



PUC GOIÁS

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

TATIANY LORENA VIEIRA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:
CONTINUIDADE DA CULTURA POLÍTICA DA DÁDIVA**

**Goiânia
2013**

TATIANY LORENA VIEIRA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:
CONTINUIDADE DA CULTURA POLÍTICA DA DÁDIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Gil César de Costa Paula.

**Goiânia
2013**

VIEIRA, Tatiany Lorena.
Programa Minha Casa Minha Vida: continuidade da cultura política da
dáviva / Tatiany Lorena Vieira. – 2013.

Orientador: Prof. Dr. Gil César Costa de Paula.

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás,
Departamento de Ciências Jurídicas, 2013.

Bibliografia: f. 101-113.
Inclui lista de abreviaturas.

1. Cultura Política. 2. Clientelismo. 3. Coronelismo 4. Política dos
Governadores 5. Políticas Sociais 6. Programa Minha Casa Minha Vida.

TATIANY LORENA VIEIRA

**PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: CONTINUIDADE DA
CULTURA POLÍTICA DA DÁDIVA**

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado Multidisciplinar em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre. Aprovada em de de 2013, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Dr. Gil César Costa de Paula
Prof. Orientador e Presidente da Banca
PUC-GO

Dr. Nivaldo dos Santos
Prof. Membro da Banca
PUC-GO

Dra. Elida Seguin
Prof^a. Membro da Banca

À memória de Carmelita Silvestre da Silva, minha Avó.

AGRADECIMENTOS

O apredizado significa a própria evolução do ser humano. Contudo, este só é possível quando há dedicação em busca do conhecimento. No entanto, não se aprende sozinho, por mais que se possa ser altossuficiente a orientação, a ajuda de terceiros é fundamental para o aprimoramento.

Assim, quero fazer o primeiro agradecimento e em especial ao Prof. Dr. Gil César Costa de Paula, pelo grande profissional e extraordinário ser humano que é. Tive a honra de conhecê-lo na disciplina de metodologia, muito centrado, organizado e de um conhecimento invejável, ele nunca perdeu a compostura e ao mesmo tempo rígido, provocando em nós respeito e admiração. Na disciplina Justiça Global, pude aprender um pouco mais de sua visão enquanto estudioso e pesquisador. Foi em observar sua maneira de conduzir os temas de que tratava que me encorajei de enveredar por esta pesquisa.

Dessa forma Professor Gil, expresso aqui toda minha admiração, respeito e sincero agradecimento quanto a sua fundamental participação na viabilização desse trabalho.

Assinalo aqui meus pais que tanta paciência tiveram comigo, sempre acompanhando e incentivando meu trabalho, com todas as atribuições que minha vida sofreu, estiveram a meu lado e não me deixaram desanimar.

Mãe e pai se tive coragem para continuar, acreditar que eu era capaz foi porque vocês me ensinaram assim e me fizeram acreditar que o impossível é apenas o amanhã que o hoje está concretizando.

Ao meu noivo, a quem não tenho palavras para descrever, pois, sempre estive a meu lado, acreditando em mim, dizendo que eu era capaz, não me deixando desanimar, me dando equilíbrio e com seu amor me fazendo avançar cada degrau necessário para a conquista de minha vida.

Nessa caminhada, muitas pessoas foram importantes, embora não seja possível nominar a todas, mas deixo grafado que lembro de cada um, com grande consideração.

Muito obrigado a todos.

“Pensar certo implica a existência de sujeitos que pensam mediados por objeto ou objetos sobre que incide o próprio pensar dos sujeitos. Pensar certo não é que – fazer de quem se isola, de quem se ‘aconchega’ a se mesmo na solidão, mas um ato comunicante. Não há por isso mesmo pensar sem entendimento e o entendimento, do ponto de vista do pensar certo, não é transferindo mas co-participando. Se, o ângulo da gramática, o verbo entender é transitivo no que concerne à ‘sintaxe’ do pensar certo ele é um verbo cujo sujeito é sempre co-participe de outro. Todo entendimento, se não se acha ‘trabalhado’ mecanicistamente, se não vem sendo submetido aos ‘cuidados’ alienadores de um tipo especial e cada vez mais ameaçadoramente comum de mente que venho chamando ‘burocratizada’, implica, necessariamente, comunicabilidade. Não há inteligência – a não ser quando o próprio processo de entender é distorcido – que não seja também comunicação do entendido. A grande tarefa do sujeito que pensa certo não é transferir, depositar, oferecer, doar ao outro, tomado como paciente de seu pensar, a inteligibilidade das coisas, dos fatos, dos conceitos. A tarefa coerente do educador que pensa certo é, exercendo como ser humano a irrecusável prática de entender, desafiar o educando com quem se comunica e a quem comunica, produzir sua compreensão do que vem sendo comunicado. Não há inteligibilidade que não seja comunicação e intercomunicação e que não se funde na dialogicidade. O pensar certo por isso é dialógico e não polêmico.”

Freire, Paulo. *Pedagogia da Autonomia*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p.21.

RESUMO

Este trabalho desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, analisa a cultura política cultivada no Brasil, realizando um sucinto levantamento histórico e investigando os fenômenos do coronelismo e do clientelismo. Estuda o sistema implantado durante a República Velha pelo Presidente Campos Sales que ficou conhecido como política dos governadores. Parte da hipótese que as políticas públicas sociais perpetuam a cultura política da dádiva, para tanto, analisa a legislação que norteia o Programa Minha Casa Minha Vida. Ao aprofundar nos instrumentos legais que normatizam o PMCMV verifica-se que estes desviam de princípios constitucionais, em especial o da impessoalidade e da legalidade. Assim, esse programa permite a manutenção de práticas clientelistas, realizadas por um coronel burocrata que utilizando dos benefícios públicos garante uma massa de votantes, cultivando a lealdade do eleitor ao conceder direitos sociais como favores. A metodologia utilizada baseou-se numa pesquisa bibliográfica, estudando conceitos sociológicos da formação do povo brasileiro, bem como políticos e jurídicos, para que com esse aparato teórico possa ser analisado os institutos contidos na legislação do PMCMV. Sendo que, para confirmar a hipótese trabalhada buscou-se nos mais diversos veículos de comunicação matérias jornalísticas a respeito do tema tratado. As políticas sociais ainda continuam sendo tratadas no Brasil como fruto do favor, o que perpetua fenômenos retrógrados desenvolvidos desde a República Velha, e contribui para a manutenção da cultura política da dádiva, ao revés, enfraquece a cidadania e o aperfeiçoamento da democracia.

Palavras-chave: Cultura Política; Coronelismo; Clientelismo; Política dos Governadores; PMCMV; continuidade.

ABSTRACT

This study, which was held under the Graduate Program of Law, International Relations and Development of the Catholic University of Goiás, aims to analyze the political culture cultivated in Brazil, tracing thus a brief historical dossier and investigating the phenomena of *coronelismo* (classic boss system under which the control of patronage was centralized in the hands of a locally dominant oligarch known as a *coronel*) and clientelism. It also investigates the *Política dos Governadores* (Governor Policy), the political system implemented during the Old Republic by President Campos Sales. This study defends the hypothesis that social public policies perpetuate the political culture of gift; therefore, it analyses the legislation that heads the program *Minha Casa, Minha Vida* (My House, My Life). While deeply probing the legal devices that make this program legal, it has been noticed that these devices diverge from constitutional principles, especially those of impersonality and legality. Therefore, this program allows the maintenance of clientelist practices, performed by a bureaucrat *coroneis* that gross a considerable amount of votes by making use of public benefits, gathering thus the electors' loyalty by granting them social rights in shape of favors. This study is grounded on a literature review in which sociological, political and legal concepts of the cultural formation of the Brazilian people were examined, in order to provide precise analysis of the institutes featured on the legislation of *Minha Casa, Minha Vida*. Media outlets such as newspaper articles were also used to support the hypothesis defended by this study. Brazilian social politics are still treated as a result of favor, which helps perpetuate obsolete social phenomena developed since the Old Republic and contributes for the maintenance of the political culture of gift. As a result, the feeling of citizenship is weakened and the perfecting of democracy is hindered.

Key words: political culture; *coronelismo*; clientelism; *política dos governadores*; *Minha Casa, Minha vida*; continuity.

LISTA DE ABREVIATURAS

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular

CEF – Caixa Econômica Federal

FCP - Fundação da Casa Popular

BNH – Banco Nacional de Habitação

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

COHAB - Companhia de Habitação Popular

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| RESUMO | 8 |
| ABSTRACT..... | 9 |
| LISTA DE ABREVIATURAS..... | 10 |
| INTRODUÇÃO..... | 13 |
| | |
| CAPÍTULO 1 – CULTURA POLÍTICA NO BRASIL..... | 18 |
| 1.1. O Clientelismo: Prática Nacional..... | 29 |
| 1.2. O Coronelismo e a Dominação Política..... | 39 |
| 1.3. Política dos Governadores..... | 44 |
| | |
| CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS SOCIAIS E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA..... | 49 |
| 2.1. Políticas Sociais: Sucinto Levantamento Histórico e Conceitual..... | 49 |
| 2.2. Breve Histórico das Políticas Habitacionais no Brasil | 58 |
| 2.2. Programa Minha Casa Minha Vida..... | 66 |
| 2.3.1. A Política Nacional De Habitação..... | 66 |
| 2.3.2. Programa Minha Casa Minha Vida – Entendendo a Lei..... | 70 |
| 2.3.3. Os Entes Federados e Órgãos Envolvidos na Operacionalização Do PMCMV...71 | |
| 2.3.4. Institutos Importantes para viabilização do PMCMV..... | 72 |
| 2.3.5. Programa Nacional de Habitação Rural..... | 74 |
| 2.3.6. Programa Nacional de Habitação Urbana..... | 76 |
| | |
| CAPÍTULO 3- PMCMV E A CONTINUIDADE DA CULTURA POLÍTICA DA DÁDIVA, ALICERÇADA NOS INSTITUTOS DA REPÚBLICA VELHA | 81 |
| 3.1. Voto Mercadoria – Barganha Alinhada aos Programas Assistenciais..... | 81 |
| 3.2. Programa Minha Casa Minha Vida: Aspectos Gerais da Habitação para Famílias De Baixa Renda..... | 84 |
| 3.3. PMCV: Diretrizes Mantenedora da Cultura Política da Dádiva por meio da perpetuação dos institutos adotados na República Velha..... | 88 |
| 3.3.1. Seleção dos Beneficiários do PMCMV..... | 90 |
| 3.3.2. Contratação da empresa para construção do empreendimento..... | 93 |
| 3.4. Uma análise atual do Programa Minha Casa Minha Vida..... | 96 |

| | |
|--|------------|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 101 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 110 |

INTRODUÇÃO

O Brasil, é um país vasto territorialmente, com uma composição heterogênea, contudo, apresenta uma certa regularidade no que tange a sua cultura política. Não é por demais dizer que neste país as instituições subvertem ao particularismo e os direitos restringem-se a favores.

A ousadia nas afirmações acima não são suposições, mas, antes de mais nada, fruto de pesquisas ao longo de dois anos, embasadas e confirmadas na literatura das ciências políticas e sociais, bem como noticiada diariamente nos mais diversos veículos de comunicação.

Observa-se uma peculiar formação histórica e cultural do povo brasileiro. O Brasil firmou-se sobre latifúndio monocultor, onde as relações econômicas eram estratificadas em dois grupos sociais, quais sejam, o senhor proprietário de terras e os escravos que a cultivavam. No entanto, o Brasil também era habitado por homens livres, mas estes não constituíam uma categoria social necessária para o andamento da economia deste país.

Assim, essa categoria dos homens livres dependiam do favor daquele grande proprietário de terras para sua sobrevivência, sendo um agregado de sua fazenda ou um profissional liberal dependente de suas benesses para ocupar um cargo público.

Não obstante, as relações de “favores” prevalecente no Brasil colônia e imperial, após a Proclamação da República foi aperfeiçoada, pois, o grupo no poder não queria dele abrir mão. Dessa forma, o então Presidente da República Campos Sales desenvolveu um engenhoso sistema para continuidade deste, conhecido na historiografia como política dos governadores.

A política dos governadores, em síntese, consistia em dar autonomia ao coronel, que com seus currais eleitorais e a gama de servidores que controlavam a Administração local, elegiam os governadores e a bancada de Deputados Federais, de modo a garantir a eleição, sem oposição para o Governo Federal.

Nesse intrincado sistema, os benefícios públicos constituem fator fundamental para manutenção do mesmo, pois, possibilita ao líder local a barganha pelo voto ou financiamento de campanha. Assim, direitos são favores, são dívidas concedidas.

Então a reflexão que se buscou é se o Brasil de hoje alicerçado no Estado Democrático de Direito, no século XXI, um país industrial, escolarizado, globalizado, ainda adota práticas retrógradas a fortalecer “coronéis” (líderes locais), manter relações clientelistas, transformando políticas sociais em favores, privando o cidadão de direito para lhe conceder dádivas.

