lei nº 2.710/92 (Fundo Nacional de Moradia Popular); Projeto de Lei nº 6.981/06 (Assistência Técnica Pública e Gratuita para construção de Habitação de Interesse Social); e Projeto de Lei nº 5.296/05 (Política Nacional de Saneamento Básico). No processo legislativo destacou-se o projeto de lei do Senado nº 181 de 1989, conhecido como Estatuto da Cidade de autoria do Senador Pompeu de Souza (PMDB) com assessoria de Roberto Bassul. Após 12 anos de tramitação a lei proposta foi aprovada em 2001 por unanimidade. (TONELLA, 2013, p. 33).

Em 2005 houve a aprovação do projeto de lei 2710-92, de iniciativa popular que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular. O projeto tramitou durante 14 anos e transformou-se na Lei Federal 11.124-05, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS – FNHIS) e seu conselho gestor criando as condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional com políticas de Estado (TONELLA, 2013, p. 33).

Por sua vez, a criação do Ministério das Cidades é a conquista mais recente da articulação do FNRU. As explicações correntes apontam para a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder bem como para os cargos que os militantes ocuparam no início do ministério cujo modo de atuação é orientado pelas visões compartilhadas dos atores inseridos no contexto institucional (SERAFIM, 2013).

O Ministério das Cidades (MinCid) foi criado em 2003 durante o primeiro governo Lula para compor o executivo federal. Compete ao ministério as áreas:

(...) política de desenvolvimento urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas

esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (...) (Lei nº 10.683 de 2003 - Brasil, 2015)

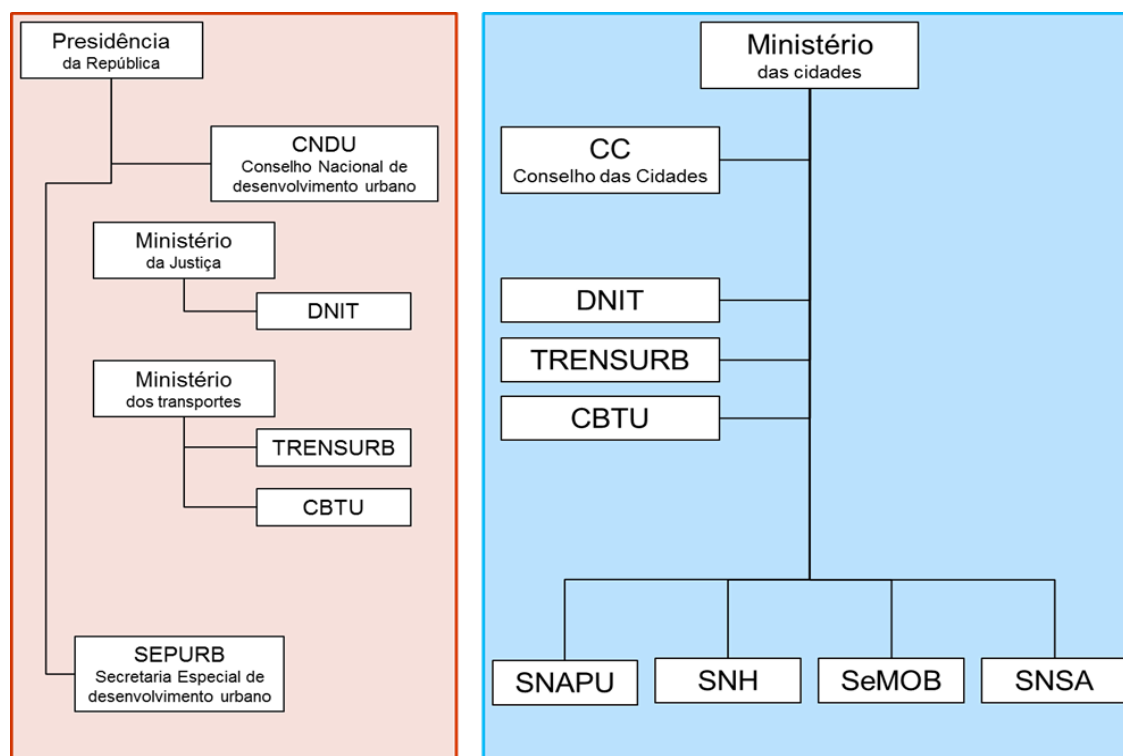
Grazia de Grazia (2003) aponta que a proposta de criação do MinCid foi elaborada após a campanha de Lula à Presidência da República de 1998, por iniciativa do Instituto Cidadania e, especificamente, do Conselheiro da entidade Luiz Inácio Lula da Silva por meio do Projeto Moradia<sup>5</sup>. Sua criação foi uma das primeiras ações após a posse de Lula, por meio da Medida provisória 103 de 1 de janeiro de 2003.

A Medida Provisória extinguiu a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEPURB), sendo a mesma agregada ao Ministério das Cidades. Transferia o Departamento Nacional de Trânsito (DNIT) do Ministério da Justiça para o Ministério das Cidades, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República para o Ministério das Cidades, alterando a sua denominação para Conselho das Cidades (SERAFIM, 2013). O quadro 3 abaixo faz uma síntese dessa reconfiguração nas autarquias com a criação do MinCid.

---

<sup>5</sup> O Projeto Moradia apresentava soluções concretas para o problema do déficit habitacional no Brasil. Foi organizado pelo Instituto Cidadania em parceria com a Fundação Djalma Guimarães, a coordenação geral do projeto foi da arquiteta e ex-deputada estadual Clara Ant. Junto a ela, participaram da coordenação do projeto André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco.

### Quadro 3: Configuração das autarquias antes e depois do Ministério das Cidades



Fonte: elaboração própria com base na tese de Serafim (2013)

Como se vê, a estrutura básica do ministério seria composta por Secretaria-Executiva; Gabinete do Ministro; Consultoria Jurídica; o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; o Conselho das Cidades; o Conselho Nacional de Trânsito; até quatro Secretarias e o Departamento Nacional de Trânsito. Ao Secretário-Executivo caberia, "além da supervisão e da coordenação das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, exercer as funções que lhe forem atribuídas pelo Ministro de Estado"<sup>6</sup>. Foi criado um cargo de natureza especial de Secretário-Executivo para o Ministério das Cidades.

Maricato (2006) aponta que a criação do ministério representou a agregação institucional da área da política urbana baseando-se em três problemas sociais que afetavam as populações urbanas, e que estão relacionadas ao território, quais sejam: a moradia, o saneamento ambiental e as questões reunidas em torno do tema do transporte, mobilidade e trânsito, temas abarcadas pelas secretarias: Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade. Posteriormente, criou-se uma quarta secretaria para tratar do planejamento territorial e da regularização fundiária, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

<sup>6</sup> Como disposto na página web do Ministério das Cidades, disponível em <http://www.cidades.gov.br/> acesso em 18-04-2016.

Feito a exposição da trajetória organizacional do FNRU, passaremos a seguir a apresentar um breve debate sobre a tema das relações que se estabelece entre Estado e sociedade. Em seguida discorreremos sobre alguns elementos importantes retirados do modelo de John Kingdon para desenvolver a hipótese da presente pesquisa.

## Capítulo 2. Desenho da pesquisa

### 2.1 *A relação Estado e sociedade: diversas maneiras de analisar a interação*

A temática das *relações entre Estado e sociedade* pode ser encontrada em uma ampla gama de estudos que tratam de diferentes perspectivas teóricas e que abordam variadas unidades empíricas.

Diante deste cenário, lançaremos mão de Eli Diniz Cerqueira e Renato Boschi (1986) para apresentar a amplitude do tema e o caráter multifacetado de estudos produzidos nos anos 1970. Em seguida, discorreremos sobre como o debate das relações entre Estado e sociedade se especializou em paralelo com a redemocratização política, contribuindo para o surgimento de novas e mais refinadas noções para melhor compreender o fenômeno. Noções que podem ser observadas a partir da ideia de interação que será explorada adiante.

Diniz e Boschi (1986) demonstraram a grande dimensão do tema através da avaliação de estudos empíricos produzidos nos anos 1970 que tinham como pano de fundo a problemática relação entre Estado e sociedade. O artigo dividiu a bibliografia em dois grupos: no primeiro, encontram-se estudos sobre mecanismos de entrada ou formas de acesso ao sistema político, como por exemplo, pesquisas sobre as associações de interesse e os partidos políticos, desenvolvidas por Schmitter em 1972 e Maria do Carmo Campelo de Souza em 1976. No segundo, constam exames sobre a relação Estado e sociedade entre diversos grupos sociais e o Estado, que tem como exemplos as investigações de Simon Schwartzman feita em 1970, Luciano Martins em 1973, Otávio Guilherme Velho em 1976 e Luiz Werneck Vianna em 1976.

De maneira geral, as teses acima apresentaram que o relacionamento do Estado com a sociedade ocorre de diversas maneiras. Grosso modo, a relação pode ser verificada na busca por posições de poder pelos grupos sociais (Schwartzman), na trajetória histórica de uma classe (Velho), na força da sociedade civil (Vianna), nas alianças com setores das elites (Martins) bem como na capacidade de iniciativa da sociedade (Schmitter). Em suma, o mapeamento apresentado pelos autores denota o amplo debate da época.

Após a instalação da constituinte em 1988, a complexidade de entender esta relação aumentou devido a implementação de uma série de mecanismos que privilegiavam a participação dos atores sociais, políticos e econômicos. De acordo com Pires e Vaz (2014), em regimes democráticos estas interações tendem a ser ainda mais ampliadas, incidindo sobre os processos decisórios.

Diante desse quadro, a presente pesquisa pertence ao segundo grupo de estudos da classificação apresentada por Diniz e Boschi, que trabalham com o foco na relação de grupos

organizados com o Estado. Nosso interesse consiste em analisar a relação Estado e sociedade a partir da interação que ocorre entre atores sociais e as instituições políticas. De maneira específica procuramos compreender como o processo de tomada de decisão das políticas públicas, em especial a formação da agenda, sofre influência da sociedade civil, ou seja, como a sociedade civil se comporta dentro dos espaços institucionais e como ela consegue fazer com que suas demandas sejam incorporadas. Nesse trabalho definimos sociedade civil como um conjunto de organizações vinculadas nas democracias às noções de espaço público, cidadania, deliberação e participação política. Em regra, a principal motivação dos que integram essas organizações são a defesa do interesse coletivo. (Conforme LAVALLE; SZWAKO, 2015):

(...) em paralelo e junto à redemocratização política, uma quantidade cada vez maior de atores sociais passou a travar diferentes modalidades de interação com autoridades legislativas, executivas e judiciárias, de modo a ampliar as chances de serem institucionalmente incorporadas suas demandas (...) (LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 158).

Formas atuais de analisar a interação entre Estado e sociedade dizem respeito às formas de interação entre órgãos do Poder Executivo e atores sociais que têm sido institucionalizadas e mobilizadas na produção de políticas públicas (PIRES; VAZ, 2014).

Como exemplos, são citados os fóruns públicos de participação e debate (conselho, conferência e audiências públicas) e as medidas por tecnologia de informação (ouvidorias e as consultas públicas) incluindo ainda, reuniões, grupos de trabalhos, mesas de negociações, comissões e comitês específicos envolvendo representantes do governo e da sociedade (PIRES; VAZ, 2014, p. 61).

Com o objetivo de compreender as possibilidades institucionais de interação entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas no Brasil, Pires e Vaz (2014) mapeiam o universo dos programas federais que compõem os Planos Plurianuais (PPA) e, a partir deles, procuramos identificar a presença de formatos institucionais de interação. Para tanto, lançam mão do conceito de *interface socioestatal* cujo objetivo consiste em ampliar as lentes analíticas visando “dar conta da amplitude que o fenômeno empírico das relações entre Estado e sociedade no Brasil tem tomado” (PIRES; VAZ, 2014, p. 67).

Segundo os autores o conceito:

(...) consiste num espaço de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem, e cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas quanto implicações estritamente individuais. Ao considerarmos esses sujeitos, por um lado, estatais e, por outro, sociais, podemos pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente (...) (PIRES; VAZ, 2014, p. 65).

O conceito contém ainda delimitações referentes a finalidades das formas de interações. Podendo variar de uma simples consulta com interfaces caracterizadas como cognitivas à cogestão de políticas com interfaces propriamente política, associadas mais a condução de políticas.(PIRES; VAZ, 2014, p. 67).

No primeiro caso temos o subgrupo das interfaces cognitivas, que reclamam mais comunicação com o Estado subdividindo-se entre: a) interface de contribuição, onde a sociedade informa o Estado; b) interface de transparência, onde o Estado informa à sociedade; e c) interface comunicativa, onde ambos os atores se informam mutuamente (Lavalle e Vera (2010) apud PIRES; VAZ, 2014, p. 66)<sup>7</sup>.

No segundo, interfaces políticas que subdividem-se entre: a) interface mandatória, onde a sociedade é a dirigente do Estado; b) interface de transferência, o Estado tem poder de controle sobre a sociedade; e c) interface de cogestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores (Lavalle e Vera (2010) apud PIRES; VAZ, 2014, p. 66).

De maneira específica, seus achados podem ser sintetizados em quatro principais pontos: a) crescimento relevante em termos do número de interfaces socioestatais nos programas e órgãos do governo federal, b) consolidação de uma diversificação dos formatos de interface socioestatal que se consolidaram na última década c) padrão de associação entre as interfaces e os programas de governo, exemplo: conselhos e conferências mais vinculados aos programas da área de Proteção e Promoção Social e audiências, consultas públicas e reuniões mais associadas às temáticas de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico e, d) percepção dos gestores sobre a contribuição das interfaces para a gestão dos programas, ou associados ao aumento de legitimidade, como nas áreas Social e de Meio Ambiente ou associadas a função de correção de rumos e metodologias dos programas, como os associadas às temáticas de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico (PIRES; VAZ, 2014, p. 86).

Para finalizar este item, a presente pesquisa analisa a relação entre Estado e sociedade a partir da interação entre atores da sociedade civil com as instituições políticas. Em poucas palavras, a questão geral da pesquisa procura responder como uma das etapas do processo de tomada de decisão das políticas públicas, em específico, a formação da agenda governamental sofre influência da sociedade civil.

Essa questão se justifica pelo debate teórico acima resenhado. Qualquer investigação sobre esse processo corre o risco de se posicionar perante o objeto de modo normativo ou prescritivo. As críticas que por ventura salientem esse aspecto, todavia, não podem desconhecer

---

<sup>7</sup> (PIRES; VAZ, 2014) Para Além da Participação: interfaces socioestatais no governo federal.

que o assunto está presente no debate teórico dos anos 1980, como se pode ver na discussão iniciada por Renato Boschi e Eli Diniz.

Isto posto, o trabalho se orienta pelo modelo de fluxos políticos, desenvolvido por Kingdon. A metodologia de análise política de Kingdon é importante pois nos permite trabalhar o objeto a partir da noção de “comunidades”<sup>8</sup>, que são essenciais na geração de ideias e na proposição de soluções. As soluções produzidas dentro das comunidades políticas aguardam a identificação de um problema e um contexto político favorável para inserir suas demandas na agenda governamental. Além disso, a ideia de comunidades nos permite trabalhar as interfaces socioestatais e investigar padrões de interação entre Estado e sociedade civil.