Nesse intuito buscou-se o conceito do que vem a ser os coronéis, as práticas clientelistas e como se organizou a política dos governadores, com o fim de entender como se estrutura a cultura política neste país. Alicerçando-se como marcos teóricos autores clássicos brasileiros como Sérgio Buarque de Holanda, com o seu conceito de “homem cordial”, Gilberto Freyre, que analisa a formação do povo brasileiro com base nas relações dos senhores, na Casa Grande, e os escravos, representados pela senzala. Também buscou-se em Victor Nunes Leal, no seu clássico “Coronelismo, Enxada e Voto”, o conceito de coronel, sendo que no que tange ao clientelismo, Raymundo Faoro, com sua obra “Os donos do Poder” e Richard Graham, com “Clientelismo e política no Brasil do século XIX”, aclararam o modo de se praticar essas relações.

Nos anos de 1980 Marcel Bursztyn, em sua obra “O Poder dos Donos”, através de evidências empíricas, objetivou a comprovar a centralização do poder no País coexiste com as oligarquias locais. Teresa Sales trabalha com o conceito de cidadania concedida. Já no século XXI, Luiz Henrique Nunes em “O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política” reforçam a literatura contemporânea sobre a cultura política da dádiva.

No intuito de se aprofundar no problema levantado, qual seja, se os institutos políticos surgidos durante o período da República Velha – Política dos Governadores, Coronelismo e Clientelismo – ainda persistem nos dias atuais, buscou-se analisar um programa social vigente e de grande alcance popular, o Programa Minha Casa Minha Vida.

Assim, as fontes utilizadas foram buscadas na rede mundial de computadores, em especial nos sítios oficiais da Caixa Econômica Federal, gestora do PMCMV, do Ministério das Cidades, responsável pelas diretrizes do programa, bem como pesquisa em diversos veículos de comunicação que noticiam as perspectivas e atualidades da aplicabilidade do PMCMV.

Desse modo, a metodologia utilizada foi a qualitativa, pois o trabalho tensiona em ir além de concepções iniciais e revisar estruturas teóricas, para

oferecer bases para descrições e explicações sobre a realidade da cultura política ainda adotada em nosso país. Nesse sentido, a pesquisa ora realizada teve uma base bibliográfica, que confronta conceitos sociais, políticos e jurídicos, na busca de interpretações sociais e entender a função das políticas públicas no contexto social.

A pesquisa adotou um viés de exploratória, no intuito analisar a legislação do Programa Minha Casa Minha Vida de um ponto não discutido teoricamente, contudo refletido diariamente nos veículos de comunicação. Sendo que, não foge ao caráter descrito ao buscar conceitos na literatura existente, identificando descrevendo os atores específicos, bem como entender o seu comportamento para a formulação de estratégias de superação quanto a realidade existente.

Atualmente vê-se um Brasil um pouco diferente do descrito pelos autores referenciados, à medida que este já não pode mais ser caracterizado como rural, a população migrou para as cidades. No entanto, essa mudança não foi estruturada, muito menos planejada. Dessa forma, o que se verifica são pessoas morando em lugares de risco, tanto social, como ambientais e despojados de infraestrutura. Além do que, esses poucos têm acesso aos benefícios públicos, como consultas médicas, exames clínicos, cirurgias, vagas em creches ou mesmo a programas habitacionais.

A situação de precariedade em que vive grande parte da população brasileira nas periferias das cidades, faz com que estes cidadãos busquem o auxílio de um patrono, para ter acesso aos benefícios públicos. Este, já não é mais o latifundiário, porém, um líder local, seja um médico, um advogado, um professor, entre outras categorias profissionais. É aquele que tem acesso à Administração Pública e capaz de intermediar os benefícios que o poder público dispõe e o cidadão carente.

Esses cidadãos ao terem acesso a um direito social, ofertado por políticas públicas, o recebe como um grande favor, uma dádiva do líder local que possibilitou esse benefício. Então, o tem como seu patrono, aquele a quem dará seu voto e de sua família, como forma de gratidão e também um mecanismo para continuar obtendo os benefícios públicos.

Assim, para que essa liderança consiga manter-se no poder é necessária, que essa tenha controle sobre as políticas sociais, em especial sua forma de distribuição. Dessa forma, como anteriormente já mencionado, com a intenção de se investigar essa afirmação foi analisada a legislação do Programa Minha Casa Minha

Vida, por se tratar da política social de maior investimento atualmente do Governo Federal.

Pontos interessantes foram extraídos da referida legislação, como a valorização da Administração Municipal para a construção e distribuição das casas populares, embora este seja custeado com recursos da União. É o município o responsável pela indicação da empresa a ser contratada para execução das obras, bem como é ele que seleciona os beneficiários.

Peculiaridades pertinentes à legislação do Programa Minha Casa Minha Vida é a de que os requisitos para seleção dos beneficiários são superficiais e apresentam apenas um macro, o que, de certa forma, inviabiliza a fiscalização por parte dos órgãos competentes. De outro norte, para a contratação da empresa para executar a obra da construção das unidades habitacionais, não há necessidade de realização de um procedimento licitatório.

Assim, o líder local fica fortalecido, visto que a casa própria é sonho e necessidade de inúmeras famílias brasileiras. É o administrador municipal que escolhe tanto os beneficiários como a empresa que realizará o empreendimento, com uma alta margem de discricionariedade.

Desse modo, o que se verifica é a formação de currais eleitorais, controlados por um coronel, não mais o dono de terras, mas um burocrata, que por meio das políticas sociais mantém uma massa de votantes a seu favor. As práticas clientelistas também são estimuladas, principalmente no que tange aos empresários do ramo da construção civil, que ao serem escolhidos pelo administrador local, a ele fica devendo um grande favor, que possivelmente será retribuído monetariamente.

O que se vê é a manutenção da cultura política da dádiva, no triângulo da política dos governadores, coronelismo e clientelismo. Onde o Governo Federal aporta recursos do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios da base aliada. Estes, por sua vez, escolhe para construir a empresa que melhor lhe retribuirá, bem como angaria uma massa de votantes com a concessão do benefício da casa própria. Sendo que o líder local se mantém no poder e consegue a eleição dos aliados a nível nacional, inclusive do próprio Presidente da República.

O valor social desta pesquisa é atual e premente, tendo em conta que o país não pode mais submeter-se a conceitos e práticas retrógradas que o remete ao atraso, impede seu desenvolvimento. O cidadão quando tratado como sujeito de

favores e não de direitos torna-se dependente, não autônomo, incapaz de concretizar o verdadeiro intuito da cidadania.

Não se pode, em um Estado Democrático de Direito, sob a égide de uma Constituição, aprovar leis sob o aspecto de se legitimar práticas subversivas que apenas tem o intuito de conservar institutos arcaicos, antidemocráticos e contrários ao desenvolvimento da nação e do povo que a constitui.

A dissertação está dividida em três capítulos, onde primeiro buscou-se bases teóricas para entender a cultura política adotada no Brasil, bem como em entender os fenômenos do clientelismo, coronelismo e a política dos governadores. A formação histórica e conceitual das políticas sociais também constituiu foco do estudo realizado e expresso no bojo da dissertação. Sendo que, o PMCMV, por meio do estudo da sua legislação foi dissecado, principalmente no que tange a modalidade de habitação urbana que abrange famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). Por fim, foi realizada uma análise entre as políticas assistenciais, em especial o PMCMV com os institutos da República Velha, inclusive com o levantamento de matérias jornalísticas divulgadas nos mais diversos meios de comunicação, o que demonstrou a manutenção da cultura política da dádiva.

Nesse sentido, pesquisou-se e refletiu-se sobre parte da legislação que norteia o Programa Minha Casa Minha vida, principalmente no que tange a atuação do poder público local, destacando o papel dos municípios diante dessa política social. A partir desse foco, busca-se compreender as diretrizes e a lógica de execução desse programa social, no intuito de se contribuir para o aperfeiçoamento do mesmo e, assim, possibilitar a construção de um país com seu povo autônomo, capaz de exercer a cidadania, na qual não se dependa de favores, mas exijam-se direitos.

CAPÍTULO 1

CULTURA POLÍTICA NO BRASIL

O conceito de cultura política, ou “culturas políticas”, necessariamente inscritas na multiplicidade do plural de práticas e representações como insiste BERSTEIN (1995:88), corresponde a uma tentativa de desdobrar a análise das práticas e instituições políticas de modo que incorpore as crenças, os ideais, normas ou tradições que qualificam a vida política em variados contextos. A partir da definição de Sani:

(...) compõem a Cultura política de uma certa sociedade os *conhecimentos*, ou, melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto; as tendências mais ou menos difusas, como, por exemplo, a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou, ao invés, o sentido de confiança, a adesão, a tolerância para com as forças políticas diversas da própria, etc.; finalmente, as normas, como, por exemplo, o direito-dever dos cidadãos a participar da vida política, a obrigação de aceitar as decisões da maioria, a exclusão ou não do recurso a formas violentas de ação. Não se descurem, por último, a linguagem e os símbolos especificamente políticos, como bandeiras, as contra-senhas de várias forças políticas, as palavras de ordem, etc. (SANI, 1995:306).

O conceito de cultura política passou por redefinições em virtude de sua importância para o processo de construção democrática e seu papel na legitimação das autoridades públicas e do próprio regime democrático. Como efetuado por Baquero e Prá (2007), ao definiram cultura política como:

O conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, e sua capacidade de adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente. (BAQUERO e PRÁ, 2007: 19).

O que se observa é um evidente avanço teórico no sentido de incorporar dimensões históricas e contextos sociais na composição do tecido valorativo, cuja cultura política compõe e é composta. Os valores que emergem da cultura política podem também alterá-la e isto pode se dar na direção da consolidação democrática, ou não dependendo da marca positiva ou negativa dos valores.

Quando o brasileiro, com sua cordialidade característica, opta por enfraquecer o potencial de conflitos e resiste em romper com os laços familiares, jamais se tornando, portanto, um verdadeiro cidadão, é a independência da arena política que ele está repudiando. Entre nós, a separação entre o social e o individual – entre aquilo que pertence à coletividade e aquilo que é propriedade de seus membros singulares – nunca vingou e a política esteve perpetuamente condenada a uma condição embrionária (BARBOSA, 1994: 56).

A cultura política é o tecido valorativo de uma sociedade, ou seja, a teia de princípios que orienta as ações, posições e disposições dos cidadãos em relação

à política. Valores, princípios e fundamentos são elementos muito fortes, consolidados e conservadores, que, com muita dificuldade, podem ser alterados. Um valor não é bom ou ruim por natureza, é somente um valor, ou seja, aquilo que utiliza-se como um instrumento de orientação vital. Contudo, a ação é sempre impulsionada por valores, e isto, necessariamente, implica impactos políticos e sociais que, estes sim, podem ser caracterizados como bons ou ruins, dependendo dos critérios postos pela teia de princípios estabelecida.

A cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou aos nossos dias (SALES, 1994: 26).

No intuito de buscar compreender os nós da cultura política brasileira, remete-se as origens no período colonial. É possível vislumbrar essa formação nas relações estabelecidas entre os grandes senhores de engenho e seus colonos livres, seus agregados e os agricultores pobres que rodeavam os latifúndios. É sabido que o poder econômico, ou a ascendência econômica, desses grandes fazendeiros, era enorme. Eram homens de “muitas posses”. Na primeira parte do período colonial eles eram até mesmo as únicas autoridades de certas regiões (DUARTE, 1966: 160). A ausência quase total do Estado na primeira parte do período colonial levava ao reforço do privatismo dos colonizadores, despontando o senhor de engenho como senhor absoluto, não só do poder econômico como também do poder político.

Na época, o poder econômico/privado e o poder político/público habitavam o mesmo lugar: a Casa Grande. Dessa maneira, o núcleo familiar, representado pela figura do pai/senhor, era o núcleo de poder econômico e de domínio político, onde se centralizava a tomada das principais decisões sociais. Neste tempo, o espaço público e o privado realizavam-se como indistintos.

O espaço das relações políticas e públicas dava-se a partir e através do espaço da comunidade doméstica. A Casa Grande era o lugar a partir de onde se organizavam atividades potencialmente de caráter público como as de governo, as de trabalho e até as de religião. Esta última praticava-se nas capelas dos engenhos, subordinando o poder espiritual do clero ao mandonismo senhorial.

Os grandes proprietários de terras acabavam por cumprir também funções públicas de caráter administrativo e até policial (DUARTE, 1966:169). A avantajada concentração de poder político nas mãos dos senhores rurais era possível porque estes se colocavam como

(...) a vanguarda da Coroa na ocupação da terra nova, defendida pelo gentio belicoso e ameaçadas por outras potências europeias, [portanto] não era muito considerável a margem de conflito entre o poder privado da nobreza territorial e o poder público, encarnado no Rei e em seus regentes. Por isso mesmo, a Metrópole, não somente se resignava ante a prepotência dos colonos, como ainda lhes conferia prerrogativas especiais. Protegia, por exemplo, os grandes fazendeiros contra a concorrência dos pequenos produtores de aguardente, mandando destruir as engenhocas; tornava as câmaras privativas dos proprietários de terras, vedando a eleição de mercadores; resguardava o patrimônio dos senhores de engenho, proibindo que fossem executados por dívidas etc. Por tudo isso, o latifundiário monocultor e escravocrata representava, a essa época, o verdadeiro centro de poder da colônia: poder econômico, social e político (LEAL, 1997: 67-68).