Em suma, observa-se que atores, instituições e interações aparecem como componentes importantes na busca de diagnósticos capazes de explorar cada vez melhor as diversas relações entre Estado e sociedade.

## *2.2 Como se dá a interação? comunidades de políticas na geração de soluções e alternativas*

Como o processo de formação da agenda governamental sofre influência da sociedade civil? Como a sociedade civil se comporta dentro dos espaços institucionais e como ela consegue fazer valer suas demandas?

Para respondermos a estas questões nos concentraremos nos falantes presentes nas reuniões realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, tendo como referência os eixos centrais do modelo proposto por John Kingdon (2014).

O modelo de Kingdon é baseado em três fluxos que afetam a formação da agenda governamental, e sugere que os padrões de interação presentes em comunidades de políticas influenciam a forma como as políticas são produzidas em cada área (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 73).

As comunidades de políticas são definidas por Kingdon como um conjunto de especialistas que atuam numa área específica, como, por exemplo, saúde ou educação. Esses especialistas podem fazer parte do governo – na condição de assessores parlamentares ou servidores do poder executivo – mas isso não é necessário, pois eles também podem exercer

---

<sup>8</sup> Frisando que o termo “comunidades” para Kingdon denota um conceito abstrato, por isso não devemos confundir com a acepção que esse termo possa ganhar em pesquisas sobre movimentos sociais.

influência enquanto integrantes de consultorias, universidades, grupos de interesse ou organizações não estatais.

Segundo o autor, em algumas comunidades as interações são processadas de maneira coesa e integrada, e os integrantes compartilham perspectivas, orientações e referenciais mais amplos sobre o tema que os unem. Por outro lado, onde não ocorre uma espécie de entendimento comum, as comunidades são instáveis e fragmentadas. Como resultado, a formulação de determinadas políticas tende a se apresentar de forma mais ou menos estruturada, facilitando ou dificultando seu ingresso na agenda governamental (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 74).

A abordagem de Kingdon (2014) destaca a importância da confluência entre três fluxos: o de propostas (geradas pelas comunidades no fluxo de soluções), o da percepção de problemas (no fluxo de problemas) e um contexto político favorável (fluxo político).

O primeiro “fluxo” elaborado por Kingdon (2014), busca identificar como os problemas tornam-se reconhecidos e quais dificuldades são definidas como problemas. O autor aponta que além da pressão política, os problemas chamam atenção através de indicadores que permitem identificar necessidades de mudança. Destacam-se: a) indicadores sistemáticos, como por exemplo, custos da assistência médica, mortalidade infantil, desemprego etc; b) contexto de crise social ou governamental e desastre; c) por *feedback*; d) por acumulação de conhecimento entre os especialistas em determinada área da política pública; e ainda, e) o impacto dos símbolos, como por exemplo, a aprovação de um projeto de lei no Congresso, permitindo-nos evidenciar o peso político de determinado grupo. Enfim, a existência de um indicador não faz com que o assunto seja abordado, mas implica a elaboração de diagnósticos sobre a situação concreta de determinado assunto, ou ainda, a percepção de que esses diagnósticos são necessários em determinadas circunstâncias.

O segundo fluxo diz respeito à criação de ideias, soluções que estão disponíveis para contribuir na formação de uma proposta política. Nesse sentido, várias ideias flutuam em torno de uma política pública específica, podendo ser testadas de várias formas (introdução de projetos de lei, discursos, depoimentos etc.). Nesse sentido, uma gama diversa de atores podem apresentar itens para o processo de decisão por meio da utilização de vários mecanismos, tais como: popularidade política, *expertise*, senso pragmático de possibilidade, habilidade de atrair atenção, autoridade.

Destaca-se aqui o papel das comunidades mais próximas e sua capacidade de gerar soluções, onde a maioria dos especialistas irá defender sua ideia, e dos empreendedores de políticas, indivíduos dispostos a investir tempo e recursos na difusão de uma ideia.

Por fim, o terceiro “fluxo” refere-se ao processo político, onde as propostas foram apresentadas, debatidas, redesenhadas e aceitas ou não. Nesse caso, é importante compreender como uma nova ideia alcançou receptividade incluindo desde o debate das questões até negociações e pressões envolvidas.

As alterações na dinâmica política podem ser dadas por: i) mudanças no clima eleitoral; ii) na configuração de grupos de interesses, como a entrada de novos atores ou o fortalecimento de grupos; ou, o mais importante, iii) pelas variações significativas na composição do governo ou legislativo, principalmente por mudanças partidárias.

As três dinâmicas fluem por meio do sistema e podem provocar alterações na política. De acordo com Kingdon (2014), elas possuem dinâmicas próprias e são relativamente independentes uma das outras. De maneira específica, a união de três “fluxos” constitui uma *janela de oportunidade política* para uma ideia ser introduzida na agenda governamental.

Grosso modo, o autor explica que a agenda governamental é formada por ciclos de problemas e de política, e que as alternativas são construídas no ciclo de formulação de soluções. A entrada de um assunto na agenda e as mudanças nas políticas públicas são explicadas pela junção desses fluxos, que ocorre quando um problema é reconhecido, a solução está disponível e o clima político, favorável. Desse modo, mudanças significativas possuem mais chances de acontecer quando os três fluxos se encontram aumentando a probabilidade de um tema entrar para a agenda decisória.

Assim sendo, a agenda governamental é determinada pelos fluxos da política ou dos problemas, e as alternativas são geradas nos fluxos de políticas públicas.

Em síntese, as janelas de oportunidades ficam abertas por curtos espaços de tempo. Certas janelas se abrem com alguma programação, outras são imprevisíveis. Os *empreendedores políticos* mantêm uma proposta pronta, esperando por um problema para anexar sua solução, ou por um evento nos fluxos da política, como uma mudança no governo que gere um clima receptivo para sua proposta. O problema e a configuração do processo de negociação política podem estruturar sozinhos a agenda governamental, mas a probabilidade de um item subir para a agenda de decisão é consideravelmente maior se os fluxos de problemas, de políticas e da política estiverem concatenados. Na ausência de um desses elementos, o assunto na agenda se torna transitório. Vale ressaltar que, uma vez determinada a agenda, o controle sobre o processo decisório é perdido.

Diante deste modelo, buscamos saber se a rede do FNRU obteve mais sucesso para inserir pautas dentro da CDU quando possuíam militantes atuando via esferas burocráticas da administração pública ou se o sucesso está mais relacionado ao vínculo com os parlamentares

localizados em determinadas “posições de poder”. Ou seja, existem duas formas de se obter sucesso, a primeira é pela inserção de militantes nos lugares corretos, a segunda é pela mobilização dos parlamentares corretos. A hipótese da pesquisa é que a primeira opção prevalece sobre a segunda, mas ambas são importantes para operacionalizar o modelo teórico do Kingdon.

O capítulo 4 desta dissertação fará uma apresentação mais detalhada dos nossos achados empíricos, mas desde já vale a pena ressaltar que encontramos poucos representantes do FNUR entre os falantes da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados. Para compreender melhor esse fenômeno nossa dissertação postula como hipótese central que o universo de falantes atende às condições preconizadas pelo modelo de Kingdon para se definir uma “comunidade de política”, ou seja, são sempre as mesmas pessoas que falam (pergunta 1), seus atributos permitem qualifica-los com “especialistas” (pergunta 2), sua participação na CDU é coesa e consistente do ponto de vista das pautas defendidas (pergunta 3). Essas três perguntas são a operacionalização empírica da hipótese que propomos nesta investigação, e elas aproximam o nosso trabalho do campo de problemas delimitado pelo modelo de Kingdon.

## Capítulo 3. Apresentação do objeto e metodologia da pesquisa

### *3.1 Configurações das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: as reuniões de trabalhos da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU)*

As comissões são órgãos constituídos em cada uma das casas parlamentares e no Congresso Nacional. Normalmente são compostas por um número fixo de membros, escolhidos por motivos de competência presumida e encarregados de preparar pareceres sobre as matérias legislativas distribuídas.

O Congresso Nacional possui três tipos de comissões legislativas: as temporárias que podem ser constituídas para elaboração de estudo sobre um assunto específico, as mistas, que são formadas por deputados e senadores, e as permanentes, que subsistem através das legislaturas.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>9</sup> (CD), as comissões permanentes são copartícipes e agentes do processo legislativo, consistem em órgãos de caráter especializado que integram a estrutura institucional da Casa Legislativa.

Sua finalidade consiste em discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara e sua especialidade é tratar determinados assuntos, dentro de um campo temático previamente definido.

De maneira específica, as comissões se manifestam de duas maneiras: i) emitindo uma opinião técnica (parecer) sobre determinadas proposições ou projetos antes de o assunto ser levado ao Plenário, ou ii) aprovando ou rejeitando determinada proposição, sem a necessidade de passar pela aprovação do Plenário da Casa, quando isso acontece as comissões dispõem do chamado poder conclusivo, também conhecido por poder terminativo.

O poder terminativo é uma prerrogativa das comissões permanentes de discutir e votar projetos de lei, dispensando a competência do Plenário, o qual só se manifesta se houver recurso de 10% dos membros da Casa. Importante apontar que essa prerrogativa é definida pela Mesa Diretora da CD, quando é feita a distribuição das proposições.

As composições parlamentares das comissões são renovadas anualmente, o número máximo e mínimo de integrantes de cada comissão é definido pelo artigo 22 do regimento interno da CD, sendo que o mínimo é três e meio centésimos do total de 513 deputados, resultando em 17 deputados, e o máximo é doze centésimos do total, que consiste em 61 deputados.

---

<sup>9</sup> Disponível em [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados) Acesso em 18-04-2016.

De maneira geral, as comissões legislativas são resultados da necessidade de divisão do trabalho e tem por objetivo desafogar o Plenário, agilizar a tramitação das matérias, e oferecer um estudo técnico bem aprofundado das matérias que lhe são despachadas.

Entre as atribuições das comissões encontram-se: votar projetos de lei, realizar audiências públicas, solicitar depoimentos, convocar ministros para prestar informações relacionadas às suas atribuições, apreciar programas de obras, exercer ação fiscalizadora dos programas/projetos executados ou em execução do Poder Executivo, estudar qualquer assunto compreendido em seu campo de atividade, podendo, para isso, promover conferências, exposições, palestras ou seminários, mesa de debate, etc.

Estas atribuições são efetivadas por meio de *reuniões de trabalhos*, que contam com a presença de titulares das comissões que atuam ora como atores que tomam decisão (com poder terminativo), ora como agentes propiciadores de negociações e consenso (aprovando requerimentos para realizar audiências públicas, por exemplo).

Diante do exposto, o *objeto* da presente pesquisa são as *reuniões de trabalhos* da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) que foram realizadas para o exercício de suas atribuições nos últimos doze anos (2003 a 2014).

A Comissão de Desenvolvimento Urbano<sup>10</sup> (CDU) da Câmara do Deputados foi criada em 1985 pela resolução nº 4/1985 (arts. 1º e 2º) e sofreu três modificações ao longo da sua trajetória. A primeira foi em 1989 quando passou a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Urbano, Interior e Índio, pela Resolução nº 5 (art. 1º).

A segunda em 1993 quando foi substituída por Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, por meio da Resolução nº 25 (art. 1º), por sua vez, a terceira ocorreu em 2004, quando voltou a ser denominada Comissão de Desenvolvimento Urbano, segundo a Resolução nº 20 (art. 4º), definindo as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividades.

O regimento interno da Câmara dos Deputados explica que as denominações das comissões são modificadas sempre que os temas a serem abordados alteram suas atribuições. No caso da última mudança de nome da CDU (em 2004), é razoável imaginar que a criação do MinCid em 2003, tenha sido um vetor para capitalizar mais atribuições referente aos problemas do urbano. Nesse contexto, a mudança de nome faz um pouco mais de sentido se levarmos em conta essas circunstâncias.

---

<sup>10</sup> Histórico da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/conheca-a-comissao/atribuicao.html>

Os campos temáticos ou áreas de atividades de cada comissão permanente abrangem ainda os órgãos e programas governamentais com eles relacionados e respectivo acompanhamento e fiscalização orçamentária. Segundo a resolução número 20 de 2004<sup>11</sup> entre as competências da CDU encontram-se:

- a) opinar sobre assuntos atinentes a urbanismos, arquitetura, habitação, saneamento e desenvolvimento urbano; b) propor medidas legislativas nas áreas de sua competência; c) participar, como observadora, de planos, programas ou projetos de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano, inclusive em áreas metropolitanas; d) manter intercâmbio com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais, do setor; e) receber e investigar denúncias...(BRUSCO, 2006, p. 107)

A Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (artigo 22). A política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelos Municípios, de acordo com o artigo 182, já a competência para implementar programas relacionados à construção de moradias, à melhoria das condições habitacionais e de saneamento é compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados realizou entre o período de 2003 – 2014 um total de 706 reuniões que podem ser acessadas pelo site da CD. Para atingir o objetivo da pesquisa (exposto acima - identificar a interação dos membros do FNRU com CDU) acreditamos que é necessário saber o que aconteceu nas reuniões, e portanto, acessar a transcrição das reuniões por meio das notas taquigráficas.

Com as notas taquigráficas é possível identificar os falantes das reuniões, elas são o registro completo das manifestações ocorridas durante as sessões plenárias, contudo, das 706 reuniões realizadas pela CDU no período de análise, somente 113 reuniões possuem os registros dos discursos das reuniões.