A privilegiada situação econômica e social do grande fazendeiro, dono das terras e dos engenhos, permitia a construção em volta de si, de sua família, de uma larga esfera de influência, que ia até a jurisdição sobre seus dependentes, permitindo-lhe arbitramento nas variadas rixas e desavenças havidas entre eles. Também lhe competiam extensas funções policiais, muitas vezes exercidas apenas com base em seu prestígio social, mas que não raro podiam tornar-se efetivas através do auxílio de outros empregados, agregados e até de capangagem. Tal ascendência derivava, portanto, quase que naturalmente, da sua posição de grande proprietário rural (LEAL, 1997: 24).

Mesmo não sendo tão rico quanto conta na mitologia sobre seu poder, não era pequena a distância entre sua riqueza e a de seus dependentes. A condição dos segundos beirava a “pobreza sem remédios”, completamente sujeitos aos favores que eventualmente recebiam do fazendeiro (VIANNA, 2005:146-7).

A dependência – especialmente material – era a marca das condições subalternas a que estavam sujeitos os homens livres pobres, especialmente os agregados e pequenos lavradores (BOSI, 1992:24). “Nem proprietários [de fato] nem proletários, o acesso dos homens livres pobres à vida social e a seus bens depende materialmente do favor, indireto ou direto, de um grande” (SCHWARZ, 1991:16). O favor, neste caso, nasce da relação de desigualdade, geradora da dependência. Quanto às condições de dependência nas quais viviam os lavradores pobres no primeiro período da colônia, adianta-se o que disse Antonil (1982:75):

Dos senhores **dependem** os lavradores que têm partidos arrendados em terras do mesmo engenho, como os cidadãos dos fidalgos; e quanto os senhores são mais possantes e bem aparelhados de todo o necessário, afáveis e verdadeiros, tanto mais são procurados, ainda dos que não têm a cana cativa, ou por antiga obrigação, ou por preço que para isso receberam. [grifo nosso].

Consolidada como prática nas relações sociais básicas entre aquelas duas classes sociais, a relação de clientela passava a recortar todas as demais atividades sociais: “E assim como o profissional dependia do **favor** para o exercício

de sua profissão, o pequeno proprietário depende dele para a segurança de sua propriedade, e o funcionário para o seu posto” [grifo nosso] (SCHWARZ, 1991:16).

Se por um lado a amizade, o mutualismo e o compadrio expressavam o conteúdo de dependência das relações sociais de produção entre os homens livres ricos e pobres, por outro lado, a rede de dependência que amarrava os pequenos lavradores aos latifundiários não deixava de ser também produto da violência dos últimos sobre os primeiros. A luta entre essas duas classes derivava quase sempre da sanha do fazendeiro que buscava permanentemente obstar as culturas

(...) e produções mais ao alcance dos minguados recursos dos modestos lavradores. É assim com a aguardente que se fabricava em simples molinetes ou engenhocas de reduzido custo. Como tal produção desfalcasse os engenhos da cana de que necessitavam, sofreu o fabrico da aguardente sucessivos golpes das autoridades da metrópole e da colônia, até ser definitivamente proibido, sob penas severas, que iam até o confisco dos bens dos transgressores. Caso análogo dá-se com o algodão. Como o seu cultivo desviasse esforços do plantio da cana em prejuízo dos engenhos, foi igualmente proibido. Mais tarde, quando os ricos proprietários o julgaram suficientemente remunerador, conseguem por todos os meios e modos açambarcar toda a produção, obrigando os pequenos lavradores a lhes venderem o seu produto (PRADO JR., 1966: 19).

Na ordem econômica da colônia o ‘sucesso’ econômico estava ligado à capacidade de dispor de braços escravos em grande quantidade, que é o que exigia a produção em larga escala e extensão (FAORO, 1989:125-6). Portanto, era uma condição possível a poucos. Aos demais restava a aproximação dependente e subordinada, confirmada por Duarte (1966:158):

O escravo que bastava ao senhor era a condição, ou melhor, o trunfo econômico de que dispunha este para impor o estilo do domínio social e econômico que o fez procurado e obedecido – domínio que constrange e subordina os demais homens livres, que não participam do senhorio, mas que, por sua vez, constitui a única força de proteção e amparo a que o fraco era forçado a recorrer. Além dos filhos e dos escravos, a pequena classe dos livres, sem especialização profissional nem poder econômico autônomo em face da propriedade senhorial, constituía o mundo dos agregados mais ou menos vinculados ao engenho ou à fazenda, lavradores de ‘cana obrigada’, numa incipiente forma de servidão da gleba, rendeiro, meeiros, ‘sitiantes’, vaqueiros de ‘quarto’ ou ‘terço’, formado pelos laços da sujeição econômica e da proteção moral e política, uma verdadeira clientela para maior tipificação desse patronato.

Essa situação colocava os homens livres pobres numa condição de grande dependência em relação ao senhor de engenho. Dependiam dele para socorro material em casos de calamidade climática, de doença, etc.; para a compra de um outro produto que produziam, ou para o arrendamento do plantio de cana; e, muitas vezes para a proteção policial contra bandidos e outros posseiros que ameaçassem suas terras (PRADO JR., 1966:25-6). Tamanho grau de dependência dava ao fazendeiro a oportunidade de ampliar seu poder econômico através da

ascendência social e política. Para isso buscava transformar sua capacidade de ‘ajudar’ os dependentes em dívida e favor que estes ficariam lhe devendo.

Trocava seus favores por lealdade, transformando esses colonos, agregados e camponeses pobres, em sua clientela, quer dizer, num grupo de homens vinculados ao senhor leais a ele, dispostos a servi-lo e a segui-lo, tanto em contendas com outros senhores por disputa de novas terras, na defesa das terras do senhor, como na prestação de inúmeros serviços não remunerados.

Do lado dos homens livres pobres, na ausência de um poder público estatal que pudesse socorrê-los na miséria e no abandono, restava-lhes “encostar” em algum grande potentado, esperando ajuda nos piores momentos que não eram poucos, por certo (MARTINS, 1994: 20-4; SCHWARZ, 1991: 15-6).

Em “*Casa Grande e Senzala*”, Freyre (1993) aponta a ideia de sentimentos de afetividade e gratidão na flexibilidade ou ofuscamento da hierarquia entre senhores e escravos, mistificando as relações de dominação, através de um personalismo que adoça e aplana o conflito. Holanda (1996) destaca alguns pontos-chaves; o sistema de dominação rural, no qual se gesta o particularismo político que se contrapõe e reage à universalização da lei, da política e das relações sociais; e a resistência do “*homem cordial*” – avesso a conflitos – a burocracia nos termos weberiano. Holanda sugere que o “homem cordial” prioriza as práticas clientelistas em detrimento da política institucionalizada e universal que evidencia e acirra os antagonismos.

O quadro das posições sociais instaladas a partir da formação dos engenhos no começo da colonização, isto é, início do século XVI, apresentava-se da seguinte forma:

Um engenho era de montagem custosa; somente quem tivesse posses se abalçava a montá-lo no Brasil. Os sesmeiros menos abastados, impossibilitados de montar engenho, tornavam-se tributários dos senhores ricos, dando-lhes a cana para moer e pagando-os com uma parte da safra, formando uma espécie de “clientela” dos grandes proprietários. Em torno destes grandes proprietários e dos colonos simples, seus tributários, havia a turma dos agregados, gente de poucas posses que vinha do Reino e se encostava noutro mais poderoso vivendo de pequenos serviços, ou de um ofício remunerado, ou mesmo admitido a plantar em terras de um senhor (QUEIROZ, 1969: 10).

Desenvolveram-se entre todos esses indivíduos “laços de serviços mútuos e de amizade”, resultando no compadrio: o senhor do engenho era solicitado para o apadrinhamento dos filhos dos colonos e agregados que, com a sanção religiosa de fato, reforçava ainda mais os compromissos de amizades, dos quais se

esperava “auxílio, defesa e lealdade”. Nabuco reitera esta interpretação quando considera que havia uma relação de causalidade entre a escravidão e o mando do tipo patronato, com a centralização do poder na pessoa, no chefe. Isto implica que a escravidão não teria sido só uma instituição econômica, mas também uma “instituição política”, onde os que ocupam o poder público e se “(...) alternam no exercício do patronato e na guarda do cofre das graças, **distribuem empresas e favores** e por isso têm em torno de si, ou às suas ordens e sob seu mando – num país que a escravidão empobreceu e carcomeu – todos os elementos dependentes e necessitados da população”. (NABUCO, 200:34) [grifo nosso].

A presença do favor como mecanismo da relação social, instalado a partir de uma estrutura social fundada na escravidão, tem uma relevância singular, porque ao lado da violência como meio principal de controle social sobre o escravo, ele fornece meios particulares de controle social sobre o homem livre pobre. E o principal traço desse mecanismo é circunscrever ao espaço privado, sob controle do “grande senhor”, uma série de atividades, tarefas e ações de caráter público e estatal (oferta de serviços, justiça, de moradia, de apoio material à subsistência, etc.).

Por certo, conforme se viu, que tal situação resultava também da ausência do poder público, ou de sua fraca presença, que acabava por levar os grandes senhores de terras a tornarem-se os únicos em condições de exercer, “extra-oficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus serviços, como espaço de exercício de direitos e deveres, é substituído pelo espaço privado ocupado pela influência, favores de mando do senhor de terras. Como observa Duarte

(...) o fenômeno que desejamos retrair e apontar consiste menos nessa simples ocupação de todo o solo pela propriedade privada, do que na circunstância do proprietário privado guardar e exercitar o governo, precedendo ao poder político, propriamente dito, que só surge e vive, modificado pela concorrência daquele (DUARTE, 1966: 54).

Dessa maneira, risca-se das alternativas sociais a possibilidade da cidadania, só possível na vigência do espaço público efetivamente realizado. A organização política, girando em torno do poderio absoluto privado, impede-a, nega-a. É a cultura política do cliente e não a do cidadão. E, a relação de cliente é uma relação privada, não-pública, ainda que possa ser realizada no espaço público. Portanto, ligada diretamente à desigualdade econômicas e sociais, que se transformam em desigualdade políticas.

No caso, por exemplo, dos direitos dos camponeses que viviam como agregados no período colonial, notava-se que seus direitos políticos, sociais e até individuais, só eram reconhecidos na medida em que eram extensão dos direitos do fazendeiro, enquanto concessão do mesmo. Dessa forma os direitos de foro público inscreviam-se, articulavam-se a partir da esfera privada. Aqui, como bem ressaltou Martins (1994), já se instalava a mistura, a confusão entre a questão pública e a questão privada. A relação social colocada entre o fazendeiro e o agregado

(...) era essencialmente a relação de troca – troca de serviços e produtos por favores, troca direta de coisas desiguais, controlada através de um complicado balanço de favores recebidos. Nesse plano, a natureza das coisas travadas sofria mutações pelo fato de viver e trabalhar autonomamente nas terras de um fazendeiro, um agregado podia retribuir-lhe defendendo o seu direito de se assenhorear de mais terras, de litigar com fazendeiros vizinhos etc. Com isso, o agregado defendia também o seu direito de estar na terra do fazendeiro. Mas não podia defender o direito de estar na terra, sem fazer dessa terra propriedade do seu fazendeiro. A sua luta era luta dou outro (MARTINS, 1994: 35-6).

No final do século XVI começam a se firmar as vilas, que eram pequenos povoados habitados pelos homens livres pobres (escravos libertos, pequenos artesãos), pelos comerciantes e financistas ligados ao comércio de cana e de escravos. Nas vilas funcionavam a incipiente administração pública e um certo amparo policial. Serão os espaços da administração da Colônia. O principal órgão da administração pública na vila era a câmara municipal (AVELLAR, 1976: 101).

Com elas já se instalou também uma estrutura de poder público que, no entanto, não permitia a inclusão da participação dos setores pobres da população (SILVA *apud* LINHARES, 1996: 36-9). Por exemplo, para as câmaras só podiam ser eleitos os “homens bons”, que na verdade eram os proprietários de certas posses (QUEIROZ, 1969: 12).

Observa-se que já no primeiro espaço público estatal construído no Brasil não havia lugar para a participação dos setores populares. As câmaras irão colocar sua estrutura e autoridade pública a serviço dos potentados rurais e dos interesses comerciais de metrópole. Ou seja, mesmo aparecendo um poder público estatal na Colônia, este não se coloca como espaço de poder que possa ser disputado também pelos pobres.

Esses continuarão a, necessariamente, depender dos chefões locais, dos mandões locais. E quando buscam apoio junto à câmara, recebem o atendimento à sua demanda como favor do chefe que manda na câmara e representa um ou outro potentado local. Duarte (1966: 142) chegou a referir-se às câmaras deste período

como “feudos municipais”, quer dizer, elas seriam órgãos, no fundo, com comandados pelos onipotentes senhores das Casas-Grandes.

Com as câmaras, aquele poderio privado isolado do grande proprietário de terra reparte-se com o poder público reinol instalado. Mesmo assim, a situação de desamparo continua castigando os homens livres pobres. Aos olhos das classes dominantes e do poder público estatal, por esse período, o “povo” não passava de “ficção”, já que a representação de seus interesses nunca coube nos aparelhos do Estado. As câmaras vão reproduzir o esquema clientelista nascido em torno do engenho, ao distribuir os serviços e a autoridade pública como doação, como concessão dos mandões locais.

Os ocupantes daquelas eram seus prepostos. As decisões da justiça, ligada à câmara, estavam na completa subordinação à decisão final do chefe local do momento. Por exemplo, para o homem livre pobre, fazer parte da clientela do chefe podia ser a diferença entre ser bem tratado ou não pela polícia local, caso se envolvesse em alguma contenda (FAORO, 1989: 202).

Portanto o poder político dos proprietários rurais também exercido através das administrações municipais, colocando-se estas como “instrumentos do seu poder na ordem política” (LEAL, 1997:66), ou seja, um mecanismo a mais no domínio que essa classe de plantadores exercia sobre as classes populares locais. Este singular sistema de supremacia política constituiu-se o antecedente colonial do coronelismo.

Da segunda metade do século XVII em diante inicia-se um processo de fortalecimento do poder real, com a vitalização da autoridade pública e a decadência do poder privado” (LEAL, 1997: 70). Internamente, a consolidação da economia colonial com o incremento do comércio, a descoberta e exploração das minas de ouro e diamante; e como fator externo, a decadência do comércio de Portugal com as Índias, foram elementos fundamentais para a valorização da colônia por parte da metrópole, alterando, daí para a frente, o exercício da autoridade metropolitana (PRADO JR., 1966: 30).

Ao mesmo tempo, a estrutura social brasileira se complexifica, paralelamente ao seu desenvolvimento econômico, que incluiu ao lado da atividade agrícola, as ligadas ao comércio e ao crédito, favorecendo o aparecimento e consolidação de uma burguesia comercial e financeira. Seus membros são na

maioria reinóis que deterão, por um bom tempo, o monopólio dessas atividades, excluindo os nativos de tal oportunidade, até meados do Império.

Até o final do século XVII é reconhecida a expressiva autonomia política da qual gozavam os senhores rurais na colônia. Porém, daí por diante conhecer-se-á uma série de iniciativas da metrópole visando a diminuição dessa autonomia, já que a Coroa via com grande preocupação o elevado grau de poder daqueles senhores, que com insolência enfrentavam o poder central, expresso nas figuras dos governadores e nas leis régias. Nota-se, porém, que o poder de fato, aquele imediato e real, era dos colonos ricos. “Sempre, na primeira linha, estão os interesses dos grandes proprietários rurais. É destes, portanto, e só destes, o poder político da colônia” (PRADO JR., 1966: 28).

Parece certo que “(...) a formação colonial no Brasil vinculou-se: economicamente, aos interesses dos mercadores de escravos, de açúcar, de ouro; politicamente, ao absolutismo reinol e ao mandonismo rural, que engendrou um estilo de convivência patriarcal e estamental entre os poderosos, escravista ou dependente entre os subalternos” (BOSI, 1992:25) [grifo nosso].

De acordo com Schwarz (1991:16), o favor tornou-se um elemento interno e ativo da cultura brasileira, como um verdadeiro “mecanismo de reprodução das relações sociais”. Em Martins (1994: 20-4), o favor é considerado um “mecanismo de poder” responsável por “boa” parte das mediações nas relações sociais e nas práticas políticas no Brasil.

Características essenciais das relações sociais básicas – referindo-se às relações sociais de produção – desenvolvidas no período colonial, irão reproduzir-se nos períodos seguintes, e serão as responsáveis pela gestação de uma sociedade onde dominam relações sociais profundamente marcadas pela pessoalização, afetividade, particularismo e clientelismo (GOMES, 1990: 17).

A observação de que houve alguns padrões sociais que teriam influenciado significativamente a organização política brasileira, dando-lhe uma conformação particular mereceu também a atenção de Graham (1997: 27), para quem esses padrões teriam sido “(...) o peso da família e da casa, a tensão latente entre pobres e ricos, um agudo senso de hierarquia social e a prática constante de prestar favores em troca de obediência”.

Supõe-se aqui que a “experiência histórica de vivência dos indivíduos, num dado território, submetido a determinado regime jurídico”, é um “dado relevante”

na consideração das variáveis que colaboram na composição do conteúdo da cultura política de um povo.

Uma definição de cultura política satisfatória é a dada por Jacobi (1988:49), para o qual “por cultura política entendemos valores políticos que configuram a base tanto do discurso e das ideologias políticas como da prática política a partir da configuração de valores formados historicamente” [grifo nosso]

Trata-se de considerar “a cultura política como espaço de fusão entre a tradição e a inovação”. Não se trata de ver o fenômeno da cultura política “como legado histórico, mas como prática viva e atuante. A interação permanente entre valores antigo (que persistem por meio das tradições) e valores novos (que são agregados ao repertório das pessoas...) faz com que cultura política seja resultado de um processo que a constrói cotidianamente, por meio de um jogo de reciprocidade” (GOHN, 1999: 52-57).

Defendendo também a possibilidade desse tipo de abordagem histórico-sociológica, Duarte (1966:11) observa que, para refletir sobre a organização social e política do Brasil torna-se indispensável começar pelas origens dessa organização, onde teriam sido imprimidas suas primeiras formas e índole. Mesmo que fossem se modificando desde o instante inicial de instalação, certos traços e atributos, aí surgidos, contribuiriam definitivamente para o desdobramento daquela organização.

Tal forma de abordagem privilegia a singularidade brasileira e as consequências destas diferenças na estruturação e uma vida social própria, única. Quer dizer que a sociedade brasileira seria tratada como “uma sociedade estruturalmente peculiar, cuja dinâmica não se explica por processos políticos e históricos dos modelos clássicos” (MARTINS, 1994: 30).

Em *Raízes do Brasil*, Holanda (1996), embora ele não se guie pelo fator preponderante das relações sociais de produção, aponta inúmeros argumentos a favor do papel do processo histórico na consolidação de elementos singulares nas relações sociais.

Portanto, percorrer a história da constituição e desenvolvimento da prática política do tipo clientelista é fazer também o estudo histórico-sociológico “daquilo que permanece, isto é, a história da constituição de mecanismos de poder (...)” (MARTINS, 1994:24), especialmente no caso da prática do clientelismo, com o favor como conteúdo principal, que é ainda um forte suporte da legitimidade política no Brasil.

Franco (1983), em seu texto “Homens Livre na Ordem Escravocrata”, apresenta uma leitura do patrimonialismo no Brasil na busca de compreender nos termos da dominação de base senhorial empreendida no contexto agrário a trama da sociabilidade que envolve indivíduos submetidos à situação de dependência pessoal. Ela investiga as efetivas condições em que se articula o aparelho burocrático desse Estado. Franco, segundo Vianna:

ao utilizar o argumento de Weber sobre a singularidade da organização burocrática estatal no Ocidente moderno, demonstra empiricamente como, aqui nas condições de escassez de recursos que pudesse suportar a ação do Estado, o processo de expropriação do servidor público dos meios materiais da administração teria apenas formal, na medida em que, na realidade, boa parte desses meios era financiada com recursos privados. Foi a pobreza da agência estatal, e não a sua natureza pretensamente quase oriental, que teria dado como resultado não desejado a fusão entre o público e o privado, permitindo, assim, que o exercício do poder originário do cargo público pudesse ser traduzido na busca de fins estritamente particulares (VIANNA, 1999: 35).

A esta ordem escravocrata que se mantém ante a formação do Estado e mesmo na incorporação particular de ideias políticas liberais, não seriam mesmo poucas as contradições, sendo estas altamente reveladoras da particular fusão que persiste pelo século XIX entre as dimensões do público e do privado.

A Independência instaura neste sentido, como se sabe, um dilema ao constituir um Estado soberano e ao mesmo tempo manter a escravidão. Com isso, o Estado, que seria na definição clássica de Weber o monopólio da violência legítima, encontra uma sociedade que por conta da escravidão tem de se organizar sobre a violência privada dos senhores contra seus escravos (NOVAIS, 1995: 79).

Talvez o argumento mais criterioso e provocativo sobre as origens da coesão nacional do pós-independência venha de Mattos (1994), que procura demonstrar como interesses de classes se ligavam especificamente ao poder de estado. Mattos se concentra no período de meados da década de 1830 até o início da década de 1860 e postula um bloco de fazendeiros de café recentemente enriquecidos, da região do Rio de Janeiro, liderados por um pequeno grupo de políticos/estadistas ativos, ou saídos daquele bloco ou ligados a ele por laços de casamento, esforçando-se com sucesso para absorver líderes de outras regiões, formando uma classe única.

Essa classe se definia por sua oposição a outras classes, especialmente aos escravos, mas também à plebe urbana rude e inquieta. Essa classe senhorial abraçou uma ideologia da ordem desenvolvida e defendida por advogados, juízes,

jornalistas, professores, médicos, empresários, políticos e burocratas, isto é, os “intelectuais orgânicos”, como Gramsci (1977) os chamaria.

Através do próprio processo de formação de uma classe poderosa que dominava todo o Brasil, emergiu um forte estado centralizado. Mattos entende este estado não como simplesmente um aparato coercitivo, mas como um instrumento de orientação intelectual e moral. Por meio do estado, a classe senhorial construiu sua própria unidade e expandiu seu poder, tanto horizontalmente, por todo o território brasileiro, quanto verticalmente sobre os maiores segmentos da população livre, não principalmente impondo submissão, mas incorporando esses grupos à “civilização” (GRAHAM, 2001:139.).

Assim, como se pode ver, a cultura política brasileira desenvolveu-se com bases arraigadas no favor, advindo de uma formação histórica onde os “cidadãos” são totalmente dependentes de um patrono. Essa situação leva ao desenvolvimento de relações clientelistas e ao surgimento de líderes locais, com expressão em órbita nacional e com total autonomia nos Municípios que lideram. Alicerçado nestes mecanismos, no intuito de manter um grupo no poder, o Presidente Campos Sales, propaga a Política dos Governadores.

1.1. O Clientelismo: Prática Nacional

Prática do clientelismo caracteriza-se como mecanismo de controle político baseados na troca de favores e barganhas entre sujeito desiguais e que miram a conquista da cooptação na relação social e política. À medida que tais práticas se consolidam, passam a ser um atributo da organização política brasileira juntamente com outros traços que a caracterizam.

Dessa maneira é que a prática do clientelismo ajudará a compor as várias formas de domínio que a vida política brasileira conheceu: o mandonismo, o patrimonialismo, o coronelismo, o populismo. Tendo sido, até mesmo, componente relevante na forma de domínio ditatorial-militar implantada em 1964. Vê-se, portanto, a importância de se aprofundar a compreensão desse fenômeno político para o entendimento da realidade política brasileira atual.

O clientelismo é uma estrutura de redistribuição, ou seja, de reciprocidade centralizada em torno de um centro dispendo de uma capacidade de acúmulo

(graças a cobranças, tributos, desvios etc.) que lhe garanta uma autoridade, um poder econômico e de prestígio sobre os beneficiários dos seus favores.

Sob uma outra perspectiva, Diniz (1982) analisa os aspectos da Máquina Chaguista, do Rio de Janeiro de 1970 e observa características regulares entre as Máquinas Políticas. Dentre elas, está o clientelismo, apresentando como um sistema de trocas políticas realizado em grande escala nas democracias de massa. A rede clientelista, nestes contextos, possui um diferencial importante, pois não abrange somente certos grupos específicos de interesse, o desafio é mais macro. A autora procura mostrar assim, que a prática clientelista extrapola, abordando um maior número de pessoas presentes em toda a estrutura da máquina, permitindo que as trocas sejam aprimoradas e perpetuadas por um longo tempo.

Bahia (2003) abrange sob um outro ponto de vista o assunto, realizando uma abordagem mais histórica sobre o tema. Nota que o clientelismo, caracterizado já como um sistema de trocas assimétricas, existia desde a Grécia Antiga.

No modelo que encontramos hoje, sob o fenômeno político moderno está presente desde o século XIX e se consolidando com o sufrágio universal. Essa nova leitura, adotada por Bahia, permite observar o fenômeno do clientelismo, não como uma característica predominante em sociedades atrasadas, mas endogenamente pertencente ao mundo moderno.

Ainda, não se pode deixar de analisar o trabalho de Paulo d'Ávila (2004) que o clientelismo parte de uma perspectiva mais atual ao observar o fenômeno, relacionando-o ao debate presente sobre a democracia. O autor considera o clientelismo sob uma perspectiva semelhante a apresentada por Bahia, ao defender que as práticas clientelísticas estão presentes em todas as sociedades. O ponto peculiar apresentado, no entanto, está relacionado à associação das práticas clientelísticas aos mecanismos elementares de participação.

Graham (*apud* ALONSO, 1997) analisa as relações entre o público e privado no Brasil do século XIX, sugerindo a existência de uma aliança entre elite central e chefes locais, mediada pela patronagem. O caráter estruturador da patronagem vinha da troca de empregos por votos, estabelecendo uma cadeia de relações de dependência, que colocava os vínculos público e privado em fluxo contínuo.

No entendimento de Graham (1997), o clientelismo constitui a trama de ligações da política no Brasil sustentado, virtualmente, todo ato político. A vitória

eleitoral sempre dependeu do uso competente dessa forma de relação, perpassando a concessão de proteção, cargos oficiais e outros favores, em troca da lealdade política e pessoal.