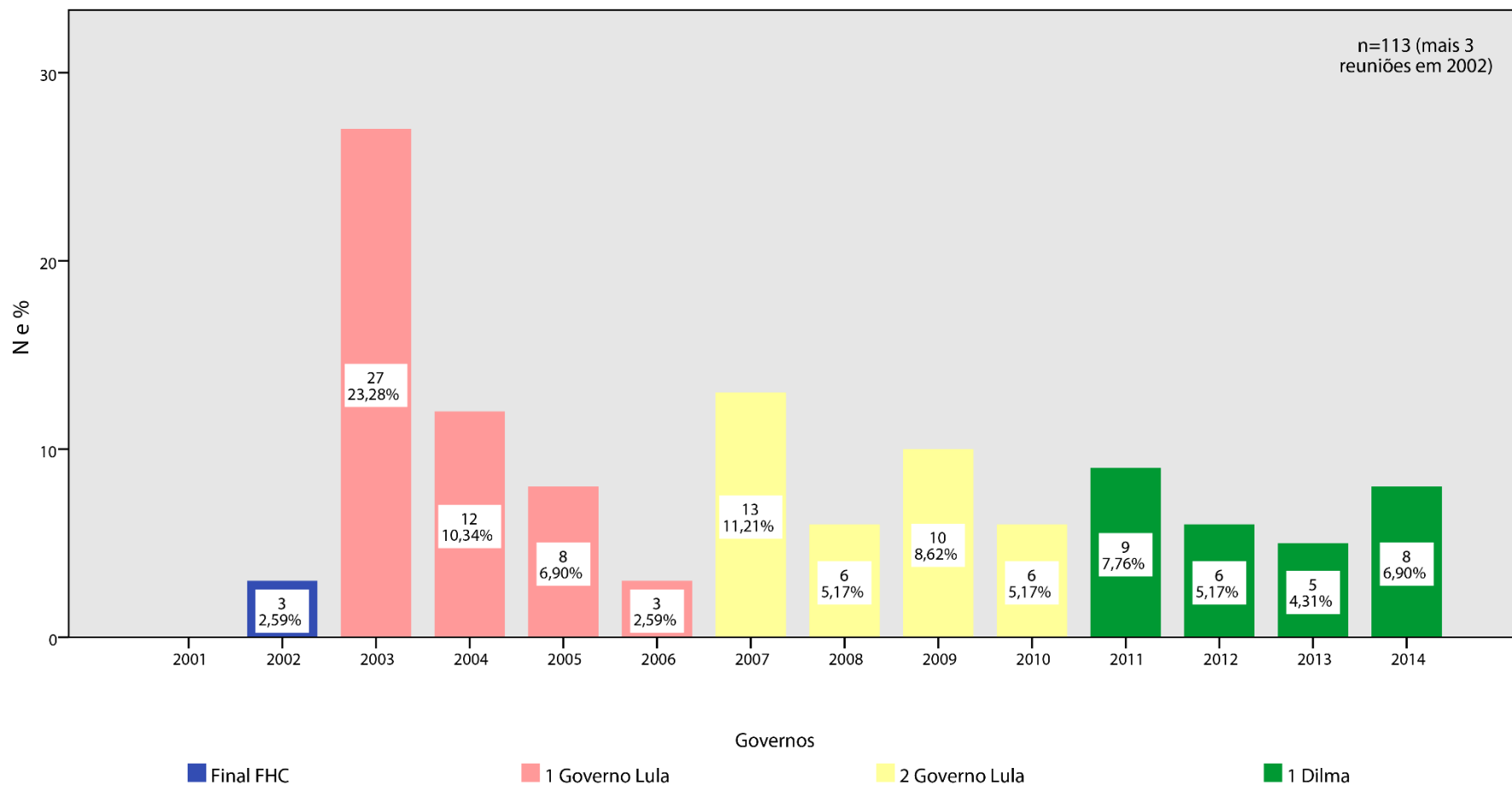
---

<sup>11</sup> Pode ser acessada nesse link:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2004/resolucaodacamaradosdeputados-20-17-marco-2004-531522-publicacaooriginal-13474-pl.html> Acesso em 18-04-2016.

As 113 reuniões que possuem os discursos dos últimos doze anos consistem na principal unidade de observação empírica mobilizada para a investigação desse estudo. No gráfico 1 podemos observar como as reuniões da CDU se concentram no tempo.

**Gráfico 1. Quantidade de reuniões realizadas pela CDU por ano (2003 – 2014)**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2001– 2014)

Considerando todo o período analisado, o ano de 2003 chama atenção pela quantidade de reuniões apresentadas. Como podemos observar no gráfico 1, a barra do ano 2003 é muito mais elevada que as demais pois somente ela reúne 27 dos casos analisados. No ano seguinte, a quantidade reuniões cai para 12 reuniões, em 2005 são 8 e no último ano do primeiro governo Lula ocorreram apenas 3 reuniões.

Ainda que em diferentes patamares, essa distribuição dos encontros coincide com o observado no início das gestões dos governos. Esse traço é bem definido em 2003, de modo atípico aliás, mas ele também se observa quando contrastamos o primeiro e o último ano do segundo governo Lula (11,21 para 5,17 pontos percentuais) e no primeiro governo Dilma (7,76 para 6,90).

Outro elemento que chama atenção no gráfico 1 é que os anos de 2006 e 2010, anos de disputas eleitorais e de términos de governos, apresentaram uma quantidade menor de reuniões em relação aos anos imediatamente posteriores, isso pode indicar que as atividades da CDU podem estar associadas ao início da gestão. A quantidade de reuniões quadruplicou de 2006 para 2007 (passando de 3 casos para 13). Em 2011, ano de novo governo isso também acontece, mas de forma mais amena, já que a elevação é mais branda (aumentando de 6 para 9 casos).

O aumento de reuniões no ano de 2003 pode estar relacionada com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder e com a criação do Ministério das cidades. No ano de 2002, seis audiências públicas foram realizadas sendo que somente três disponibilizavam notas taquigráficas. Já no ano de 2001 percebemos que o número de audiências públicas foi de dezoito, mas nenhuma delas oferecia os discursos das reuniões (por isso que no gráfico o ano de 2001 aparece sem barra).

As reuniões geralmente acontecem em um determinado período do dia (manhã, tarde ou noite), e apresentam cerca de 3 ou 4 horas de duração. É composta sempre pelo presidente da mesa, que na maioria dos casos, é o atual presidente da comissão ou o seu vice, parlamentares titulares e na maioria das vezes os requerentes das reuniões.

O presidente cumpre uma função de mediador dentro das reuniões, ele é o responsável por dirigir os trabalhos e iniciar as sessões. Além disso, cuida da lista de inscrição e controla o tempo de fala de cada participante.

Em alguns casos de reuniões de audiências públicas, seminários e conferências, também encontram-se presentes os “convidados”, que normalmente são pessoas distintas dotadas de algum conhecimento técnico e os “participantes” que, via de regra, estão representando interesses de um determinado grupo social ou defendendo seus próprios interesses.

### *3.2 Apresentação das fontes e instrumentos de coleta*

Nesta seção nos dedicamos em apresentar os materiais e métodos utilizados para a desenvolvimento desta pesquisa considerando que o conjunto de variáveis compiladas que serão apresentadas cumprem o objetivo de mapear características, padrões e regularidades do objeto da presente pesquisa. A descrição dos procedimentos realizados foi dividida em três etapas, quais sejam: i) elaboração do instrumento de coleta; ii) coleta nas fontes de informações; e iii) estratégias e ferramentas para a análise. De maneira detalhada, os procedimentos se encontram descritos abaixo:

#### *i) Elaboração do instrumento de coleta*

O trabalho empírico teve início com a produção de uma matriz de informação referente as reuniões realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) entre 2003 a 2014. Importante apontar, desde já, que as reuniões foram selecionadas com base no critério da disponibilização das notas taquigráficas, ou seja, dos discursos das reuniões. O recorte proposto ofereceu um total de 113 reuniões com discursos taquigrafados. Foram verificados nos discursos os falantes que participaram das reuniões da CDU nas três últimas legislaturas.

A matriz denominada ‘banco falantes’, contém alguns atributos dos atores que participaram das reuniões da CDU. De maneira detalhada, no banco de falantes cada linha representa um falante, isto é, o nome do indivíduo que falou em qualquer discurso. Consideramos como unidade de análise o “falante” e não “o indivíduo” porque a mesma pessoa pode falar em vários discursos. Contudo, se o mesmo indivíduo fala 10 vezes em um mesmo discurso, ele aparece apenas uma vez na base. No total temos 1312 falantes (que correspondem a 838 indivíduos). No apêndice 1 o leitor pode acessar a explicação de cada uma das 12 colunas do banco de falantes.

#### *i) Coleta nas fontes de informações*

A fonte utilizada para a coleta dos dados empíricos são as notas taquigráficas da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU). Os registros podem ser acessados pelo portal de atividade legislativa da Câmara dos Deputados, especialmente, na página de reuniões disponibilizada no perfil da Comissão de Desenvolvimento Urbano<sup>12</sup> (CDU). O recorte

---

<sup>12</sup> Disponível no link <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/reunioes> último acesso dia 02.03.2016

temporal da pesquisa abrange o período de 2003 a 2014, nesse caso, foram inseridas as datas 01/01/2003 a 31/12/2014 no mecanismo de busca na página das reuniões da CDU.

Dentro deste período, selecionamos 113 reuniões que possuem as notas taquigráficas dos encontros, esse foi o primeiro universo empírico constituído para a análise.

A seguir apresentaremos quais foram os procedimentos técnicos empregados para a manipulação dessas informações no que concerne a elaboração do banco de falantes.

O banco de falantes foi construído da seguinte forma: em uma planilha de Excel escrevemos os nomes de todos os falantes observados nos discursos das 113 reuniões. Para identificar todos os falantes não foi necessário fazer a leitura *ipsis litteris* dos discursos pois o nome de cada falante pode ser facilmente visualizado, uma vez que nas notas taquigráficas o nome dos falantes é destacado em caixa alta e negrito. Assim, uma simples visualização de cada lauda das notas taquigráficas permite localizar quem estava fazendo uso da fala durante as reuniões. Esse expediente foi empregado para cada uma das 113 notas taquigráficas.

Importante esclarecer que um mesmo falante pode aparecer em reuniões diferentes, exemplo: se o falante A falou na reunião 1, o falante B falou na reunião 1, e o falante A falou na reunião 2, então, nessas duas reuniões temos três falantes, o falante A aparece duas vezes e o falante B aparece uma vez. Contudo, na base de dados o mesmo falante não pode aparecer duas vezes em uma única reunião, apesar de que, via de regra, as notas taquigráficas mostram que quem fala em uma reunião raramente fala uma única vez.

O banco finalizado proporcionou um total de 1312 nomes que correspondem a 838 indivíduos que participaram das reuniões da CDU entre 2003 a 2014. O banco de falantes com as 1312 linhas constitui na segunda unidade de análise elementar da pesquisa.

## *ii) Estratégias e ferramentas para a análise*

Além do Excel para a criação das planilhas a pesquisa utilizou um softwar estatístico, denominado SPSS Statistics Base. O SPSS permitiu um tratamento quantitativo da planilha de falantes com base na estatística descritiva, com as quais realizamos testes de associação, análises de frequências e resíduos padronizados ajustados.

## Capítulo 4. Resultados

### 4.1 Programas urbanos e habitação pautando as audiências públicas da CDU

A caracterização das reuniões da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) foi elaborada com base no exame das notas taquigráficas de 113 reuniões (reuniões com discursos) que ocorreram durante o período de 2003 a 2014. Este foi o primeiro universo empírico constituído para a pesquisa.

Abaixo apresentaremos informações referentes aos tipos e aos temas das reuniões, também mostraremos como as reuniões se distribuí entre períodos de governos.

De saída uma informação importante diz respeito aos diversos tipos de reuniões que ocorreram dentro da CDU nos últimos anos, e que a predominância, de um deles em específico, salta aos olhos. Conforme pode ser observado na tabela 1 que se apresenta abaixo:

**Tabela 1. Tipos de reuniões realizadas pela CDU (2003 a 2014)**

Tipos de reuniões	Frequência	Percentual válido
Audiência pública	86	76,1
Conferência	9	8,0
Mesa redonda	1	0,9
Outro evento	1	0,9
Reunião ordinária	6	5,3
Seminário	10	8,8
Total	113	100

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 -2014).

Entre 2003 a 2014, das 113 reuniões investigadas nessa pesquisa, 76% (86 casos) foram eventos referentes às audiências públicas, o restante encontra-se distribuídos de maneira mais ou menos homogênea entre reuniões ordinárias (com 5% dos casos, ou 6 encontros), seminários com 9% (10 casos), conferências com 8% (9 casos) e outros eventos, que corresponde somente a 2% dos casos (2).

Portanto, importante assumir desde já que as notas taquigráficas que estamos investigando são, em grande parte, de audiências públicas da CDU. Em alguma medida, deve-se ao fato de que, proporcionalmente, as audiências públicas foram muito mais taquigrafadas do que os demais tipos de reunião.

Esse é um ponto relevante, e que merece ser enfatizado. Durante os anos de 2003 a 2014 houveram 706 reuniões promovidas pela CDU, 113 das quais com registros taquigráficos. Portanto, considerando as reuniões em seu conjunto, nossa pesquisa examinou apenas 16% do universo. Contudo, 160 desse total foram audiências públicas realizadas pela CDU. Como nossas levantamos registros de 86 audiências públicas, podemos afirmar que os dados da

pesquisa se reportam a 53,75% do total de audiências públicas ocorridas entre 2003 e 2014 (86 notas de 160 audiências). Esse valor não foi elaborado observando os critérios necessários para se constituir uma amostra significativa do universo, nem empregaremos em nossa análise as técnicas necessárias para essa finalidade. Portanto, não podemos extrapolar os achados para o total das audiências, nem tampouco para o total de reuniões. Apesar dessa restrição de caráter técnico, ponderamos que o material empírico não está sujeito à vieses de seleção, por duas razões: (1) a metade das audiências sobre as quais coletamos dados se distribui no tempo de maneira mais ou menos análoga à outra metade sobre a qual não existem registros; (2) a metade dos encontros que não possuem registros são logicamente inacessíveis, e, em rigor, é desconhecida a possibilidade desses eventos contradizerem os resultados dos dados que estudamos. Em resumo, por não se poder comprovar falsa, assumimos que nossas evidências são verdadeiras, ou pelo menos são suficientes para uma análise substantiva dos encontros que ocorreram na CDU.

Os temas abordados pelas 113 reuniões foram classificados de acordo com o recorte setorial da política urbana estabelecido pelo Ministério das Cidades<sup>13</sup>, quais sejam, habitação, saneamento, transporte e mobilidade e programas urbanos. Também adicionamos uma outra categoria chamada de reunião de decisão. Nesta última encontram-se votações de projetos de lei, decretos e reuniões sobre questões orçamentárias e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse tipo de reunião possui maior peso dentro da CDU, pois independe da vontade dos parlamentares. Para citar exemplo, as audiências públicas somente ocorrem por meio de um pedido de requerimento feito pelos parlamentares interessados. No caso de reunião de decisão, o trâmite legislativo de cada matéria é o que define a realização das reuniões, em alguns casos, também podem ser pautadas por outra questão institucional: as prerrogativas legislativas do poder executivo.

Além disto, os temas também são importantes pois permitem oferecer um panorama do que foi discutido dentro da CDU, como podemos observar na tabela 2.

### **Tabela 2. Frequência dos temas das reuniões realizadas pela CDU (2003 a 2014)**

---

<sup>13</sup> O recorte também poderia ser ampliado através de um exame específico de assuntos, como, por exemplo, os temas de gestão democrática. Um estudo que tenha como objeto o conteúdo dos discursos poderia aprofundar melhor essa questão.