A atenção à trama clientelista sobrepunha-se aos esforços de organização de interesses econômicos ou ao fortalecimento do poder central. Com isso, as elites “gastavam a maior parte de sua energia na formação de redes de clientelismo, ampliando seu séquito ou encontrando um protetor poderoso para fortunas políticas” (GRAHAM, 1997, p. 22).

Ao mesmo tempo que sustentava a parafernália do Estado, o clientelismo se tornava uma razão em si, pois, fortalecia o círculo “apadrinhamento-eleições-apadrinhamento”, baseado na troca de gratidão por favor (GRAHAM, 1997, p. 229).

Esse sistema formava uma extensa trama de ligações, constatação que leva o autor a afirmar que o clientelismo gerou o Brasil. Os motivos que fundamentavam os pedidos para obtenção de nomeações ou favores, destinavam-se, em primeiro lugar, a membros da família do solicitante e, posteriormente, a amigos, correligionários ou colegas de governo.

Destacavam-se as “boas ligações” do pretendente aos cargos e favores com o próprio sistema clientelista, em outras palavras, a lealdade política, o mérito do candidato, sua competência e conhecimentos técnicos, o lugar social do pretendente e, ainda, os valores paternalistas do missivista que qualificava os candidatos a favores como “candidato pobre”, “candidato com família grande para sustentar”, “candidato velho ou doente”, “bom pai de família” ou “bom filho” (GRAHAM, 1997, p. 332).

Esses critérios legitimavam a concessão de benefícios, fortalecendo a crença de que o fator mais importante para se galgar posições pretendidas seriam os vínculos familiares, as alianças partidárias e as relações entre amigos. Não é por acaso que “a troca de apadrinhamento por serviços e lealdade continua sendo um sinal visível até nossos dias”. (GRAHAM, 1997, p. 271).

Schwarz (1991: 16) igualmente contribui para a compreensão do cenário em que se desenvolve o clientelismo no Brasil, quando informa que a colonização brasileira produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”. Como a relação entre os dois primeiros é clara, o autor destaca o terceiro, pois, não sendo nem proprietário nem proletário, dependia da “dádiva” e do favor para ter acesso à vida social.

A lógica da dádiva e do favor tornou-se o conteúdo principal dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser fixadas como de caráter público.

Holanda afirma que em sociedades personalistas, como a brasileira, os vínculos de pessoa a pessoa tenham sido quase sempre os mais decisivos. O quadro familiar opera como referência para o cultivo de relações sociais e políticas, fora do recinto doméstico, afirmando assim a entidade privada sobre a entidade pública, “prevalecendo preferências fundadas em laços afetivos”. (HOLANDA, 1996: 82)

Abranches (1989) atualiza essa equação histórica, analisando a dinâmica decisória no interior das instituições públicas contemporâneas. Segundo o autor, prevalecem ainda hoje duas lógicas de ação política, que correspondem a perfis de grupos de interesses, os quais o autor denomina clãs e facções e que se diferenciam da lógica do mercado. As facções afirmam uma lógica conflitiva nas transações. Os conflitos produzidos na disputa por recursos e vantagens públicas não acarretam, necessariamente, competição pela sucessão de posições entre as facções.

A informação básica que define a avaliação das transações é o grau de privilégio ou garantia institucional. Os clãs, por sua vez, diferenciam-se do mercado e das facções, porque neles prevalecem normas de reciprocidade e de confiança interna. O que predomina nos clãs é a desconfiança em relação aos outros.

A informação básica para a avaliação das transações é a tradição e, mais amplamente, os valores. Ambas resistem ao imperativo de uma lógica burocrática, no sentido weberiano. Esta, conforme Abranches (1989, p. 16), é utilizada como uma “regra privada de proteção aos protegidos”.

Como complementa Tavares (1982:138), o clientelismo se fortalece como “um sistema adscritivo de controle, distribuição e alocação dos recursos de poder e de influência”.

A prática política clientelista moderna pondera Avelino Filho (1994, p.227), é mais competitiva do que sua antecessora. Ela sobrevive, substituindo os antigos laços de lealdade pela oferta de benefício materiais, de forma a evitar e dirimir conflitos. O patrono moderno, para o autor, é o broker, cujo poder depende de sua habilidade de operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.

O clientelismo significa, portanto, uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter público que, normalmente, não poderia ser obtido por meio do mercado e, de outro, por aqueles que administram ou têm acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço. Essa intermediação dá-se via “moeda-política”, cujo débito será cobrado, provavelmente, no próximo evento eleitoral.

O clientelismo se fortalece, principalmente, a partir de necessidades sociais, normalmente, excepcionais e urgentes. É o momento da necessidade, portanto, que “afirma e confirma o acordo da dádiva e do favor” (SEIBEL, 2001, p.11).

O Estado central pode assim recorrer a relações redistribuição para garantir seu poder de maneira eleitoralista ou clientelista. Em contrapartida, como analisa Chabal (1995), quando se trata de redistribuição de direitos universais (saúde, segurança social, educação) por meio do imposto, a relação parece mais uma estrutura de partilha.

Ao se observar a trajetória do clientelismo brasileiro verifica-se a instigante reiteração deste atributo na organização política do país. Ele permanece fortalecendo-se pelo uso de práticas conhecidas desde a Colônia, e, ao mesmo tempo, transmuta-se alterando sua fonte de recursos, incorporando novas práticas mais próprias da época contemporânea.

De qualquer modo, o clientelismo sobrevive “como peça integrante das engrenagens de um sistema global de exploração e de dominação” sobre as classes populares brasileiras, ao qual recorrem, em certas circunstâncias, grupos políticos ligados às classes dominantes (MARTINS. *In*: Diniz, 1982: 19).

O clientelismo é caracterizado como marca especialmente distintiva da República Velha, onde exercia uma relação dominante de articulação entre o sistema político e a sociedade, além de ser referência generalizada para o comportamento político e social daquele tempo (SILVA, 2007: 40).

No entendimento de Graham (*apud* SEIBEL e OLIVERIA, 2006: 136), o clientelismo constitui a trama de ligação da política no Brasil do século XIX. Durante a primeira república, a vitória eleitoral sempre dependeu do uso competente dessa forma de relação, que incidia sobre a distribuição de cargos oficiais, sobre a concessão de proteção e outros favores, em troca de lealdade política e pessoal.

Entretanto, o clientelismo permanece como um padrão cultural de comportamento que persiste nos tempos do Brasil urbano e moderno, embora tenha sido formulado teoricamente num momento em que o país ainda era fortemente agrário e prevalecia o atraso político no regime de domínio oligárquico (QUEIROZ, 1975). Na atualidade é possível identificarmos relações clientelistas em muitos formatos de relações entre a sociedade e o sistema político.

Carvalho (1998), há imprecisão e inconsistência no uso do conceito de clientelismo, mas essa dificuldade não é privilégio brasileiro, uma vez que o conceito é reconhecido também pela literatura internacional. Carvalho evidencia que, de modo geral, o clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefício públicos na forma de empregos, benefícios fiscais ou isenções em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (CARVALHO, 1998: 229). E complementa ainda que:

qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual. No caso do clientelismo político, [...] o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou qualquer outro tipo de apoio que necessite (CARVALHO, 1998: 240).

Neste mesmo sentido, expressa relações pessoais entre um sujeito de posição social mais elevada e outro de situação inferior, funda-se em preceito informal a partir do qual o patrão oferece benefícios, não necessariamente econômicos, em troca da lealdade política do cliente. Portanto, trata-se de troca de favores por subordinação política ou da oferta de recursos em troca de votos quando no plano eleitoral (DIAS, 2007: 4).

O clientelismo, na qualidade de conteúdo de relações políticas (atuando sobre os segmentos populares, principalmente), se fortalece justamente diante de necessidades sociais, normalmente urgentes, emergentes e excepcionais. Portanto, é produto da pobreza e da miséria.

Há pelo menos uma diferenciação básica no âmbito do clientelismo que separa em campos distintos as práticas clientelistas tradicionais das práticas clientelistas institucionais. No primeiro caso, estabelece-se uma relação desigual de fidelidade entre o cliente que busca bens e favores, e o político que detém os recursos estatais e civis voltados para a promoção dos benefícios individuais. No segundo caso, a estrutura decisória mais ampla, representada pelo Estado em sua totalidade, exerce o papel de patrão e de mediador ao mesmo tempo, buscando dar legalidade a sua forma de dominação (BIASON, 2009: 132).

Conforme Silva (2007), torna-se útil especificar três diferentes formas por meio das quais a literatura desenvolve estudos sobre as relações tipificadas como clientelares. O primeiro modo corresponderia ao clientelismo visto como uma estratégia de obtenção de apoio político, incluindo-se aqui o apoio eleitoral. No segundo, o clientelismo é tido como uma tática para obtenção e manutenção das condições de governabilidade por meio de certo “equilíbrio” entre os poderes executivo e legislativo.

No terceiro modo, as práticas clientelistas se desenvolvem entre movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil que, de alguma maneira, possuem relação com a execução de políticas públicas, e o poder executivo. Todos os três tipos de manifestação do fenômeno são perpassados pela consideração de que o clientelismo se trata de uma prática política que está inserida em determinada cultura política (SILVA, 2007: 164).

A duração alargada do fenômeno do clientelismo na política brasileira, passível mesmo de um certo avanço em um território já marcado por uma muito mais ampla impessoalização do aparato estatal, como nos dias atuais, em que ainda podem se marcar inúmeras permanências de relações de patronagem no plano político e social, deve ser vista assim na chave de leitura de um processo que combina rupturas e continuidades, e cumpre função essencial, como aponta, por exemplo, Fragoso (2002), na reprodução de mecanismos de exclusão social.

Talvez o clientelismo, mais propriamente, deva ser encarado, da mesma forma que a cultura política, em seu registro plural. Ainda que entendido como um fenômeno que se reitera ao longo do período muito longo, o clientelismo não compõe de forma alguma, em uma análise política alongada, um “sistema político”, e não raro responde a formas por demais variadas, em que se estabelecem as estratégias de ação em conjunturas de forças políticas assimétricas; daí de não um, mas vários clientelismos.

Parece válida assim para o clientelismo aquela preciosa chave de análise de que o que nele vai se tornando diverso é exatamente uma forma de preparar a sua reprodução da mesma forma. Ou seja, as relações clientelísticas mudam ao longo do tempo para deixarem iguais as relações sociais assimétricas que estão (e são) na sua própria origem.

Estabelecida essas relações e destacado o sentido em que se pode pensar a duração alargada do fenômeno da patronagem, parece adequado tratar um

pouco mais verticalmente das relações clientelísticas próprias do antigo regime e suas tramas no Brasil colonizado. Segundo Xavier e Hespanha, as relações clientelares inserem-se no próprio universo mental do antigo regime, condicionando as práticas e representações sociais, e conferindo a esse tipo de relações significados culturais distintos do caráter ilegítimo assim como espúrio que a caracteriza hoje

De facto, relações que obedeciam a uma lógica clientelar, como a obrigatoriedade de conceder mercês aos “mais amigos”, eram situações sociais quotidianas e corporizavam a natureza mesma das estruturas sociais, sendo, portanto, vistas como a “norma”. A verdade é que estas atitudes foram sendo progressivamente marginalizadas (no sentido inverso ao do progresso do aparelho de “Estado”), até adquirirem o epíteto de corruptas, e são actualmente conotadas como situações de “anormalidade institucional (XAVIER, 1993: 381).

A relação dom e contradom surgem assim como elemento central da estruturação das relações políticas no antigo regime, sendo o benefício entendido em esfera muito mais ampla do que a dos ganhos estritamente econômicos, o que só faz aumentar a indefinição dos limites das dívidas que se estabelecem, e que, por sua vez, reforçam os laços que unem os envolvidos (XAVIER, 1993:381). A natureza dessa relação é diretamente informada pela permanência do conceito aristotélico de “amizade”, essencialmente o de “amizades desiguais”, tal qual discutido pelo autor em seu *Ética a Nicômaco* (ARISTÓTELES, 1985).

A amizade constituiria, neste sentido, o suporte de fortes laços políticos e fonte de deveres duráveis. A amizade na concepção de Aristóteles comporta assim tanto o sentido do amor recíproco entre iguais como também da relação entre desiguais, o que caracterizaria a relação, por exemplo, entre governados, pais e filho ou patrão e cliente. Essas referências informam e povoam as relações no antigo regime português, abrangendo o conceito de amizade “desde as relações entre o rei e os vassallos reciprocamente ligados por laços de amor/amizade (desigual), até as relações filiais (os familiares são simultaneamente os mais amigos) ou de pura amizade (que, quando muito intensa, se assemelharia às relações de família). Esta transposição do imaginário familiar para o campo das relações sociais informais é uma constante da época.

A dualidade entre a graça e reciprocidade que enredava as pessoas nessa sociedade cria cadeias e espirais que tendem a ter na figura do rei seu topo. O sistema de mercês delineia esse quadro e tem sua origem em práticas que remontam as guerras pela Reconquista de Portugal contra os mulçumanos na Idade

Média. O rei concedia à aristocracia terras e privilégio como recompensa aos serviços prestados à coroa (SOBRAL NETO, 1993: 165).