Tema da reunião	Frequência	Percentual Válido
Acessibilidade e programas urbanos	39	34,5
Habitação	18	15,9
Reunião de decisão	33	29,2
Saneamento ambiental	13	11,5
Transporte e mobilidade urbana	10	8,8
Total	113	100,0

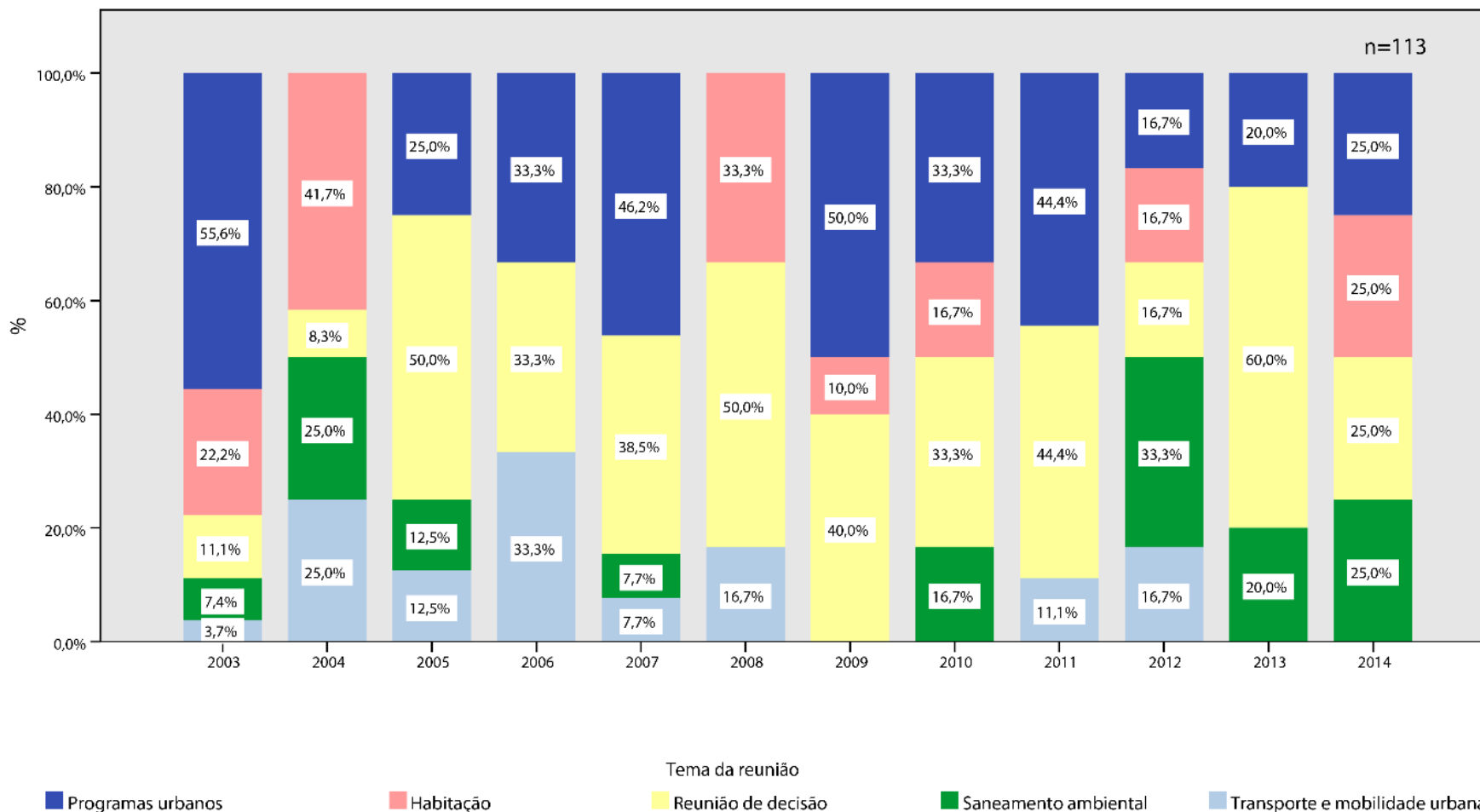
Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014)

A tabela 2 mostra que entre os temas mais abordados, programas urbanos é o principal com 34% dos casos, seguido de reunião de decisão com 29% dos casos e habitação com 15% dos casos. Saneamento e transporte foram os temas menos debatidos nos últimos 12 anos dentro da CDU com 11% e 8% dos casos respectivamente.

Quando falamos em Programas Urbanos estamos falando de reuniões que discutiram regularização fundiária, regiões metropolitanas e municipalidades. As conferências das Cidades e temas regionalistas também foram adicionada à acessibilidade e programas urbanos de maneira arbitrária. Já habitação, se refere aos debates sobre programas habitacionais (Minha Casa Minha Vida), sobre regularização de condomínios e construções habitacionais, por exemplo.

A seguir apresentamos uma análise diacrônica desse universo empírico. A variável “tema das reuniões” será utilizada como uma *proxy* contextual, de modo a nos informar como se distribuam os temas debatidos na CDU por ano.

**Gráfico 2. Temas das reuniões da CDU por ano (2003 – 2014)**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014)

O leitor pode notar que existe três temas predominantes no gráfico 2: programas urbanos, habitação e reuniões de decisão. Temas referente aos “programas urbanos” foram bastante abordados durante os anos de 2003, 2007 e 2009, ficando nesses anos com valores percentuais acima de 46%.

Habitação recebeu maior ênfase somente no ano de 2004 quando obteve 41% dos temas. Podemos perceber também no gráfico 2 que os temas sobre “habitação” no ano de 2008, ainda que não tenha sido maioria, esteve bem presente com um percentual considerável de 33%.

Quando nos concentramos nas “reuniões de decisão” (acima discriminadas) podemos observar que elas ocorreram em maior número nos anos de 2005, 2008 e 2013. Estes três anos contém 50% ou mais dos casos. Já temas referentes a transporte e mobilidade urbana assim como saneamento ambiental foram poucos verificados. Exceções foram os anos de 2006, onde transporte e mobilidade se equipararam com a quantidade de temas sobre programas urbanos e reuniões de decisão, e 2012 quando saneamento ambiental foi o tema mais abordado dentro da CDU com 33% dos casos.

#### *4.2 As características dos falantes da CDU*

Neste item nos dedicamos em apresentar o perfil dos falantes presentes nas reuniões da CDU. A seguir apresentaremos a quantidade de falas dos sujeitos, a tipologia dos falantes mais frequentes e os tipos de falantes da CDU.

O banco de falantes conforme mencionado acima possui um N de 1312 falantes distribuídos entre o total de 113 reuniões investigadas. A tabela 3 apresenta a distribuição do total de falantes ao longo dos anos, e contém algumas medidas de tendência central (média e mediana) e de dispersão (desvio padrão e coeficiente de variação).

**Tabela 3. Total de falantes por reunião por ano (medidas de tendência central e de dispersão)**

Ano da reunião	Quantidade de falantes	Percentual válido	Percentual acumulado	Mediana	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
2003	316	24,1%	24,1%	11,00	11,70	4,401	37,6%
2004	148	11,3%	35,4%	11,50	12,33	6,065	49,2%
2005	99	7,5%	42,9%	13,00	12,38	4,809	38,9%
2006	41	3,1%	46,0%	14,00	13,67	1,528	11,2%
2007	170	13,0%	59,0%	13,00	13,08	2,753	21,0%
2008	89	6,8%	65,8%	12,50	14,83	7,195	48,5%
2009	92	7,0%	72,8%	9,50	9,20	2,821	30,7%
2010	52	4,0%	76,8%	8,50	8,67	2,338	27,0%
2011	135	10,3%	87,0%	13,00	15,00	7,228	48,2%
2012	53	4,0%	91,1%	8,00	8,83	4,070	46,1%
2013	48	3,7%	94,7%	8,00	9,60	3,435	35,8%
2014	69	5,3%	100,0%	8,00	8,63	3,662	42,5%
<b>Total</b>	<b>1312</b>	<b>100%</b>		11,00	11,61	4,847	41,7%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014)

O dado mais relevante apresentado nesta tabela é a presença de 46% dos falantes nos anos de 2003 até 2006. Esse é o período do primeiro mandato do presidente Lula (quando também foi criado o Ministério das Cidades) e exprime uma maior intensidade de atividades na CDU durante esse período. Somente em 2003 observamos cerca de  $\frac{1}{4}$  do universo de falantes (são 316 casos), o que nos indica uma elevada concentração dos falantes logo no início da nossa série temporal.

O segundo elemento que chama a atenção na tabela 3 é o caráter relativamente uniforme da distribuição. O coeficiente de variação oscilando na faixa de 30% em todo o período revela que o desvio padrão sempre ficou bem abaixo da média de 11 falantes por reunião, o que indica uma dinâmica dos trabalhos mais ou menos bem determinada, pelo menos sob a ótica da quantidade de pessoas que fazem uso da fala. A proximidade dos valores obtidos entre médias e medianas também confirmam esse resultado.

A próxima tabela se dirige especificamente para o total de indivíduos que falaram na CDU entre 2003 e 2014. É importante esclarecer que nosso universo de 1312 contém uma série de nomes repetidos, pois os mesmos sujeitos participaram de mais de uma reunião ao longo do tempo. No caso na tabela 4, o N de 838 refere-se somente aos nomes dos indivíduos, desconsiderando as duplicatas. Relacionamos quantas vezes o mesmo indivíduo foi falante ao longo das 113 reuniões.

**Tabela 4. Distribuição da quantidade de pessoas que foram falantes na CDU (2003 - 2014)**

	Frequência	Percentual válido
Segmento 1 (1 fala)	657	78,4
Segmento 2 (2 falas)	96	11,5
Segmento 3 (3 a 4 falas)	48	5,7
Segmento 4 (5 falas)	12	1,4
Segmento 5 (6 ou 7 falas)	15	1,8
Segmento 6 (8 a 11 falas)	7 <sup>c</sup>	0,8
Segmento 7 (12 a 30 falas)	2 <sup>b</sup>	0,2
Segmento 8 (mais do que 34 falas)	1 <sup>a</sup>	0,1
Total	838	100,0

a. Zezeu Ribeiro; b. Maria do Carmo Lara e Fernando Chucre; c. Angela Amin, Ary Vanazzi, Dr Evilasio, Eduardo Sciarra, Jackson Barreto, Marcio Fortes e Walter Feldman.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014)

A tabela 4 separou os 838 indivíduos por classes de falantes, ou seja, no primeiro segmento estão todos os indivíduos que fizeram o uso da fala apenas uma vez. A seguir, o segundo segmento é formado por aqueles indivíduos que foram falantes duas vezes, totalizando 96 pessoas. O próximo segmento reúne as pessoas que foram falantes entre 3 e 4 vezes, e, doravante, os indivíduos foram agregados em faixas de falas, para obter uma classificação relativamente bem distribuída. Nesse caso, o segmento 4 contém os indivíduos que falaram 5 vezes, assim como no grupo 5 encontram-se falantes de 6 a 7 falas. Os três últimos segmentos (6, 7 e 8) refere-se aos falantes que participaram entre 8 e 34 vezes nas reuniões da CDU. Estes são os mais atuantes.

A divisão acima faz essa classificação com base na quantidade de falas. Como se vê na tabela 4 as falas são bastante concentradas, pois há uma enorme quantidade (657 casos) de pessoas que aparece somente uma vez em nosso banco de falantes, por outro lado, somente 10 indivíduos se posicionaram entre aqueles que tiveram entre 8 e 34 ocorrências nas notas taquigráficas. Certamente estas 10 pessoas seria um grupo bastante privilegiado para se examinar a respeito do debate que ocorreu dentro da CDU, haja visto a quantidade de vezes que esses sujeitos estiveram presentes durante o período de 2003 a 2014.

Devido ao curto tempo que temos para desenvolver uma pesquisa de mestrado, realizamos somente uma simples “tipologia” com algumas características básicas dos 10 sujeitos que mais falaram dentro da CDU. Estas informações foram coletadas na página “Conheça os Deputados” disponibilizada pelo portal online da Câmara dos Deputados<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Pode ser acessada nesse link: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>

Importante informar ao leitor que a fonte carece de atualizações e oferece dados bastante genéricos. Segue a síntese dos atributos no quadro 4:

**Quadro 4. Síntese dos atributos e tipologia dos falantes mais frequentes da CDU (2003 – 2014)**

Nomes	N de falas	Vínculo Partidário	Ocupação	Vínculo associativo	Trajectoria Pública	Tipos
Ary Vanazzi	10	PT 1980 -	Professor	Forte	Curta	1
Maria do Carmo Lara	30	PT 1983 -	Professor	Forte	Curta	1
Walter Feldman	10	PMDB 1981 – 1988 PSDB 1988 – 2013 PSB 2013 -	Médico	Fraco	Longa	2
Jackson Barreto	10	PSB 1987 – 1992 PDT 1992 – 1995 PMDB 1995 – 2001 PMN 2001 – 2003 PTB 2003 – 2007 PMDB 2007 -	Advogado	Fraco	Longa	2
Fernando Chucre	13	PSDB 1984 -	Empresário/Arquiteto e Urbanista	Forte	Curta	1
Angela Amin	11	PDS 1980 – 1993 PPR 1993 – 1995 PPB 1995 – 2003 PP 2003 -	Professor	Fraco	Longa	2
Dr Evilásio	9	PMDB 1988 – 1989 PSDB 1989 – 1997 PSB 1997 -	Médico	Fraco	Longa	2
Eduardo Sciarra	8	PTB 1982 – 2001 PFL 2001 – 2007 DEM 2007 – 2011 PSD 2011	Empresário/Engenheiro Civil	Forte	Curta	1
Zezéu Ribeiro	34	PT 1982 -	Arquiteto	Forte	Curta	1
Márcio Fortes	11	PSDB PP 2005 -	Advogado/Diplomata	Fraco	Longa	2

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014)

Em que pese o caráter pouco confiável da fonte, foi possível agregar uma série de dados nessa tabela. Em primeiro lugar listamos os dez nomes dos indivíduos que mais falaram dentro da CDU, lembrando que a quantidade de fala dos dez mais que mais aparecem varia entre 8 a 34 vezes, e isto pode ser observado na segunda coluna.

Atributos como “vínculo partidário” e “ocupação” dos falantes são as próximas informações apresentadas nas colunas subsequentes. Importante apontar que as informações sobre “vínculo partidário” foram coletadas com o objetivo de sugerir baixa ou alta adesão

desses sujeitos com as organizações partidárias. Em poucas palavras, um sujeito que permaneceu toda sua carreira dentro de um único partido, indica um certo compromisso com sua agremiação partidária, por outro lado, um parlamentar que passou por várias siglas pode apontar para uma incipiente adesão com os partidos políticos.

Além disto, podemos ver que nas três últimas colunas do quadro encontra-se a nossa “tipologia” do perfil dos falantes que obtiveram presença maior que 8 nas reuniões de 2003 a 2014 dentro da CDU. Os tipos foram construídos a partir de um exame das informações obtidas em cada “perfil da página”. Essas informações são um pouco mais extensas e por esse motivo elas foram compiladas no apêndice 2, que apresenta as combinações com as quais esses “perfis” foram construídos. Isso se encontra disponível para consulta no final da dissertação no apêndice 2. O procedimento consistiu em ler os dados dos dez nomes, e daqueles dados deduzir um tipo. Por esse motivo, por se tratar de uma classificação sem uma pesquisa em profundidade, sem um exame pormenorizado, ela não pode ser muito refinada, contudo, em que pese seu elevado grau de generalidade ela nos revela que existem pelo menos dois tipos bastante distintos que predomina dentro da CDU.

O primeiro tipo é formado pelos indivíduos que possuem “forte vínculo com organizações sociais e curta trajetória nas instituições do Estado”, nesse tipo se enquadraram cinco dos dez nomes. Ary Vanazzi do PT, Maria do Carmo Lara do PT, Zezéu Ribeiro do PT, Fernando Chucre do PSDB e Eduardo Sciarra do PSD. O segundo tipo é formado pelos sujeitos que possuem “fraco vínculo com organizações sociais e longa trajetória nas instituições do Estado”, nesse tipo encontramos mais cinco nomes. Walter Feldman do PSB, Jackson Barreto do PMDB, Dr. Evilásio (PSB) e Ângela Amin e Márcio Fortes ambos do PP.

Quais são as diferenças entre esses dois tipos? Em primeiro lugar, é possível observar que os indivíduos classificados no tipo 1 (forte vínculo com organizações sociais e curta trajetória nas instituições do Estado) possuem adesão partidária. O único caso que não cumpre com esse critério é o do Eduardo Sciarra (atualmente no PSD) que trocou de partidos várias vezes ao longo da sua trajetória. Ou seja, com exceção de Eduardo Sciarra<sup>15</sup> (PSD) todos os demais nomes se filiaram uma única vez: Ary Vanazzi, Maria do Carmo Lara e Zezéu Ribeiro, os três toda vida vinculados ao PT e Fernando Chucre filiado ao PSDB.

Por sua vez, no tipo 2 “fraco vínculo com organizações sociais e longa trajetória nas instituições do Estado” encontramos que todos os falantes apresentaram um histórico de muitas mudanças entre os partidos ao longo do tempo.

---

<sup>15</sup> Na época em que Eduardo Sciarra proferiu seus discursos na CDU ele era filiado ao DEM.

Além disto, os indivíduos do tipo 1 possui vínculos associativos mais fortes que os indivíduos do tipo 2. Via de regra, todos os cinco nomes presentes no tipo 1 possui relações com as organizações sociais de modo geral. Uma pequena distinção (que também pode ser observada no apêndice 2) merece ser apontada dentro dessa categoria: os vínculos associativos dos parlamentares petistas, quais sejam, Ary Vanazzi, Maria do Carmo Lara e Zezéu Ribeiro, encontram-se mais atrelados com movimentos sociais e sindicatos, enquanto que Fernando Chucre (PSDB) e Eduardo Sciarra (PFL/DEM) estão mais ligados às associações profissionais e de interesses de classes.

Em contrapartida, os falantes do tipo 2 possuem uma trajetória pública mais longa que os falantes do tipo 1. Exemplo são Walter Feldman<sup>16</sup> (PSB) e Márcio Fortes (PP). Walter Feldman se caracteriza um político que possui uma longa carreira dentro das instituições do Estado, conforme podemos observar no apêndice 2 sua pequena “biografia” mostra que já em 1997 era Secretário Chefe da Casa Civil do Governo de São Paulo, e desde então não parou de assumir cargos nas instituições. No caso do Marcio Fortes, suas falas se deram durante o período que ele foi ministro das cidades, considerando que ele foi o único ministro a aparecer na lista podemos afirmar que entre todos os Ministros das Cidades de 2003 a 2014, ele foi o que mais se fez presente dentro da CDU. No seu perfil também se verifica uma longa trajetória pública dentro do Estado.

Um último achado muito importante que foi encontrado neste quadro é a presença de um parlamentar que foi membro fundador do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, (movimento social vinculado ao FNUR) e diretor da ANSUR nos anos noventa (lembrando que foi a ANSUR quem liderou a constituição do MNRU em 1987). Ary Vanazzi além da sua longa trajetória de luta pelo FNUR também foi membro titular da CDU em 2003 e 2004.

Todos os parlamentares que apareceram na lista dos mais frequentes foram membros titulares ou suplente da CDU em seus determinados períodos de fala.

Em suma, para finalizar esta análise gostaríamos de apontar que a tipologia com dois critérios dicotômicos certamente é um tanto quando simplificadora, contudo, tendo em vista o tipo de fonte e a forma com obtemos essas informações, essa agregação não pode ser melhor trabalhada.

A próxima informação que apresentaremos a seguir é sobre os tipos de falantes que encontramos na CDU (cinco foram as categorias para os tipos de falantes). Nossa categorização buscou levar em consideração o lugar de fala de cada sujeito dentro das reuniões realizadas

---

<sup>16</sup> Na época em que Walter Feldman proferiu seus discursos na CDU ele era filiado ao PSDB.

pela CDU. Os cinco tipos de falantes encontrados foram: convidado, mediador, ministro, parlamentar e participante.

Os convidados das audiências públicas, por exemplo, são estabelecidos já no pedido de requerimento para realizar tal audiência pelo parlamentar que efetuou o pedido<sup>17</sup>.

Os parlamentares são em grande maioria membros permanentes da CDU, mais também podem ser um parlamentar da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal simplesmente participando das reuniões pelos mais diversos interesses.

Os participantes são os sujeitos que pedem a palavra através da lista de participação que se encontra presente com o presidente da comissão. A fala para esta categoria geralmente é aberta após a finalização da exposição dos convidados. Abaixo apresentamos os tipos de falantes observados na tabela 5.

**Tabela 5. Frequência dos tipos de falantes presentes nas reuniões da CDU (2003 a 2014)**

	Frequência	Percentual Válido
Convidado	490	37,3
Mediador	112	8,5
Ministro	19	1,4
Parlamentar	525	40,0
Participante	166	12,7
Total	1312	100,0

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014)

A tabela mostra que temos a predominância de dois tipos específicos de falantes, quais sejam, convidados e parlamentares. Do total de 1312 falantes 40 % são do tipo parlamentar e 37% são do tipo convidado, ou seja 77% dos casos representa somente dois tipos dos falantes.

O fato de a maioria dos falantes da CDU ser do tipo parlamentar é um dado esperado, considerando que são eles quem são os responsáveis por conduzir os trabalhos da CDU, e conseqüentemente, as reuniões.

Com relação aos convidados, podemos afirmar que esta é uma classificação que encontra-se presente dentro das audiências públicas, dos seminários e das conferências. Considerando essas informações podemos considerar que o alto número de convidados deve-se ao alto número de audiências públicas.

Um leitor mais atento pode questionar a quantia de 112 mediadores aparecer na tabela acima, sendo que para cada reunião há um mediador e nós estamos trabalhando com 113 reuniões. Aconteceu que houve um caso em que o presidente da mesa teve que deixar o

<sup>17</sup> Essa informação foi obtida na dinâmica das reuniões examinada através das notas taquigráficas.

ambiente e por isso passou a função de mediador da sessão para um determinado convidado, o fato ocorreu em uma reunião de conferência e o falante, mesmo mediando aquele evento, ficou classificado como convidado.

Interessante notar nesta tabela é que ela nos fornece o número de falantes classificados como participante. Entre 2003 a 2014 cerca de 13% (166 casos) dos falantes em reuniões da CDU eram participantes.

#### 4.2a Partidos políticos dos parlamentares na CDU

Para conhecer melhor os parlamentares que estiveram nas reuniões da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) apresentaremos os laços partidários desses parlamentares. Assim como demonstraremos como esses laços se distribuem no tempo.

Para realização desse procedimento fizemos um *split* no banco dos falantes e selecionamos apenas os parlamentares. Dos 1312 falantes possuímos um N de 525 parlamentares. A seguir, apresentaremos os vínculos partidários dos parlamentares na tabela 6.

**Tabela 6. Frequência dos partidos políticos dos parlamentares (2003 – 2014)**

Partido Político	Frequência	Percentual válido
PT	161	30,7
PSDB	68	13,0
PMDB	55	10,5
PP	40	7,6
PTB	36	6,9
PFL/DEM	36	6,9
PSB	24	4,6
Outros	91	17,3
Não se aplica*	14	2,7
Total	525	100,0

\* “Não se aplica” se refere aos parlamentares que não são deputados federais, como vereadores, senadores ou deputados estaduais

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados

Podemos observar na tabela 6 que do total de 525 parlamentares presentes na CDU, 30% (161 casos) são vinculados ao PT. Podemos perceber que esse valor é mais que o dobro quando comparado com os valores apresentados pelo PSDB (13% com 68 casos) e pelo PMDB (10% com 55 casos).

Para averiguar como o partido político dos parlamentares se distribuem no tempo agregaremos os 12 anos de análise em três períodos de governos, quais sejam, primeiro governo Lula de 2003 a 2006, segundo governo Lula referente aos anos de 2007 a 2010 e primeiro

governo Dilma, abrangendo o período de 2011 a 2014. Segue abaixo o cruzamento na tabela 7.

**Tabela 7. Partido político dos parlamentares por governos (2003 – 2014)**

	Governo Lula 1		Governo Lula 2		Governo Dilma 1	
	N	%	N	%	N	%
PT	87	42,9%	50	24,6%	24	20,2%
Outros	19	9,4%	41	20,2%	31	26,1%
PSDB	23	11,3%	35	17,2%	10	8,4%
PMDB	12	5,9%	18	8,9%	25	21,0%
PP	8	3,9%	19	9,4%	13	10,9%
PFL/DEM	17	8,4%	16	7,9%	3	2,5%
PTB	19	9,4%	13	6,4%	4	3,4%
PSB	16	7,9%	6	3,0%	2	1,7%
Não se aplica	2	1,0%	5	2,5%	7	5,9%
Total	203	100,0%	203	100,0%	119	100,0%

$\chi^2 = 81,894 (0,00)$

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014))

A primeira informação relevante que tabela 7 apresenta é a distribuição relativamente homogênea dos parlamentares nos governos, sendo que no primeiro e no segundo governo Lula a quantia de parlamentares presentes nas reuniões é exatamente a mesma, com 203 parlamentares cada gestão<sup>18</sup>.

Além disso, o cruzamento acima indica que os parlamentares filiados ao PT representam 42% dos casos encontrados no primeiro governo Lula, percentual muito maior comparado com os resultados que alcançaram os outros partidos políticos do primeiro governo Lula. Tais como, PSDB com 11%, PTB com 9%, PFL/DEM com 8% e PMDB com 5% dos casos.

Quando analisamos a segunda gestão Lula, o PT continua com um percentual de presença melhor que as outras siglas partidárias, contudo, a quantia, dessa vez, é bem menos expressiva. Dos 203 parlamentares no segundo governo Lula, 24% são filiados ao PT, seguido de 20% que se refere a “outros” partidos políticos. É importante esclarecer que a classificação “outros” diz respeito aos partidos com pouca representatividade dentro dos anos analisados pela pesquisa, exemplos são: PV, PSC, PDT, PSD<sup>19</sup> etc.

<sup>18</sup> Como explicamos acima a composição das cadeiras da comissão muda anualmente como foi discriminado na descrição do objeto.

<sup>19</sup> Siglas partidárias que encontram-se agrupadas como “outros”: PCdoB, PDT, PHS, PV, PTC, PL, PMN, PPB, PPS, PR, PSC e PSD.

Em relação a primeira administração Dilma, podemos observar que o PMDB é o partido que mais predomina com 21% dos casos e que o PT tem uma queda de 4 pontos percentuais em relação a gestão anterior, ficando com 20% dos casos.

Vale apontar, que 26% dos casos que pertencem a categoria “outros” (categoria que representa partidos com baixa frequência dentro da CDU) são compostos por 12 siglas partidárias. Isso pode apontar para uma certa fragmentação dentro da CDU no primeiro governo Dilma.

De maneira geral os parlamentares do PT se apresentam como a maioria de falantes parlamentares em quase todo o período de análise, nos dois governos Lula, isso só muda de figura no governo Dilma, quando o PMDB toma o protagonismo.

O PSDB segue na mesma direção do PT, só que em frequência menor. Dos 68 falantes do PSDB, 23 participaram durante o primeiro governo Lula, metade (35) durante o segundo governo Lula, e uma quantidade menos expressiva (10 falantes) ficou no governo Dilma.

Segue abaixo o resíduo padronizado do cruzamento das variáveis partido político dos parlamentares por governo.

**Tabela 7a. Resíduo padronizado do cruzamento entre partido político dos parlamentares por governo (2003 – 2014)**

Resíduo padronizado	Governos		
	1° gov Lula	2° gov Lula	1° gov Dilma
PT	3,1	-1,6	-2,1
PSDB	-,6	1,7	-1,4
PMDB	-2,0	-,7	3,5
PP	-1,9	,9	1,3
PTB	1,4	-,2	-1,5
PFL/DEM	,8	,6	-1,8
PSB	2,2	-1,1	-1,5
OUTROS	-2,7	1,0	2,3
NÃO SE APLICA	-1,5	-,2	2,1

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 – 2014)

O primeiro aspecto a destacar é a concentração de parlamentares ligados ao PT e ao PSB no primeiro governo Lula. Ainda durante este período observamos a não concentração de parlamentares peemedebistas (-2,0) dentro da CDU.

Ainda na tabela 7a vale ressaltar como são invertidos os valores do PMDB e do PT. A tendência a concentração de parlamentares filiados ao PMDB no segundo governo Lula é inexpressiva (-0,7), mas o PMDB ganha força no primeiro mandato Dilma (quando o valor do resíduo padronizado se eleva para 3,5 positivo). O PT, por outro lado, apresenta um bom desempenho na primeira gestão Lula mas perde força com a primeira administração Dilma,

informando que a tendência no primeiro governo Dilma passa a ser para não concentração de parlamentares petistas (-2,5).

A próxima informação que será apresentada é o cruzamento das variáveis partido político do requerente por governos. O período analisado que foi classificado em governos distribui-se da seguinte forma: o período de 2003 a 2006 representa o primeiro governo Lula, o período 2007 a 2010 abrange o segundo governo Lula e, por fim, o período de 2011 a 2014 corresponde ao primeiro governo Dilma.

Importante apontar desde já que os requerentes, conforme dito anteriormente se refere a parlamentares donos da solicitação das audiências. Muitas das vezes, um relator que está estudando um parecer resolve requerer uma audiência pública convidando a presença de especialistas da área para falar sobre determinado tema, portanto ele tem poder de pauta e é um agente importante, por esse motivo coletamos quais são seus vínculos partidários. A identificação do requerente foi realizada através de busca pelos seus nomes nas notas taquigráficas de cada reunião. Foram encontrados um total de 755 requerentes entre os 1312 falantes, e sua distribuição por partidos e governos segue abaixo na tabela 8.

**Tabela 8. Cruzamento entre partido político do requerente por governo (2003 -2004)**

	Governo Lula 1		Governo Lula 2		Governo Dilma 1	
	N	%	N	%	N	%
PCdoB	27	6,8%	0	-	0	-
PDT	0	-	24	16,3%	0	-
PFL/DEM	8	2,0%	17	11,6%	0	-
PL	28	7,0%	0	-	0	-
PMDB	6	1,5%	11	7,5%	67	39,6%
PP	24	6,0%	15	10,2%	16	9,5%
PSB	28	7,0%	0	-	21	12,4%
PSDB	66	16,5%	0	-	9	5,3%
PT	184	46,1%	80	54,4%	45	26,6%
PTB	28	7,0%	0	-	11	6,5%
Total	399	100	147	100	169	10-

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 - 2014)

Por que *o partido político* dos requerentes é importante? Supondo que em uma janela de oportunidade os representantes dos partidos procuram ocupar todos os espaços disponíveis na pauta da agenda política, seria razoável imaginar que no primeiro governo Lula os atores em disputa no poder legislativo puderam se valer da CDU para viabilizar uma “janela de oportunidade”. A tabela 8 nos mostra que a maioria dos requerentes foi vinculada ao PT nos dois governos Lula (46,1% e 54,4%), mas migrou para o PMDB durante o primeiro governo Dilma, ainda que a maioria pemedebista seja menor (39,6%) do que as anteriores. Como se vê,

a ocorrência de requerentes pemedebistas aumentou consideravelmente nos três governos, pois eles partem de 6 casos no primeiro governo Lula (1,5% do total) para 67 observações no primeiro governo Dilma (39,6% do total). Portanto, é possível defender que a filiação partidária dos requerentes, isto é aqueles que pautam as reuniões, é sensível as variações na composição das forças partidárias que formam os governos.