A relação que se estabelece a partir da dívida fundada no par liberalidade/gratidão, não obstante, àqueles quadros mentais, assumia a condição de inextinguível (XAVIER, 1993: 390). O sistema de mercês subordinada assim os vassallos como também o próprio rei nessas cadeias de gratidão, e é neste sentido o cimento da ideia de redes clientelares.

O rei aparece, assim, sujeito aos constrangimentos e contingências impostos pela economia de favores, e podia ser clara e eficazmente pressionado por determinadas casas poderosas no sentido de tomar esta ou aquela resolução, como, na prática, sucedia com outros atores políticos (XAVIER, 1993: 392).

No que tange ao poder real, do século XVII para o XVIII assiste-se a um processo em que progressivamente o rei faz funcionar suas próprias redes para obliterar outras e assegurar a autonomização de seu poder, conferindo às mercês um caráter cada vez mais liberal.

Esse processo só ganharia corpo efetivamente a partir da legislação pombalina; ainda assim, é importante pensar que no plano social essa arquitetura de poderes teria maior permanência na articulação entre atores de forças políticas desiguais e na aproximação destes às esferas centrais do poder. Isso faz das redes clientelares tema particularmente interessante a contextos que padecem da “distância” do rei, como a América.

A relação clientelística encerra, assim, aos quadros do antigo regime a um só tempo prática social e esquema mental, e em termos efetivos alcança a hierarquização social e a própria administração das diversas partes do império português. A centralidade da ideia de redes clientelares à compreensão da composição de forças políticas e econômicas e da própria conformação das elites na América portuguesa afigura-se, desse modo, inarredável.

Uma interpretação recorrente do clientelismo tende a identificar como o seu fundamento não a estrutura social capitalista, mas a herança de um passado pré-capitalista. Assim, nos países do “Terceiro Mundo”, a herança colonial seria o fator determinante da presença do clientelismo na democracia moderna. Para R. Lamarchand, por exemplo, “é primordialmente onde a mudança social tem estagnado substancialmente por trás da modernização política que as formas de dependência clientelistas têm tido mais resistência” (*apud* RONIGER, 1994: 215).

No prefácio ao livro de Nunes (2010: 12), Bresser Pereira afirma que, no período do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, “o clientelismo era ao mesmo tempo o instrumento político por excelência para garantir a implementação de políticas modernas, o seu maior adversário”. Mas a contradição é apenas aparente, porque o clientelismo não está fora do círculo das políticas “modernas” (burguesas). O problema surge quando se concebe o clientelismo como prática oposta à lógica do mercado econômico. Certamente uma questão a ser aprofundada refere-se a quais são as “arenas políticas” privilegiadas do clientelismo burguês no Brasil e como se relacionaram a outros padrões de política burguesa.

Procuramos caracterizar a política comunitária, emergente nas áreas de modernização agrária capitalista, através do conceito de clientelismo estatal. Define-se como a modalidade de clientelismo na qual os “políticos de profissão” distribuem recursos “públicos” e favores ligados às instituições governamentais, em troca de sustento eleitoral (CACIAGLI, 1982: 326).

Os cabos eleitorais tendem a dirigir-se a comunidades inteiras, e menos a pessoas privadas. “O clientelismo passa a ter um caráter grupal e impessoal, visto que é mediado pela alocação de benefícios [aparentemente] públicos, o que implica um mínimo de racionalidade administrativa” (KERBAUY, 1992: 166).

O surgimento da variante estatal do clientelismo representa, em boa medida, uma forma de os partidos de direita competirem com a esquerda, pois o clientelismo privado (envolvendo recursos dos candidatos e destinados a indivíduos particulares) mostra-se insuficiente como estratégia eleitoral diante da crescente mobilização popular em torno de demandas surgidas com o desenvolvimento econômico e urbano.

A classe dominante passa a apoiar uma política de “grupos”, rompendo aparentemente com o apelo isolado aos indivíduos, com o objetivo de competir no terreno das organizações populares. Assim, um partido conservador pode praticar um “clientelismo de massa”, ou seja, a distribuição de recursos de consumo coletivo, envolvendo as “associações comunitárias”. A favor do clientelismo estatal contra o fato de que a mobilização e a participação populares, no nível local podem ser reapropriadas com alguma facilidade pelos políticos profissionais (JOBERTE, 1983).

1.2. O Coronelismo e a Dominação Política

O coronelismo foi pesquisado por Leal em sua obra *Coronelismo, enxada e voto* (1997), na qual ele pretendia analisar o sistema político, mas para tanto teve que se embrear pelo caminho que o levou ao encontro com a figura do “coronel”.

O poder dos coronéis “teve início ainda no período colonial que se favoreciam basicamente pelo sistema de clientela e patronagem” (VIOTTI, 1998: 12), no qual eles recebiam a patente de coronel ou mesmo as compravam assumindo assim o posto de oficial da Guarda Nacional e a representação local das autoridades do Império, gozando de privilégios e cargos de confiança.

Como mostram os trabalhos mais abalizados sobre o coronelismo (SAES, 1994:90), a condição sócio-econômica da prática coronelista é a existência, no campo, de uma estrutura pré-capitalista, em que as relações de produção se expressam como relações de dominação e dependência pessoal. A relação pessoal de dominação e dependência presente em estruturas econômicas pré-capitalistas como a parceria ou o arrendamento, implica a apropriação do sobretrabalho sob a forma extra-econômica de uma contraprestação pessoal do trabalhador ao proprietário pela cessão de uso da terra.

Andrade destacou a natureza do vínculo presente na prática do cambão, na qual o foreiro se obriga a fornecer ao dono da terra um dia semanal de trabalho gratuito: “É uma obrigação pessoal, o que leva em certas regiões ao costume de não se permitir que o foreiro pague a outro para que ele execute a tarefa, tendo de prestá-la pessoalmente, como uma homenagem ao proprietário” (ANDRADE, 1980: 205).

A forma da relação política encontra-se implícita na dominação e dependência pessoal: “a dependência pessoal, cujo fundamento é a cessão da posse da terra, exprime-se ideologicamente como obrigação subjetiva de lealdade para com o senhor da terra, ou, num nível mais diretamente político, como fidelidade ao chefe político local” (SAES, 1994: 90).

Portanto, nas sociedades agrárias onde vigem relações de produção pré-capitalistas, como em boa parte do campo brasileiro até o período recente, o par eleitor e coronel tem por base a relação entre o trabalhador rural e o grande proprietário de terras. Leal, em sua clássica definição do coronelismo, destacou esse ponto: “Não é possível compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura

agrária” (LEAL, 1997: 20), pois a força eleitoral do coronel é “natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras” (idem, p. 23).

O coronelismo é, na realidade, um fenômeno híbrido: em parte pré-burguês (manifestação, no plano político, dos laços de servilismo do produtor para com o dono dos meios de produção), em parte burguês (pressupõe a extensão do direito político a todos os membros da coletividade).

Com a instalação da República Velha que tem na historiografia tradicional a versão que a “proclamação da República resultou de crises que abalaram o fim do Segundo Reinado e basicamente nas instituições como: Religiosa e Militar, bem como a abolição da escravatura” (VIOTTI, 1999: 447) o coronelismo teve sua atuação incrementada, sobretudo pela manutenção do sistema eleitoral pautado em voto aberto, facilitando, portanto a pressão do líder local em relação ao eleitorado. A formação dos “currais eleitorais” era de certa forma constituída dentro dos domínios fundiários do coronel, valorizando a formação de grandes potentados, juntamente com o fortalecimento do “voto de cabresto”. Segundo Leal:

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terra. (1997:23)

Assim, vê-se que a persistência da pobreza pré-capitalista no campo gera as condições do fenômeno político – coronelismo. Esse define-se pela manifestação de *fidelidade pessoal* do eleitor a um chefe político – o coronel (LEAL, 1997: 25). Como tal, o voto não é redutível nem ao mecanismo da troca mercantil, nem às formas de coerção física. Ao contrário, a legitimidade do ato eleitoral como uma obrigação moral se concretiza na *doação* pura e simples do voto ao candidato do coronel.

Como visto, o voto junto aos trabalhadores dependentes do proprietário pré-capitalista não apresenta o caráter da cidadania. Exprime, antes, uma mentalidade ao chefe político (uma espécie de pequeno monarca). As eleições também não cumprem o papel de resolver as divergências entre os coronéis, já que é a violência, e não a democracia, que costuma decidir os desacordos. O voto tem sobretudo uma importância como instrumento de barganha dos grandes proprietários de terra frente aos grupos dominantes externos ao município.

Nesse sentido, cabe perguntar por que os coronéis não levavam as urnas diretamente às fazendas, preferindo o ajuntamento de eleitores no núcleo urbano no

dia da eleição. De fato, no período da República Velha, os acontecimentos, por vezes, quase assumiam aquele aspecto caricatural, através da famosa eleição a “bico de pena”, na qual o próprio mesário fazia as assinaturas da ata de votação, dispensando a presença dos eleitores. Como mostrou Telarolli (1982), essa e outras fraudes eram decorrência prática do caráter dependente do voto. Quando a facção rival resolvia não participar do pleito eleitoral, abdicando de disputar os votos flutuantes do eleitorado independente, ou um acordo distribuía os votos entre a facção governante e a opositora, a eleição a “bico de pena” era uma forma pragmática de evitar gastos com os eleitores, ao conduzi-lo até o local de votação.

No entanto, a ostentação das fraudes eleitorais chocava-se com a opinião pública dos principais centros urbanos. Principalmente a partir da Revolução de 1930, os coronéis tiveram que se enquadrar na aparência de legalidade das eleições. Para tornar o voto mais aceitável aos olhos dos residentes nos grandes centros urbanos, os coronéis e os caboclos realizam uma verdadeira encenação do processo eleitoral.

As eleições ganham um aspecto de festa, de ritual, comparável aos festejos religiosos. Fica, assim, compreensível por que os trabalhadores, quando falam da sua experiência de eleitor de cabresto, normalmente sorriem. Não é um riso de cinismo, tampouco de vergonha, mas de ironia ou galhofa. Como adverte Hobsbawm (1978: 55), a passividade dos camponeses tradicionais significa, antes de mais nada, uma “estratégia de sobrevivência”. Em síntese, o financiamento de eleições pomposas no núcleo urbano, além de expressar o prestígio do coronel, poderia ser uma garantia da aceitação externa do produto – o voto.

A figura do coronel representava ainda a de uma pessoa que aglutinava várias funções sociais, exercidas, sobretudo com a forte influência que tinha sobre seus dependentes, bem como os aliados, empregados e capangas, senão vejamos:

Dentro da esfera própria de influência, o “coronel” como o que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensa funções policiais. (LEAL, 1997: 23)

Portanto como definiu Leal, o líder municipal ocupava sem sobra de dúvidas um lugar de extremo privilégio nos seus domínios de influência, que o tornava um parceiro muito interessante para o desenvolvimento político das grandes oligarquias agrárias, as verdadeiras elites que estavam no poder justamente com o apoio do coronel e que ao longo do século XIX tiveram suas posses agrárias

abaladas especificamente pela diminuição e extinção da mão-de-obra escrava e não obstante o esfacelamento dos preços das monoculturas de café, algodão e açúcar, e o fortalecimento de algumas atividades comerciais, como podemos notar no texto de Faoro:

A chamada elite agrária, forte e altiva nos seus latifúndios, some diante do ardente círculo dos negócios: ela está subordinada, pelos interesses da escravidão, ao “monopólio de outros monopólios comerciais” (...) o Segundo Reinado será o paraíso dos comerciantes, entre os quais se incluem os intermediários honrados e os especuladores prontos para o bote à presa, em aliança com o Tesouro (FAORO, 1999: 500).

Leal dissecou ainda a perpetuação do coronelismo em face das representações políticas e sociais inadequadas e um setor privado que como já vimos, exerce grande influência setorial, causando justamente uma superposição do privado em detrimento do público, que torna o coronelismo exatamente uma troca de favores, ou seja, uma verdadeira rede de clientelismo. Um comprometimento entre o poder público e o poder privado, no qual podem coexistir amplamente na esfera municipal (LEAL, 1997: 20).

O coronel encontra no meio rural o alicerce primordial para alcançar o mais amplo domínio político, pois o homem do campo “tira a sua sobrevivência” essencialmente das terras do coronel, onde segundo Leal ele vive na mais completa miséria, ignorância e abandono (LEAL, 1997:24).

A grande massa de trabalhadores tinha na figura do coronel um homem rico e próspero, portanto capaz de em qualquer momento poder ajuda-los, com qualquer tipo de ajuda, seja ela com remédio, empréstimos em dinheiro e até mesmo com proteção contra querelas com famílias rivais, fomentando mais ainda o voto de cabresto, pois: “O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o ‘coronel’ e pelo ‘coronel’” (LEAL, 1997: 25).

Uma característica do fenômeno coronelístico tem como base também o patrocínio do grande chefe local de todas às custas eleitorais, portanto quanto maior sendo as posses do coronel maior chance ele terá no pleito. As despesas são das mais variadas, pois como já foi citado o meio rural era, sobretudo paupérrimo, configurando assim a total dependência do eleitorado ao seu protetorado, causando uma obediência incondicional ao líder local, conforme trecho abaixo:

Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documento, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento. (LEAL, 1997, p. 35).