#### 4.2b Fórum Nacional da Reforma Urbana: participantes e convidados nas reuniões da CDU

Neste subitem apresentaremos algumas características básicas dos convidados e dos participantes das reuniões da CDU. Para tanto, repetimos o procedimento de *split* explicado acima, só que desta vez selecionamos dois tipos de falantes não-parlamentares, quais sejam, convidados e participantes.

Nosso objetivo foi conhecer alguns dos atributos dos falantes, como por exemplo, o vínculo representativo dessas duas classificações. Dos 1312 falantes no geral, 656 são referentes aos convidados e participantes das reuniões da CDU. Este será o N explorado nesta seção.

Antes de apresentar os achados do cruzamento, é importante apontar que a variável “vínculo representativo” foi coletada dentro dos discursos das 113 reuniões. Esta informação foi preenchida com os nomes das instituições que os convidados estavam representando. Isso pode ser encontrado logo no início da nota taquigráfica, na descrição do conteúdo da reunião.

A mesma facilidade não é possível quando se trata dos participantes. A condição para falar em uma reunião de audiência pública, ou em qualquer outra, é a mesma, basta se inscrever na lista de participação que encontra-se aos cuidados do mediador e aguardar. Após a fala dos convidados abre-se para a fala dos participantes, nesse momento o mediador faz uma apresentação da pessoa que vai falar, com por exemplo, “Passo a palavra para a Sra Maria do Rosário representante dos moradores do bairro X”. O “vínculo representativo” é então enunciado. Segue abaixo os vínculos representativos na tabela 9.

**Tabela 9. Vínculos representativos dos convidados e dos participantes (2003 – 2014)**

	Convidado		Participante	
	N	%	N	%
Burocracia	208	42,4%	28	16,9%
Sociedade civil	134	27,3%	56	33,7%
Experts	62	12,7%	8	4,8%
Lobby	76	15,5%	25	15,1%
Não se aplica	10	2,0%	49	29,5%
Total	490	100,0%	166	100,0%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 - 2014)

A tabela 9 apresenta o “vínculo representativo” dos convidados e dos participantes das reuniões da CDU. Como se vê a maior parte dos falantes classificados como “convidados” possuem vínculos representativos com a burocracia 42% (208 casos) e com a sociedade civil 27% (134 casos), pois somente essas duas categorias reúnem quase 70% dos convidados.

Sociedade civil aqui significa, do ponto de vista da operacionalização da pesquisa, basicamente a junção de movimentos sociais, sindicatos, conselhos e associações de níveis locais, estaduais e nacionais. Por sua vez, a burocracia abrange agências reguladoras, empresas estatais, órgãos de controle (ministério público) e ministérios do governo federal.

Vale ressaltar que as atribuições dos seus representantes dentro da CDU diferem bastante das funções dos parlamentares que compõem a comissão. É por esse motivo que à direita da tabela 9 o leitor encontra dados dos vínculos representativos dos “participantes”. As manifestações dos falantes classificados como “participantes”, de acordo com as notas taquigráficas, revelam que esses sujeitos participam de forma diferente: é preciso aguardar a sua inscrição para se manifestar e o falante possui menos tempo do que os convidados. Trata-se de um segmento mais reduzido da população (166 casos entre os 1312), mas, ainda assim, eles são importantes porque manifestam uma procura espontânea de agentes muito diversificados do ponto de vista sócio-ocupacional pelo acompanhamento dos debates na CDU.

Isto posto, notamos que na tabela 9 três categorias agregam a maior parte dos vínculos representativos dos participantes, quais sejam, sociedade civil com 33% dos casos, parlamentares com 29% e burocracia com 16%. Apesar da baixa incidência de casos, a sociedade civil é quem possui o maior número (56 casos) de falantes do tipo “participante” dentro das reuniões da CDU.

Para finalizar este capítulo, a última informação que será abordada refere-se a quantidade de falantes que representam o FNRU. Nosso objetivo foi mensurar o espaço dos membros do fórum dentro da CDU. Segue informação na tabela 10.

**Tabela 10. Quantidade de representantes do FNRU dentro da CDU (2003 – 2014)**

	Frequência	Percentual Válido
Não	1261	96,1
Sim	51	3,9
Total	1312	100,0

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 - 2014)

O que podemos perceber com a tabela 10 é que baixíssima foi a quantidade de representantes do FNRU dentro das reuniões da CDU durante os últimos 12 anos, 3,9% dos

falantes. Conforme podemos observar na tabela 10, do total de 1312 falantes somente 51 casos foram classificados como vinculados especificamente ao FNRU.

O baixo número de falantes nesta categoria pode indicar duas coisas: primeiro, como é óbvio, isso revela a inexpressividade de militantes do FNRU atuando dentro da CDU; segundo, é possível que estejamos diante de uma subnotificação dessa informação devido ao “enquadramento institucional” da própria fonte de pesquisa. Os dados compilados nessa base foram extraídos das notas taquigráficas da CDU. Como já foi observado acima, nesse documento o vínculo representativo aparece logo após a anúncio do falante, e é possível que os militantes do FNRU tenham sido identificados como burocratas do Ministério das Cidades (ou outras categorias). A partir do exposto no capítulo 1 desta dissertação acreditamos ser possível afirmar que ocorreu uma espécie de conversão dos militantes em burocratas. A confirmação desta intuição, todavia, exige um estudo específico sobre as trajetórias dos ativistas (através de uma abordagem prosopográfica) ou em estudos com um objeto mais restrito, como foi o caso da Secretaria Nacional de Programa Urbanos no primeiro governo Lula (SERAFIM, 2013).

Apesar disso, o quadro abaixo revela alguns traços relevantes, pois nele esse pequeno segmento do universo de falantes é desagregado, revelando a quais instituições da sociedade civil esses falantes estavam vinculados. Como se pode ver, a maior parte dos 51 representantes do Fórum se encontra nas reuniões ocorridas no 1º governo Lula. Foram 18 convidados e 15 participantes espontâneos que estiveram na CDU entre 2003 e 2006. A partir de 2007 sua presença na CDU diminuiu ainda mais, pois eles só estiveram representados por 6 falantes. Além disso, o levantamento das instituições mais frequentes revela que existem três associações claramente mais presentes dentro da CDU, a União Nacional por moradia popular (UNMP), com 16 ocorrências na base, a Central de Movimentos Populares (CMP) representada por 10 falantes e os seis representantes diretos do Fórum Nacional da Reforma Urbana.

**Quadro 5. A rede do FNRU por governos (2003 – 2014)**

Governo (período)	Participantes		Convidados	
	N	Associação à qual o falante estava vinculado	N	Associação à qual o falante estava vinculado
1º Governo Lula (2003- 2006)	6	Central de Movimentos Populares (CMP)	3	Central de Movimentos Populares (CMP)
	6	União Nacional por moradia popular (UNMP)	7	União Nacional por moradia popular (UNMP)
	3	Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAN)	3	Fórum Nacional da Reforma Urbana
			1	Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)
			1	Instituto Pólis
			1	Instituto Metrolólis
		2	Federação dos órgãos para assistência social e educacional (FASE)	
		<i>Total no 1º Governo Lula (2003-2006)</i>	33	
2º Governo Lula (2007- 2010)	1	Frente Nacional da Reforma Urbana	1	Central de Movimentos Populares (CMP)
			3	União Nacional por moradia popular (UNMP)
			1	Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAN)
			1	Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)
			3	Fórum Nacional da Reforma Urbana
			2	Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)
		<i>Total no 2º Governo Lula (2007-2010)</i>	12	
1º Governo Dilma (2011- 2014)			2	Instituto Pólis
			4	Conselho Nacional das Cidades (FNRU)
Total		<i>Total no 1º Governo Dilma (2011-2014)</i>	6	
<hr/>				
Total de ocorrências	Nome da associação			
16	União Nacional por moradia popular (UNMP)			
10	Central de Movimentos Populares (CMP)			
6	Fórum Nacional da Reforma Urbana			
4	Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAN)			
4	Conselho Nacional das Cidades (FNRU)			

2	Federação dos órgãos para assistência social e educacional (FASE)
2	Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)
3	Instituto Pólis
2	Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)
1	Frente Nacional da Reforma Urbana
1	Instituto Metrolólis
51	Total

---

Fonte: elaboração própria, com base nos dados coletados no site da Câmara dos Deputados (2003 - 2014)

Sejam quais forem suas restrições, as notas taquigráficas são um tipo de documento precioso, haja vista a quantidade de padrões que podemos recolher nelas. No próximo capítulo resumiremos nossos achados empíricos, e poderemos discutir especificamente o alcance dos resultados obtidos e o rendimento analítico desta fonte, em que pese suas limitações.

## Capítulo 5 – Considerações finais

Os dados discutidos acima nesta dissertação nos permitem sustentar oito achados empíricos discriminados abaixo:

- i) Os temas que pautaram as reuniões da CDU durante o período de 2003 a 2014 foram “programas urbanos”, “reuniões de decisões<sup>20</sup>” e assuntos relativos à “habitação”;
- ii) Houve uma expressiva concentração de falantes circulando dentro da CDU durante o primeiro governo Lula, uma vez que 46% falaram entre 2003 a 2006;
- iii) Houve uma acentuada concentração de falas em poucos sujeitos pois na maior parte dos casos observados (657 em 1312 ou 78% da população) o indivíduo falou apenas uma vez. Por outro lado, separando a população de falantes pelas quantidades de falas obtivemos um segmento de dez indivíduos que se manifestaram entre oito e trinta e quatro vezes ao longo de todo o período.
- iv) Existem dois tipos de perfis parlamentares entre os falantes mais frequentes da CDU: o tipo 1, onde se observa um forte vínculo com organizações sociais e uma curta trajetória nas instituições do Estado; e o tipo 2, onde se apresenta os falantes que possuem um fraco vínculo com organizações sociais e longa trajetória pública percorrida ao longo do tempo dentro das instituições do Estado. No tipo 1, encontramos um achado interessante: que um dos falantes mais frequentes da CDU durante os últimos doze anos foi Ary Vanazzi, parlamentar vinculado ao PT e ao mesmo tempo militante-fundador da rede que se transformou no FNRU;
- v) A maioria dos parlamentares que falaram dentro da CDU eram vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT). De 525 parlamentares, 161 casos (30%) eram filiados ao PT. O PT foi maioria somente nos dois governos Lula, pois durante o primeiro governo Dilma o PMDB é quem assumiu o protagonismo;
- vi) Com os partidos políticos dos requerentes que solicitaram as reuniões da CDU, podemos perceber que o resultado seguiu o mesmo padrão do achado anterior. A maioria dos requerentes foram vinculados ao PT nos dois governos Lula (46,1% e 54,4%), mas essa maioria se deslocou para o PMDB durante o primeiro governo Dilma;

---

<sup>20</sup> Isto é, reuniões de caráter deliberativo sobre temas trazidos pelo executivo, como discutido no capítulo anterior.

- vii) Encontramos que os convidados das reuniões da CDU são em grande parte (42% dos casos) burocratas do Estado, e que entre os participantes das reuniões identificados, 33% representavam às organizações da sociedade civil;
- viii) Que são poucos os falantes do FNRU que transitaram dentro da CDU durante os últimos doze anos, apenas 51 casos dos 1312 falantes, equivalente a 3,9% dos sujeitos que falaram nas reuniões realizadas pela CDU.

Na sessão destinada a apresentar nosso problema teórico discutimos a seguinte questão: como a sociedade civil interage com as instituições políticas, ou de forma mais específica, de que maneira as demandas provenientes da sociedade se institucionalizam.

No início da investigação, quando analisávamos as características básicas das reuniões realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (através das notas taquigráficas) descobrimos que uma grande maioria das reuniões eram audiências públicas, 86 de 113 reuniões, equivalente a 76% dos casos investigados. De acordo com o conceito de interface socioestatal explicado no capítulo 2 desta dissertação, podemos tratar as audiências públicas como uma estrutura possuidora de uma interface cognitiva caracterizada como comunicativa. Nesse caso, temos os dois polos interagindo, sociedade civil e Estado se informando mutuamente dentro dos eventos que caracterizam audiências públicas. Este é um tipo de interação que investigamos, e se percebe quão importante elas são na geração de ideias.

É dentro das comunidades de políticas que ocorre a experimentação de ideias, a difusão de informação e o debate que é sempre saudável para se estabelecer um consenso. Kingdon aponta que ideias são essenciais, seja para ajudar a identificar os problemas, seja para propor as alternativas para resolver os problemas.

Esse tipo de interface socioestatal que se manifesta através do diálogo com seus pares não fornece condições suficientes para explicar o ingresso de uma demanda na agenda governamental ou no processo de decisão político. Para uma demanda social se institucionalizar é necessário considerar o que Lavallo chama de uma interface socioestatal de caráter político. Nesse caso, para melhor conhecer a influência que a sociedade exerce nas instituições políticas seria mais apropriado investigar a interação através de uma interface política caracterizada como sendo de cogestão, onde os processos decisórios são compartilhados entre ambos os polos. Este é um segundo tipo de interação, importante para averiguar a eficácia da sociedade civil no processo político de decisão.

Em Kingdon uma noção parecida se apresenta como a ideia de terceiro fluxo, o político. Para uma questão entrar na agenda é necessário a confluência de três fluxos, o de propostas, o de percepção de soluções (ambos passível de verificação dentro das comunidades de políticas

em torno da CDU) e o fluxo político, que depende do contexto. Isso pode ser verificado de maneira mais concreta a partir i) das mudanças no clima eleitoral; ii) na configuração de grupos de interesses, como a entrada de novos atores ou o fortalecimento de grupos; ou, o mais importante, iii) pelas variações significativas na composição do governo ou legislativo, principalmente por mudanças partidárias.

Grosso modo, é na confluência desses três fluxos onde Kingdon sugere que a interação que ocorre nas comunidades de políticas influencia a forma como as políticas públicas são produzidas em cada área. Tendo como referência esse contexto teórico retomamos nosso postulado de pesquisa, qual seja, o de que existem duas formas de se obter sucesso no processo político de decisão, a primeira é pela inserção de militantes nos lugares estratégicos, e a segunda é pela mobilização dos parlamentares mais afinados com um determinado tema. A operacionalização empírica da hipótese da pesquisa pode ser resumida em três perguntas que fizemos ao nosso objeto: i) são sempre as mesmas pessoas que participam das reuniões realizadas pela CDU? ii) os atributos dos falantes da CDU permitem qualifica-los como “especialistas”? iii) sua participação na CDU é coesa e consistente do ponto de vista das pautas defendidas? Estas perguntas foram levantadas com a intenção de definir a “comunidades de políticas” que encontra-se em torno da CDU. A seguir responderemos estas perguntas e explicaremos como que delas surgiu nossa principal conclusão.

A primeira pergunta pode ser respondida afirmativamente. Os nossos dados indicam que há uma minoria formada por apenas 10 indivíduos que, sozinhos, estiveram como falantes entre 8 e 34 vezes ao longo de todas as reuniões. Se somarmos todas a participação desses 10 indivíduos (243 ocorrências) e comparamos com o total de falantes registrados, concluímos que somente essas dez pessoas respondem por quase um quinto do universo de falantes (eles são exatamente 18,52% de todos os falantes). Esse dado fica mais nítido se consideramos que a grande maioria das pessoas aparece como falante apenas uma vez: temos 657 pessoas com apenas uma ocorrência entre os falantes. Portanto, eles são 50% do universo de falantes (n=1312) e 78% do total de indivíduos (n=838). Esta quantidade de falas em torno de poucos que se observa na CDU deve-se em boa medida aos arranjos institucionais da Câmara dos Deputados, pois, com exceção de Marcio Fortes, todos os outros nomes possuíam vínculo com a CDU, ou seja, todos os nove nomes que se encontram na posição de falantes mais frequentes da CDU eram titulares ou suplentes de posições burocráticas ou cargos formais na CDU no período analisado. Isso é importante pois, a partir desta evidência podemos propor uma relação entre um atributo dos falantes (ser ou não vinculado formalmente à CDU) e uma característica

da CDU, qual seja, a consolidação de regras e procedimentos para organizar a dinâmica de trabalho dentro da comissão.

A resposta à segunda questão é sim, a intensidade da participação desse pequeno grupo de falantes e a exclusividade das “condições de acesso” a esse grupo (são somente 10 em 838 indivíduos) nos parecem ser subsídios suficientes para estabelecer que esses indivíduos são “especialistas”, ou ao menos, eles podem ser assim classificados segundo a acepção atribuída a essa categoria pelo modelo teórico do Kingdon. Esses são os indivíduos que mais falaram, e certamente são as pessoas que melhor conhecem a natureza e a substância das matérias discutidas na CDU.

A terceira pergunta também pode ser respondida na afirmativa, há coesão na CDU. Ou pelo menos nos arriscamos em afirmar que existe uma relativa convergência que pode ser observada nos temas debatidos ao longo dos anos dentro da CDU. Por exemplo, descobrimos que assuntos referentes aos programas urbanos (regularização fundiária, municipalidade, regiões metropolitanas) encontram-se distribuídos de maneira mais ou menos homogênea durante o período de investigação. Este dado nos permitiu estabelecer um vínculo com os achados da tese de Lizandra Serafim, qual seja, de que no processo de formação do Ministério das Cidades houve muita disputa entre as ideias que estavam chegando via Instituto Cidadania juntamente com os quadros do FNRU, com as ideias que já se encontravam enraizadas dentro das instituições a partir dos burocratas que já se encontravam no Estado, e que foram transferidas para o Ministério das Cidades. Lizandra demonstra que dentro deste embate na criação do Ministério das Cidades, o lugar que coube aos representantes do FNRU era a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (na época em que ainda se chamava somente Secretaria Nacional de Programas Urbanos). Também encontramos que habitação é um assunto que, ainda que em menor proporção, é contemplado dentro da CDU.

Tanto programas urbanos, onde agregamos os temas de competência da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, quanto habitação (que é um tema de essencial importância para os representantes do FNRU) estão distribuídos de forma uniforme ao longo do tempo, ou ainda, existe uma distribuição mais ou menos homogênea dos temas debatidos dentro da CDU, que resultam em pauta relativamente bem definida ao longo dos anos. Isso nos parece suficiente para afirmar que as comunidades de políticas em torno da CDU atuam de maneira relativamente coesa e integrada na produção de ideias referente a política urbana.

Respondidas as principais questões empíricas dessa dissertação, passemos à principal conclusão do estudo, que pode ser expressa assim: *As comunidades de políticas que geram*

*ideias dentro da CDU são coesas e integradas porque o funcionamento da CDU é sensível às regras que estruturam o ambiente institucional.*

A ideia de “comunidades de políticas” e a coesão dos “dez mais” dentro da CDU já foram devidamente expostas acima, mas ainda falta explicar porque elas são sensíveis ao ambiente institucional. Vários achados empíricos dessa dissertação poderiam ser mobilizados para examinar esse fenômeno, mas o que nos chamou mais a atenção é o partido político dos requerentes, cujos dados se encontram na tabela 8, discutida no capítulo anterior.

Como podemos ver nesta tabela, a maioria dos requerentes foram vinculados ao PT nos dois governos Lula (46,1% e 54,4%) e caiu acentuadamente durante o governo Dilma. A trajetória de participação de requerentes ligados ao PMDB revela um padrão bem diferente, pois a sua participação, em termos percentuais foi de 1,5%, 7,5% e 39,6% nos três governos. Isso quer dizer que os requerentes vinculados ao PT ocuparam um considerável espaço nas reuniões da CDU durante os dois governos Lula, mas houve uma alteração de padrão quando o PMDB entrou na chapa eleita para o primeiro governo Dilma, e o partido passou a ser a sigla partidária de maior peso dentro da CDU. Uma variação na composição de governo pode explicar isso. No primeiro governo Dilma foi quando o vice presidente passou a ser peemedebista. Isso pode ser visto como outro indicativo da forte presença do executivo nas elaborações de política pública do urbano no país, ao longo de toda a cadeia burocrática.

Para nos aproximarmos empiricamente dos canais de influência do ambiente institucional sobre as reuniões da comissão nos detivemos sobre esse atributo (partido político) de um agente importante para definição das pautas, os requerentes (esta categoria já foi caracterizada no capítulo anterior). O partido do requerente, neste caso, exprime a composição das forças políticas partidárias de apoio ao governo. Quando o PMDB entra na chapa aumenta a quantidade de seus requerentes na CDU. Em que pese a enorme lista de variáveis omitidas nesta relação, avaliamos ser possível afirmar, pelo menos, que a dinâmica da CDU é sensível ao ambiente institucional, desde que o perfil do requerente exprima a composição das forças políticas partidárias.

O último assunto que queremos abordar neste capítulo de encerramento são os limites e os alcances destas conclusões, tendo em vista algumas decisões de caráter procedimental e metodológico tomadas durante o trabalho. A coleta e a manipulação dessas informações no segundo semestre de 2015 levantou uma série de dúvidas que nos levaram a confrontar o modelo teórico original, e vislumbrar algumas alternativas para o posterior desenvolvimento desta linha de investigação.

Considerando o ano de 2003 como uma exceção, por apresentar uma quantidade de reuniões muito maior que os demais, especulamos a possibilidade de atores do Fórum preencherem os espaços institucionais para apontar problemas e propor soluções com vista a interferir no processo de formação da agenda, por apostar que durante o primeiro governo Lula houve *uma janela de oportunidade* para os representantes do FNRU.

Levantamos a hipótese de que existem duas vias de se obter sucesso: militante no lugar “correto” e parlamentar no lugar “correto”. E ainda apostamos que a eficácia dos atores do FNRU na CDU depende mais dos militantes nos lugares corretos. Ao realizar a pesquisa e coletar as informações percebemos que nós não conseguiríamos chegar em algumas informações via notas taquigráficas, já que ela não dá indícios para saber se um burocrata teve um histórico de militância dentro de movimentos sociais, ou como ocorreu a sua conversão de militante para burocrata. Assim, a plena investigação da nossa hipótese exige uma pesquisa adicional, com um desenho diferente (a ver, por exemplo o trabalho de Lisandra Serafim, acima citado), pois constatamos que a fonte primordial desta investigação, as notas taquigráficas, são insuficientes para se levantar esse tipo de registro.

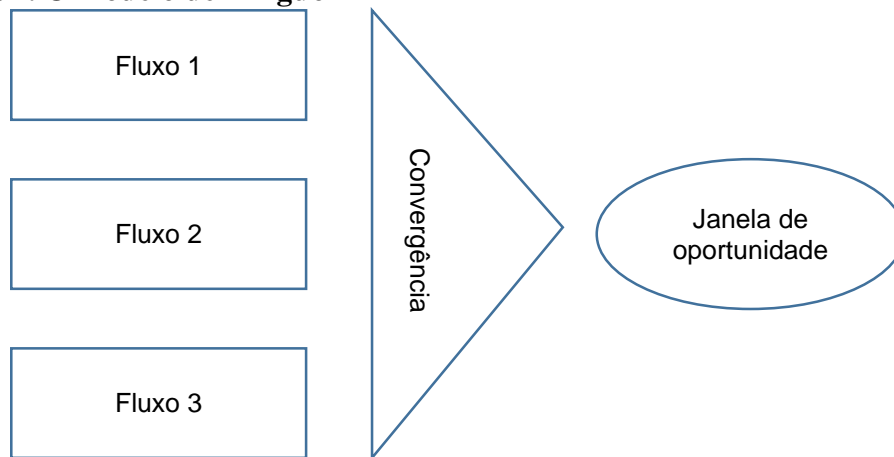
Qual seria o cenário ideal para confirmar a hipótese da nossa pesquisa? Um expressivo número de militantes, representantes de organizações ligadas ao FNRU, e ocupando posição de fala dentro dos espaços políticos de decisão. Infelizmente esse cenário não foi o observado, pois o número de representantes do FNRU na Comissão de Desenvolvimento Urbano revelou-se muito pequeno, apenas (51 falantes do total de 1312) exatamente 3,9%. Esse dado poderia levar a crer que o Fórum não esteve presente na CDU, uma afirmativa que sabemos ser equivocada (até porque seria necessário levantar os percentuais de outras organizações, já que podem ser muitas e, na comparação, 3,9% ser um número significativo), uma vez que as interações podem acontecer de muitas formas – mesmo sem evidências contundentes, podemos arriscar inferir que os militantes estão ocupando tantos espaços quantos estiverem disponíveis, seja via parlamento, seja via poder executivo. Sabemos que sua ação não foi minuciosamente captada em nosso banco de dados pois muitos dos falantes que se apresentaram como representantes do Ministério das Cidades (pelo que foram classificados como “burocratas”) eram, na verdade grandes lideranças do FNRU (este foi o caso de Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki). Eles eram militantes ou burocratas, políticos ou especialistas? Quaisquer das respostas seriam insuficientes, pois na verdade esses perfis se combinam na trajetória desses militantes “históricos”.

Não se trata aqui de abandonar a hipótese. Trata-se de observar que ela foi examinada empiricamente somente em um termo, em uma proposição. Isso nos conduziu a um achado que

nós não estávamos esperando, qual seja, uma via diferente para canalizar as demandas, quando, no caso, encontramos um fundador do FNRU ocupando posição de membro titular da CDU. Estamos nos referindo a Ary Vanazzi, cuja trajetória examinada no Quadro 3 revela um professor com extensa trajetória em partidos políticos e movimentos sociais, e uma rápida passagem por cargos públicos (seja no poder executivo ou legislativo) a partir da qual ele se destaca em um espaço como a CDU. Mais ainda, ele participa na condição de *especialista*, uma qualidade que é tributária de sua trajetória na militância social.

A figura abaixo simplifica o modelo de Kingdon: o fluxo 1 é de identificação do problema, o fluxo 2 é a proposta de soluções e o fluxo 3 é a convergência de forças políticas. A janela de oportunidade é a confluência dos três fluxos.

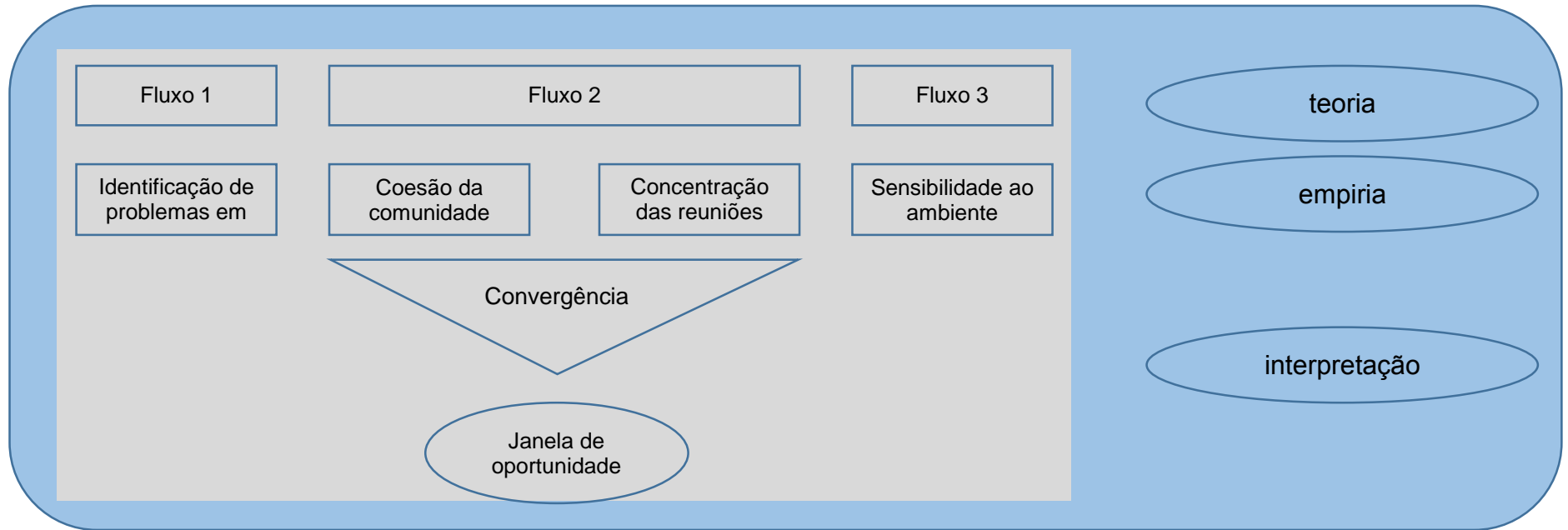
**Figura 1. O modelo de Kingdon**



Fonte: elaboração própria, com base no modelo de Kingdon

O estudo se concentra no fluxo 2. O fluxo 1 está dado pois já estamos em uma audiência pública, portanto, por já estar nesse âmbito o problema já foi identificado, seja por medidas do poder executivo, ou por iniciativa dos parlamentares. Nosso trabalho, empiricamente se concentrou no segundo fluxo 2, o de soluções, e, a partir dele, propomos uma aproximação empírica (*proxy*) com o fluxo 3. Essa análise está representada na figura 2 abaixo:

**Figura 2. Operacionalização empírica do modelo de Kingdon**



Fonte: elaboração própria, com base no modelo de Kingdon

Como já escrevemos no capítulo dois, procuramos examinar um postulado teórico (ter havido uma janela de oportunidade política) a partir de um grande problema, como as demandas se institucionalizam. Fixando o objeto empírico em uma comissão do parlamento, utilizamos o modelo de Kingdon para realizar o enquadramento interpretativo dos dados obtidos, e as respostas às perguntas empíricas foram apresentadas acima. Portanto, vamos nos concentrar nas sínteses representadas nessa figura.