Encontramos também no coronelismo práticas bastante corriqueiras, que são a questão do filhotismo e do mandonismo. Segundo Leal, o filhotismo foi fruto de inadequado corpo burocrático tanto no contexto federal como no estadual e, portanto, acentuado no município. Onde imperava uma troca de favores entre os agregados políticos do coronel.

Ficando ainda na mão dele, por meio de seus afilhados, toda a máquina municipal, que frequentemente era usada para custear gastos com as verdadeiras batalhas políticas, onde era utilizado desde dinheiro até mão-de-obra municipal, por meio desta ocorrência o coronel conseguia manter-se no comando do município por muito tempo e com ele todos os seus agregados.

O que imperava realmente sobre qualquer outra coisa era fidelidade partidária e para tanto o chefe local dispunha de critérios, muita das vezes, ilícitos para assegurar a seus correligionários um bom cargo na administração municipal.

O “mandonismo” por sua vez servia basicamente para perseguir os grupos rivais, que periodicamente eram relações hostis entre os grupos, e não poderia deixar de ser, qualquer tipo de favor era negado ao grupo rival, e também qualquer tipo de favor era tido como uma humilhação. Segundo Leal, nos períodos que antecediam uma eleição a convivência entre eles ficava complicada vindo a melhorar um pouco nos períodos entre eleições.

É nesse período que os coronéis podiam angariar um contingenciamento de cabos eleitorais ou mesmo de outros coronéis para engrossar suas fileiras. Os acordos podiam ser selados até pouco tempo antes das eleições, e assegurava certa segurança por um tempo maior, pois até que configurasse a não adesão ao grupo que estava na situação, podiam ser poupados pelos grupos dominantes, mas não firmado o acordo logo começava a perseguição.

Segundo Leal, estas práticas são ocasionadas, sobretudo pela falta de autonomia que se encontrava no seio do município, onde o governo dispõe ao “coronel”, da situação, uma autonomia “extra-legal”, delegando poderes que serão fundamentais para a manutenção do sistema de liderança, bem como o de compromisso, utilizando, sempre que necessário, a violência para concretizar alianças, ou até mesmo enfraquecer os grupos rivais. Como afirma o trecho abaixo:

É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta-branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do “coronelismo”. É ainda em virtude dessa carta-branca que as autoridades estaduais dão o seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive a violência e outras arbitrariedades (LEAL, 1997: 51).

1.3. Política dos Governadores

Um alto grau de instabilidade marcou a tônica dos primeiros anos do regime instituído em 1889. Se a defesa do federalismo era algo que unia grupos dominantes e representantes das principais províncias, outras questões relativas ao formato a ser dado ao novo sistema político provocavam inúmeras divergências.

A primeira Constituição republicana do país, inspirada no modelo norte-americano, viria consagrar como forma de governo a República Liberal Federal, garantindo ampla autonomia para os estados instituindo um regime formalmente representativo democrático. Nem a Carta de 1891, contudo, nem as alternativas buscadas nos anos seguintes foram capazes de dar forma a um sistema político que respondesse a três problemas fundamentais: o da geração de atores políticos, o das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e o da interação entre poder central e poderes regionais.

A República Brasileira só conseguiria lançar bases para sua estabilidade, através do equacionamento destas questões, com a criação em 1898 do pacto político conhecido como a política dos governadores ou política dos estados, como preferia denominá-lo Campos Sales, seu idealizador. “Com Campos Sales a República encontraria(sic) sua rotina” (LESSA, 1987:40).

Durante a Velha República, também chamada de Primeira República, prevaleceu um esquema de poder que ficou conhecido como “política dos governadores”, montado por Campos Sales, eleito em 1898: o presidente da República apoiava os candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais e estes davam suporte ao indicado pelo presidente nas eleições presidenciais. (TSE, 2013.)

Para sustentar a dominação e oligarquias das elites na República Velha foi estruturada uma sistemática política bem arquitetada chamada Política dos Governadores que garantia o controle do poder.

Existente durante a República Velha, a Política dos Governadores foi um pacto em que o Governo Federal ligava-se ao governo dos estados e estes aos coronéis para garantir o acesso aos cargos de poder somente aos desejados. Desta forma era formada a bancada na Assembléia Legislativa sem que houvesse qualquer tipo de oposição ao Governo Federal.

A política dos governadores teve como objetivos: confinar as disputas políticas no âmbito de cada estado, impedindo que conflitos intra-oligárquicos transcendessem as fronteiras regionais provocando instabilidade política no plano

nacional; chegar a um acordo básico entre a união e os estados; e pôr fim às hostilidades existentes entre Executivo e Legislativo, controlando a escolha dos deputados.

Com o fim da Monarquia e início do período republicano era preciso se estabelecer as formas de atuação dos estados, que se organizavam segundo suas elites locais. Para dar uma moldura a essa estrutura muito fragmentada e conseguir desenvolver métodos de controle do poder, o presidente Campos Sales empenhou-se na tarefa de resolver a situação, resultando em uma organização que permitia o controle desde o âmbito local até o federal.

Sobe a presidência de Campos Salles (1898-1902), foi firmado um pacto de poder chamado de Política dos Governadores. Baseava-se num compromisso político entre o governo federal e as oligarquias que governavam os estados tendo por objetivo acabar com a constante instabilidade que caracterizava o sistema político federativo (CANCIAN, 2005:2).

Quem exercia de fato o poder local e regional no início da história republicana brasileira eram os coronéis. Estes eram os grandes proprietários de terra ou os comerciantes enriquecidos que exerciam seu poder sobre a grande camada da população composta de trabalhadores carentes e analfabetos. Na ocasião das eleições ocorria o que era chamado de Voto de Cabresto. Naquele momento o voto não era algo secreto e acaba que na prática também não resultava em algo livre, eram os coronéis, que em acordo com os governadores, decidiam em quem seus comandados iriam votar.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terra (LEAL, 1997: 23).

Desta forma havia o completo controle do curral eleitoral, sendo que a via autoritária dos coronéis estava ligada ao fato violência, causando medo nos trabalhadores ou a preocupação de perderem suas fontes de sustento.

Os coronéis exerciam o seu poder e faziam seus acordos com os governadores em troca de mais poder e prestígio. Os governadores, por sua vez, ao apoiarem os coronéis em seus poderes locais ganhavam em troca a eleição do candidato escolhido por eles, perfazendo uma troca de favores completa.

...seu conceito está no referido compromisso que resultaria num sistema de reciprocidade em que de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial. O compromisso coronelista é, pois, o dos chefes locais, de incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições; e, da parte da situação estadual, o da concessão de carta branca ao chefe local governista, até na nomeação de funcionários estaduais do lugar (SALES, 1994:09).

Dando continuidade ao grande esquema, os governadores se organizavam através dos acordos que davam sustento ao Governo Federal. Como os governadores eram indicados pelo Governo Federal, mais uma vez ocorreria a troca de favores e a perpetuação da exclusão política dos indesejáveis.

Então, a grande estrutura construída se estendia desde o coronel em seus currais eleitorais até o Governo Central. Perfazendo um jogo marcado a todo o momento pela troca de favores, a política permanecia nas mãos dos membros de uma oligarquia.

A inovação política introduzida para efetivá-la foi a reforma do regimento Interno da Câmara no tocante à constituição da Comissão de Verificação de Poderes. Anteriormente cabia ao parlamentar mais idoso entre os presumidamente eleitos para presidência nomear cinco deputados para formar a comissão encarregada de decidir sobre a legitimidade dos mandatos dos demais congressistas.

Com o novo critério o encarregado de nortear a Comissão de Verificação passou a ser o mesmo da legislatura anterior. Paralelamente se procedeu a uma definição mais precisa dos diplomas: pelo novo texto o diploma passou a ser a ata geral da apuração da eleição, assinada pela maioria da Câmara Municipal, encarregada por lei de coordenar a apuração eleitoral. Com estas mudanças as eleições passaram a ser decididas antes que a Câmara deliberasse a respeito, tendo o Legislativo federal se transformado numa expressão da vontade política dos chefes estaduais.

Grosso modo, os executivos estaduais garantiriam a eleição de bancadas federais que apoiariam as iniciativas do Presidente da República, e, em troca, essas “oligarquias” poderiam eternizar-se nos respectivos poderes estaduais, através de um “processo eleitoral” que funcionaria em todos os níveis. Esse processo constava de uma depuração dos eleitos indesejáveis, que era realizada pelas Comissões de Verificação de Poderes. Essas comissões poderiam anular os votos de candidatos da oposição dos poderes estaduais (degola) em qualquer nível: municipal, estadual ou federal (tanto no Executivo quanto no Legislativo). Para um detalhamento interessante dos “três escrutínios” que levavam à depuração dos candidatos eleitos, ver João Neves da Fontoura (1958, p. 232-233) (GASPAREDO JR., 2010: 2).

Assim, dois elementos eram fundamentais para evitar qualquer falha no sistema: o Coronelismo e Comissão de Verificação. O primeiro era o que controlava o voto dos eleitores diretamente. Já a Comissão de Verificação tratava-se, portanto, de uma ferramenta extra que analisava todos os candidatos eleitos fazendo uma triagem fraudulenta de todos aqueles que eram indesejáveis. Se de algum modo um

candidato de oposição fosse eleito, essa comissão tinha seus meios para embargar sua posse.

A Política dos Governadores estabelecia que os grupos políticos que governavam os estados dariam irrestrito apoio ao presidente da República, em contrapartida o governo federal só reconheceria a vitória nas eleições dos candidatos ao cargo de deputado federal pertencentes aos grupos que apoiavam.

O governo federal tinha a prerrogativa de conceder o diploma de deputado federal. Mesmo que o candidato fosse vitorioso nas eleições, sem este documento ele não poderia tomar posse e exercer a atividade política. O controle sobre o processo de escolha dos representantes políticos a partir da fraude eleitoral impedia que os grupos de oposição (CANCIAN, 2005: 3).

Assim, o presidente tinha total apoio nas bancadas do Congresso, uma vez que o Governo Federal respeitava as decisões dos partidos dominantes de cada estado e estes permitiam o poder do coronel em suas regiões.

A historiografia produzida sobre o sistema político da Primeira República tradicionalmente enfatiza a força da aliança entre Minas Gerais e São Paulo, detentores das maiores bancadas no Congresso no período, como importante elemento fiador deste pacto (CASTRO, 1988: 69).

Se por um lado este esquema de funcionamento minimizou os conflitos intra-oligárquicos, garantindo uma permanência mais duradoura das situações no poder, desde que atuassem em consonância com a situação federal, por outro acabou dando forma a um federalismo desigual marcado pela preponderância de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande Sul sobre as demais unidades da federação. Assim, no condomínio oligárquico em que se transformou a política brasileira havia oligarquias de primeira e segunda grandezas, além dos chamados estados satélites.

Como resultado concreto deste modelo vigente durante grande parte da Primeira República, os conflitos políticos, embora não eliminados, foram minimizados e as sucessões presidenciais marcadas por disputas controladas, sendo o candidato da situação aquele que a priori tinha garantida sua eleição salvo alguns momentos excepcionais, conforme ocorrido na disputa presidencial de 1909/1910 que deu origem à Campanha Civilista.

A fraude eleitoral era uma instituição nacional na Primeira República brasileira. Esse era um mecanismo muito perigoso em tempos de crise, pois foi através dele que Borges de Medeiros venceu a eleição estadual de 1922 no Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, sofreu a Revolução de 1923, que provocou a modificação da Constituição castilhistas e tornou-o, doravante, inelegível. Foi também através dele que Júlio Prestes venceu Vargas nas eleições presidenciais federais de

março de 1930, o que desencadeou a Revolução que seria vitoriosa em outubro do mesmo ano e que levaria Vargas à Presidência do Brasil por 15 anos.

Conhecidos os institutos políticos que prevaleciam durante o período histórico determinado como República Velha, passara-se analisar o Programa Social Minha Casa Minha Vida, porém, antes de adentrar ao estudo deste, será feita uma breve incursão nos histórico das políticas sociais, bem como dos programa de habitação desenvolvidos ao longo da história do Brasil, por fim, adentrando a pontos específicos da legislação do programa sob o enfoque que esta pesquisa prevê.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS SOCIAIS E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

2.1. Políticas Sociais: Sucinto Levantamento Histórico e Conceitual

As políticas sociais, tal como conhecemos em nossos dias, têm origens na própria formação do Estado moderno. Os ingleses instituíram leis para tratar da pobreza desde o século XVII (as poor laws). Desde então, os instrumentos evoluíram, mas os objetivos não mudaram muito, pelo menos até o final do século XIX: albergues, orfanatos e alimentos (corn laws). Em diferentes momentos, políticas públicas e doutrinas políticas deram maior ou menor importância à proteção dos pobres. As pessoas vivendo em condições precárias eram vistas sob duas perspectivas: como vítimas, seriam consideradas como objeto de caridade; como ameaça, deveriam ser controladas (ROSANVALLON, 1981).

Por cerca de um século, até os anos de 1970, prevaleceu um modelo de proteção essencialmente apoiado no Estado. As classes menos favorecidas durante o primeiro século da Revolução industrial passaram a usufruir de benefícios estabelecidos por meio de reformas políticas em países europeus e no Japão. Esse processo abriu um período de notáveis melhorias nas condições gerais da vida, principalmente nos atuais países desenvolvidos, onde o grau de universalização foi elevado.