Conforme mencionado há pouco consideramos o fluxo 1 com algo que já está dado, ou seja, a identificação dos problemas já encontram-se em debate dentro das instâncias próprias para interação no parlamento. A seguir temos a coesão da comunidade e a concentração das reuniões no tempo. Esses dois elementos fazem parte dos elementos previstos pelo modelo como parte do fluxo 2: experts e/ou militantes (como vimos no caso de Ary Vanazzi) se concentram em um lugar, discutem ideias, geram propostas e encaminhamentos. Ademais, a concentração dos seguintes temas “Programas Urbanos” e “Habitação” no início do primeiro governo Lula revela a presença de assuntos importantes para a pauta do FNUR. Tudo isso ocorre entre 2003 e 2004 quando a estrutura institucional do MinCid estava em pleno desenvolvimento.

O terceiro fluxo no modelo teórico descreve a convergência de forças políticas. Há elementos em nossos dados que são suficientes para se realizar uma aproximação empírica. O primeiro destes elementos é a coordenação (por partidos) da participação de parlamentares dentro de CDU. Isso revela uma esfera de discussão influenciada pelo seu entorno político partidário. O mesmo se verificou na filiação partidária dos requerentes (os responsáveis por pautar as reuniões), como vimos na análise da tabela 8, na qual observamos o crescimento do PMDB e, com isso, a influência do poder executivo na produção de políticas públicas. A janela de oportunidade, então, é um conceito abstrato que nos permite compreender melhor o que obtivemos nesta pesquisa, pois as relações entre os achados empíricos parecem, do nosso ponto de vista, pelo menos parcialmente análogas àquelas previstas pelo modelo teórico de Kingdon. Nossos dados caracterizam esse cenário, e essas tendências coincidem com o previsto por Kingdon. Nesse caso, nossa pesquisa identificou certa permeabilidade do legislativo às pressões da sociedade civil e como os atores do executivo se refletem nos falantes.

Por este momento é importante reconhecer que um estudo de caso poderia aprofundar essas intuições fundamentadas sobre os dez falantes que descobrimos nesta pesquisa. As marcantes diferenças entre os dois perfis delineados no Quadro 3 sugerem que as clivagens estruturantes da sociedade civil se refletem, com maior ou menor nitidez, dentro da CDU. A

comissão é um fórum de discussões muito relevante para a produção de políticas públicas, e o nosso foco nessa dissertação foi para investigar padrões, tendências gerais dentro desse espaço de debate político. Ao mapear os seus falantes nos deparamos com vários níveis de complexidade, e a construção de regularidades exigiu uma série de mediações. Apesar disso constituímos um segmento que pode ser considerado uma amostra substancial de casos típicos com perfis dos atores que mais participaram na CDU. Por mais que essa amostra não possua significância estatística, e que seus atributos não possam ser generalizáveis, é possível imaginar que a expertise adquirida com o confronto e o diálogo se exprima na eficácia da representação de interesses no parlamento. Esse pode ser o ponto de partida de um novo projeto de pesquisa para o aprofundamento desta investigação.

## Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Crítica de ciências Sociais**, v. 91, n. Debate social e construção do território, 2010.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383–398, nov. 2012.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, v. 28, n. 84, p. 133–144, set. 2002.

BRUSCO, D. E. **Histórico das comissões permanentes da câmara dos deputados 1823-2004**. Brasília: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicação da Câmara dos Deputados, 2006.

BURNETT, F. L. QUESTÃO URBANA , MORADIA E GESTÃO DAS CIDADES : revisitando o projeto da reforma urbana de interesse popular ENTREVISTA COM HERMÍNA MARICATO. p. 113–117, 2008.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 4, n. 2, 6 mar. 2015.

CERQUEIRA, E. D.; BOSCHI, R. R. Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica. **BiB - Boletim Informativo e Bibliográfico: O que se deve ler em ciências sociais no Brasil**, n. 1 a 10, p. 9–34, 1986.

FARIA, J. R. V. DE. **Reforma Urbana, Movimentos Sociais e Planejamento: Opções Políticas e Limites em Face da Crise Urbana**. XVI Encontro ENANPUR: espaço, planejamento e insurgências. **Anais...**Belo Horizonte: 2015

GRAZIA, G. DE; RODRIGUES, E. Uma alternativa para a gestão urbana : o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro**, v. n.9, p. 11–21, 2003.

GUSSO, R. J. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: O Fórum Nacional da reforma Urbana**. [s.l.] Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson New International Edition, 2014.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157–187, 2015.

MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. DE Q.; JÚNIOR, O. A. DOS S. (Eds.). . **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : INCT, 1996. p. 319 – 325.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades ea política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. vn, n. 2001, p. 211–220, 2006.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. PARA ALÉM DA PARTICIPAÇÃO : INTERFACES SOCIOESTATAIS NO GOVERNO FEDERAL Roberto R . C . Pires e. **Lua nova**, p. 61–91, 2014.

SERAFIM, L. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2013.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29–52, abr. 2013.

## Apêndices

### *Apêndice 1*

O trabalho empírico teve início com a produção de uma matriz de informações referente as reuniões realizadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) entre 2003 a 2014. Importante apontar, desde já, que as reuniões foram selecionadas com base no critério da disponibilização das notas taquigráficas, ou seja, dos discursos das reuniões. O recorte proposto ofereceu um total de 113 reuniões com discursos taquigrafados. Foram verificados nos discursos os falantes que participaram das reuniões da CDU nas três últimas legislaturas.

A matriz denominada ‘banco falantes’, contém alguns atributos dos atores que participaram das reuniões da CDU.

De maneira detalhada, no banco de falantes cada linha representa um falante, isto é, o nome do indivíduo que falou em qualquer discurso. Consideramos como unidade de análise o “falante” e não “o indivíduo” porque a mesma pessoa pode falar em vários discursos. Contudo, se o mesmo indivíduo fala 10 vezes em um mesmo discurso, ele aparece apenas uma vez na base. No total temos 1312 falantes (que correspondem a cerca de 840 indivíduos). Abaixo a descrição das colunas que compõem o banco de falantes:

Coluna 1 - id\_falante: informa o número de identificação de cada falante, com um N de 1312.

Coluna 2 – id\_discurso: identifica os falantes por discursos.

Coluna 3 – tema\_reuniao: identifica os falantes por tema das reuniões. Esta coluna foi transformada de maneira arbitrária numa variável categórica que possui 5 valores:

1 – Acessibilidade e programas urbanos

2– Habitação

3– Reunião de decisão

4– Saneamento ambiental

5– Transporte e mobilidade urbana

Coluna 4 – nome\_do\_falante: variável nominal que indica o nome de cada falante. Tenho 1312 falantes entre os anos de 2003 a 2014, muitos nomes se repetem, mas no total temos 840 indivíduos.

Coluna 5 – tipo\_de\_reuniao: variável categórica que indica o tipo de reunião realizada pela CDU, com seis valores:

1 - Audiência Pública

2 - Conferência

- 3 - Mesa Redonda
- 4 - Reunião Ordinária
- 5 - Outro Evento (entrega de prêmios)
- 6 - Seminário

Coluna 6 – tipo\_de\_falante: variável categórica com 5 valores que indica o tipo de falante presente nas reuniões da comissão.

- 1 - convidado
- 2 - mediador
- 3 - ministro
- 4 - parlamentar
- 5 - participante

Coluna 7 – nome\_do\_requerente: o nome dos requerentes das 113 reuniões que contém os 1312 falantes também foi coletado. Nos casos em que houve mais de um requerente classificamos como vários.

Coluna 8 – partido\_requerente: O partido político do requerente, e o partido político dos parlamentares, apresentados a seguir, foram informações suplementares que adicionamos ao banco de falantes. Essas informações não encontram-se disponíveis dentro dos discursos das reuniões, e por esse motivo, precisamos coletar essas informações em outras fontes como documentos com o perfil dos parlamentares. O partido do requerente foi agregado de acordo com as siglas partidárias que mais se repetem, a variável categórica ficou então com 8 valores.

- 1– PT
- 2 – PSDB
- 3 – PMDB
- 4 – PP
- 5 – PTB
- 6 - PSB
- 7 – Outros
- 8 – Não se aplica

Coluna 9 – parlamentar\_dummy: indica se o falante é parlamentar, variável dicotômica, sim ou não.

Coluna 10 – partido\_parlamentar: indica a sigla partidária do partido político dos parlamentares presentes nas reuniões. O partido do parlamentar foi agregado de acordo com as siglas partidárias que mais se repetem, a variável categórica ficou então com 9 valores.

- 1– PT

2 – PSDB

3 – PMDB

4 – PP

5– PTB

6– PFL/DEM

7– PSB

8 – Outros

9 – Não se aplica

Coluna 11 - `vinculo_associativos_parlamentares`: outra informação suplementar que foi coletada fora dos discursos, mas que tem por objetivo apurar determinadas características dos falantes, como, neste caso, os vínculos associativos dos parlamentares presentes nas reuniões. A variável categórica possui 6 valores.

1 - associações religiosas ou culturais

2 - membros de sindicatos

3 - parlamentares com histórico de militância

4- vinculados a entidades profissionais

5- não informado (99)

6- não se aplica (77)

Coluna 12 – `vinculo_institucional_falantes`: Esta variável informa o vínculo institucional dos falantes que não são parlamentares que participaram das reuniões. De maneira arbitrária a variável possui 5 valores.

1 – burocracia

2 – sociedade civil

3 – experts

4 – lobistas

5 – não se aplica

## *Apêndice 2*

O apêndice 2 apresenta os tipos que foram construídos a partir de um exame das informações obtidas em cada “perfil da página”. Apresentaremos aqui as informações que embasaram a classificação da intensidade do vínculo associativo entre forte ou fraco, e a extensão da trajetória pública (como curta ou longa).

Nome	Vínculo associativo (tal como registrado na fonte)	Trajatória pública (tal como registrado na fonte)	Intensidade do vínculo	Extensão da trajetória pública	Tipos
Ary Vanazzi	Membro, Diretoria da ANSUR, 1986-1990; Fundador e Presidente, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, 1989-1994	Secretário Especial da Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, 2001-2002	Forte	Curta	1
Maria do Carmo Lara	Membro, Diretório Acadêmico de Psicologia, PUC, Belo Horizonte, MG, 1978-1980; Fundadora, 1980, Primeira-Secretária, 1985 e 1988-1989, e Segunda-Tesoureira, 1987, CDDH, Betim, MG; Fundadora, 1979, e Diretora, 1984-1990, SIND-UTE, Betim, MG	Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, Betim, 1972-1997	Forte	Curta	1
Walter Feldman	Presidente, Diretório Acadêmico Pereira Barreto da EPM, São Paulo, SP, 1976-1977	Médico, Prefeitura Municipal, São Paulo, SP, 1979-; Secretário Chefe da Casa Civil do Governo de São Paulo, 1997-1998; Secretário de Coordenação das Subprefeituras, Prefeitura da Capital de São Paulo, SP, 2005-2006; Secretário do Esporte, Prefeitura da Capital de São Paulo, SP, 2007-2010; Secretário Especial para Grandes Eventos, São Paulo, SP, Lotado em Londres, Inglaterra, 2011	Fraco	Longa	2
Jackson Barreto	Vice-Presidente, Grêmio Estudantil Clodomir Silva, Aracaju, SE, 1962-1963; Filiado, UBSPT, Rio de Janeiro, RJ, 1964-1972; Presidente, Clube Jovens Paróquia Nossa Senhora Auxiliadora, Aracaju, SE, 1966; Presidente e Vice-Presidente, Diretório Acadêmico Silvio Romero, Faculdade de Direito, Aracaju, SE, 1967-1968; Coordenador, 1ª Eleição do DCE-UFS, Aracaju, SE, 1968	Carteiro, ECT, 1960-1972, Aracaju, SE; Técnico da Receita Federal, MF, 1980-, Aracaju, SE	Fraco	Longa	2
Fernando Chucre	Não informado	Não informado	Forte	Curta	1

Nome	Vínculo associativo (tal como registrado na fonte)	Trajatória pública (tal como registrado na fonte)	Intensidade do vínculo	Extensão da trajetória pública	Tipos
Angela Amin	Presidente, AFLOV - Associação Florianopolitana de Voluntários, Florianópolis, SC, 1989-1990; Presidente, Fundação Vida, Florianópolis, SC, 1989-2002; Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, CODESC, Brasil. Vínculo institucional 1976 - Atual vínculo: Livre, Enquadramento Funcional: Técnica de Nível Superior, 1973-2006, Serviços Técnicos Especializados, Diretora de Planejamento, Serviço realizado: Análise e Acompanhamento de Projetos; Vínculo institucional, Administrativo, Fundação Educacional de Santa Catarina, FESC, Brasil, 1973-1976	Auxiliar Administrativo, FEESC/ESAG, Florianópolis, SC, 1973-1976; Técnica de nível superior, Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - CODESC, 1976-1990; Presidente, Liga de Apoio ao Desenvolvimento Social de SC - LADESC, Florianópolis, SC, 1983-1987	Fraco	Longa	2
Dr Evilásio	Não informado	Médico do Trabalho, FERGO Indústria Mobiliária, São Paulo, SP, 1982-1985; Médico e Diretor, Policlínica Taboão S/C Ltda., Taboão da Serra, SP, 1985-; Secretário Municipal de Assistência Social, São Paulo, SP, 2001-2002	Fraco	Longa	2
Eduardo Sciarra	Presidente, Associação de Engenheiros e Arquitetos de Cascavel, PR, 1979-1980; Presidente, ACIC, Cascavel, PR, 1982-1983; Presidente, CACIOPAR, Cascavel, PR, 1982-1983; Diretor, SINDUSCON/PR, Curitiba, PR, 1987-1994; Diretor, Associação Paranaense de Empresários de Obras Públicas, Curitiba, PR, 1987-1994; Presidente, Fundação Paranaense para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria da Construção, Cascavel, PR, 1992-1994; Presidente, SINDUSCON/OESTE, Cascavel, PR, 1994-1996; Presidente, Fundação Consciência e Trabalho, Cascavel, PR, 1996-1997; Vice-Presidente, Federação das Indústrias do Estado do Paraná, Curitiba, PR, 1996-1998; Presidente, Câmara Estadual da Indústria da Construção, Curitiba, PR, 1997-1999; Vice-Presidente, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, Brasília, DF, 1997-1999.	Secretário de Estado, Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo do Paraná, Curitiba, PR, 1998-2002	Forte	Curta	1

Nome	Vínculo associativo (tal como registrado na fonte)	Trajetória pública (tal como registrado na fonte)	Intensidade do vínculo	Extensão da trajetória pública	Tipos
Zezéu Ribeiro	Presidente, IAB, Salvador, BA, 1978-1979; Presidente, Sindicato dos Arquitetos da Bahia, Salvador, BA, 1982-1987; Presidente, Grêmio, Salvador, BA; Vice-Presidente, Diretório Acadêmico de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, 1973-1974.	Fiscal de Obra, CETEBA, Salvador, BA, 1978-1979; Arquiteto, FAPEX, Salvador, BA, 1983; Arquiteto, CAR, Salvador, BA, 1983-1995	Forte	Curta	1
Márcio Fortes	Não informado	Secretário executivo do ministério da agricultura durante o governo FHC; Secretário executivo do ministério do desenvolvimento durante o primeiro governo Lula; Ministro das Cidades durante o segundo governo Lula	Fraco	Longo	2