Importantes iniciativas foram adotadas nesses países, sobretudo como reação a eventos políticos marcantes. Essas políticas de orientação social rapidamente modificaram o perfil de sociedades do hemisfério norte e trouxeram efeitos políticos relevantes, na medida em que o momento em que foram adotadas era de instabilidade social (como foi o caso da Comuna de Paris, de 1867).

As elites de então temiam as insurgências populares e mesmo os segmentos mais conservadores lentamente passaram a admitir as reformas sociais implantadas sob a égide de um Estado cada vez mais presente na condução de políticas de proteção aos desfavorecidos. O velho paternalismo, típico da herança patriarcal feudal, mostrava-se cada vez menos efetivo como mecanismo de neutralização das tensões políticas. Esse foi o prelúdio da era de promoção do Estado de bem-estar (Welfare State).

Mesmo os mais pobres poderiam, a partir de tais iniciativas, desfrutar de um certo grau de certeza e segurança quanto à sua existência e ao futuro de seus filhos. Tais políticas se davam em diferentes esferas. A primeira delas foi a educação, que se tornou um direito a ser universalizado. Na esfera do trabalho, os trabalhadores passaram a ter algum grau de segurança quanto à permanência em seus empregos, seguro-desemprego, férias remuneradas, aposentadoria, seguro para acidentes de trabalho, regulamentação da jornada de trabalho. Nada disso existia antes dos anos de 1870.

Por cerca de um século, até que “o choque do petróleo” sacudiu a economia mundial, a proteção social foi o paradigma de uma era de crescente responsabilidade do Estado em políticas anticrise e de redução de disparidades sociais (ROSANVALLON, 1981).

A partir dos anos de 1970, o recuo do Estado na promoção de políticas sociais foi marcante, tendo atingido seu ápice na década de 1980, no hemisfério norte, e nos anos de 1990, no hemisfério sul. Nos países menos desenvolvidos, ocorreu um real desmantelamento de estruturas institucionais de governo, fragilizando a já frágil capacidade pública de promover políticas sociais de universalizadas.

O princípio liberal de que as forças do mercado são bons mecanismos de regulação ganhou notável adesão de políticos e acadêmicos (D'INTIGNANO, 1993). É evidente que tal processo se deu em escalas de intensidade e dramaticidade variadas, de acordo com contextos específicos a cada país.

A despeito das predições de alguns autores que, como assinala Hobsbawm (1978), vislumbravam o século XX como uma era de redução das desigualdades, o fato é que um século de proteção social revelou um aumento da distância entre ricos e pobres, no mundo, ainda que em alguns países tenha havido sensível redução da pobreza.

Sem dúvida, quando nos referimos à construção do Estado de bem-estar, precisamos ter em conta as diferenças entre as diversas categorias de nação no panorama mundial. O que chamamos de “primeiro mundo” é um grupo que foi capaz de instituir um sistema de proteção social ao longo do século, com maior ou menor grau de abrangência e profundidade.

Alguns países criaram sistemas baseados mais em regulamentações que instavam as empresas a estabelecer algum tipo de proteção a seus trabalhadores.

Outros, notadamente os que seguiram a via da social-democracia, tornaram tais responsabilidades atributos do Estado.

O “segundo mundo”, formado pelos países que seguiram a via socialista, é hoje praticamente um conjunto vazio. Sua experiência mostrou avanços na proteção social, mas revelou um déficit de legitimidade dos regimes econômico e político, que levou a derrocada de tal regime.

O “terceiro mundo” é bem diverso e compreende uma ampla gama de situações. Brasil, México, Argentina e Chile, por exemplo, implantaram vários instrumentos típicos do Estado de bem-estar. O Brasil, sem dúvida, adotou os principais instrumentos que se consagraram como bases da proteção social, ainda que com graus variados de cobertura: seguridade social, educação pública, legislação trabalhista, seguro-desemprego, dentre outros. Há, entretanto, países em que nenhum desses instrumentos foi implantado e outros que adotaram algumas políticas sociais, mas com pouca efetividade e abrangência.

De forma resumida, o período entre 1870 e 1970 foi marcado pela construção de mecanismos de regulação pública com foco na redução das desigualdades e na proteção social, tanto em países mais ricos como em alguns da sua periferia. A partir do último quarto do século XX houve uma inversão no objeto da proteção: não mais as pessoas, mas sim os mercados e os recursos (matérias-primas e tecnologias) usados na produção adquiriram prioridade. No contexto de uma sociedade globalizada, os mecanismos que regem as relações entre as pessoas passaram a ser mais importantes do que as próprias pessoas.

A partir da análise efetuada por Holanda (1996) sobre a formação social brasileira, quando este autor enfatiza a extensão das relações sociais forjadas no espaço doméstico para o espaço público, tingidas pela cordialidade, constata-se que a assistência social apresenta profunda imbricação com um sistema de relações vigentes, o qual, embora determinado pela colonização e suas nuances econômicas, políticas, culturais, intelectuais e religiosas, se afirma naquele período, para posteriormente se ampliar, se reatualizar e se metamorfosear, adequando-se às modificações operadas na sociedade, dissemiando-se pelas demais esferas e domínios sociais.

Trata-se de um sistema de relações que se personaliza e se materializa na figura do protetor, cordial que vai referendar a cultura da dádiva e da tutela. Avessa ao direito e a cidadania, essa cultura, assentada no paternalismo, na caridade católica e no personalismo, vai consubstanciar forma de dominação,

ensejando um provedor a quem compete o poder de proteger, amparar e conceder favores. Revela uma estrutura política onde submissão e não obediência são permutadas por bens e serviços concedidos arbitrariamente pela generosidade do protetor.

Estudos que privilegiam a gênese e desenvolvimento da assistência social apontam a questão da “ajuda-mútua” como um elemento configurativo desta ação. Verifica-se, nesse aspecto, que o caráter de mutualidade associado a outros componentes, vai sedimentar as bases para a consolidação das relações clientelistas na assistência social. O mútuo pressupõe uma relação bilateral onde um ajuda e o outro é ajudado, dependente da “caridade” daquele que oferece ajuda a quem passa a dever a própria sobrevivência.

A “caridade” se vincula à posse, efetuando-se, portanto, no plano da propriedade privada, e que o exercício da dominação iria assentar-se em fundamentos de várias ordens, destacando-se o ideológico expresso nas relações de dependência. A concessão de serviços assistenciais – como favor – representava assim uma contrapartida do senhor poderoso à lealdade da clientela, reforçando a dependência e a tutela e reproduzindo a dominação.

O cliente, para ter acesso a serviços mais elementares, dependeria do apadrinhamento do senhor, configurando, consoante Franco (1983), a formação de um acordo moral tácito entre os pobres e seus provedores. A retribuição, portanto, se torna obrigatoriamente necessária, seja sob a forma de gratidão, lealdade ou prestação de serviços.

A relação clientelista pressupõe componentes como “posse”, “afetividade”, “privado”, “lealdade”, essenciais à sua sustentação. Tais componentes, conforme anteriormente caracterizado, encontram-se imbricados nas formas de proteção social no Brasil e vão caracterizar as suas ações.

Com a expansão do modelo urbano-industrial, as relações sociais se complexificam, sobretudo no mundo do trabalho, fazendo emergir as organizações de trabalhadores, muitos dos quais ficam na dependência das Santas Casas de Misericórdia. A partir daí reafirma-se um padrão assistencialista, expresso em ações focalizadas (auxílio-natalidade, auxílio-funeral, assistência à invalidez...) cujo acesso se efetua mediante a doação, pressupondo um doador e um receptor.

A expansão do modelo urbano-industrial destitui os pilares dos domínios rurais sem provocar abalos mais profundos nas estruturas de poder e dominação. De forma que o quadro político e administrativo instituído num esforço de adequação

às conveniências da nova composição social, vai denotar traços bastante expressivos dos domínios rurais e esfera privada para a pública.

A assistência social, na sociedade brasileira, emerge sem referência pública, visto que a Igreja Católica não referencia o público, assim como os “senhores poderosos” na realização de ações protecionistas. De forma, que ao ser assumida pelo Estado – herdeiro da estrutura patriarcal, a assistência social se afirma por um padrão tutelar, caritativo. No âmbito de um sistema profundamente desigual, como o capitalismo brasileiro, a assistência social, como ação estatal, configura-se num mecanismo de enfrentamento da pobreza, restringindo-se ao caráter compensatório das desigualdades geradas pela dinâmica da acumulação de capital, a qual implica no agravamento da questão social.

O desenvolvimento industrial, associado ao crescimento da urbanização, sedimentam um contexto de acirramento de problemas sociais como, a generalização da miséria, desemprego, a baixa qualidade dos escassos serviços públicos. É nesse contexto que as greves eclodem como forma de luta e, conseqüentemente, se ampliam os sindicatos e os partidos.

Ante o agravamento da situação e a pressão das lutas, os partidos operários e o próprio empresariado reconhecem a necessidade da intervenção estatal na relação capital-trabalho. O Estado se redimensiona e redefine sua relação com as classes, canalizando para sua órbita, interesses das diferentes classes, repolitizando-as, em nome do desenvolvimento. Nessa perspectiva, as políticas sociais assumem um papel central, sobretudo na área do trabalho e da assistência social.

É no âmbito desse sistema, permeado por uma cultura política de apropriação do público pelo privado (BOBBIO, 1987), de relações de compadrio, funcionais à concentração de poder e propriedade, que a assistência social é institucionalizada como ação destinada aos indivíduos “com pouca ou nenhuma visibilidade para o capital” (CARVALHO, 1995: 63), selecionados, a partir da miséria e da necessidade.

Essa dimensão discriminatória, camuflada pelo discurso filantrópico, pelos vínculos de compadrio e pela mediação do favor, consolida-se numa aparência fetichizada que inviabiliza a percepção da assistência social como relação histórica, inserida numa dinâmica de forças sociais em confronto, apresentando, portanto, caráter de classe. É marcada por uma ambigüidade (CARVALHO, 1995) de um lado,

configura um mecanismo de obscurecimento da questão social; de outro, é desqualificada, política e institucionalmente.

A perspectiva clientelista enraizada nas relações sociais encontra, assim, na assistência social um terreno propício para a sua reprodução. O acesso aos bens e serviços oferecidos em razão da ausência de padrões universalistas é norteado por padrões de seletividade onde predominam critérios de afetividade e eleitoreiros. O cliente espera da autoridade, no exercício da função pública, humanidade e caridade suficientes para que lhe seja concedido o favor da benesse. Procura mostrar-se merecedor dessa benesse, expressando carência, dependência e sugerindo piedade. Busca estabelecer uma relação de “amizade” e de “lealdade” que lhe renda vantagens no que se refere ao acesso de bens e serviços.

É neste sentido que Draibe (1993) afirma ter se constituído, no Brasil, um sistema de proteção social caracterizado pelo clientelismo na consagração de privilégios e concessão de benefícios. Na instituição clientelista, os funcionários, envolvidos numa ambiente de extralegalidade, acabam por realizar exceções pessoais, relegando os critérios de universalidade.

A negociação da racionalidade burocrática em que deveria se fundamentar sua autoridade permite ao funcionário privatizar o poder. Com a primazia do privado sobre o público, a assistência social é gradativamente privatizada satisfazendo a interesses também privados mediante utilização privada dos aparatos públicos. Daí a afirmação de Carvalho sobre a assistência social ter se configurado historicamente como “...uma prática desqualificada do ponto de vista político e institucional” (CARVALHO, 1995: 64).

A assistência social é uma área que tem historicamente se prestado, como poucas, à reprodução das relações clientelistas. Entendemos que esta talvez seja uma das marcas mais características dos programas da assistência social como direito social.

É no campo das políticas sociais que a seleção social do tipo clientelista assume seu formato mais primário, pois se pauta na organização de relações entre Estado e sociedade baseadas no personalismo, na reciprocidade de benefícios e nas lealdades individuais. Essa lógica, como sugere Yazbek (1993: 50), “reforça as figuras do ‘pobre beneficiário’, do ‘desamparado’ e do ‘necessitado’, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza”.

O “paternalismo” e o “assistencialismo” dão substância e forma ao legado das políticas sociais, onde a marca do patriarcalismo, no sentido weberiano estrito, é o fio condutor entre dois mundos que se confundem promiscuamente e se retroalimentam: a política/politics e a política/policy. O patrão – político e padrinho – marcou a história como provedor de acesso do afilhado-cliente ao que o Estado oferece precariamente: o acesso ao exame clínico, vaga em creche, doação de uma cesta básica ou medicamentos.

A partir dos anos 1980, na medida em que o Estado perdia sua capacidade de veicular políticas assistenciais, em função da grave crise fiscal, o papel de mediação de tais favores evidentemente foi reduzido. Foi também um período de rápida urbanização, o que levou a que se pensasse em ocaso da política dos currais eleitorais. Isso não ocorreu, no entanto.

As pequenas cidades mostraram oportunidades de recuperação das práticas clientelistas, no sentido tradicional: doação de lotes, cestas básicas, (sub)empregos nas prefeituras, distribuição de materiais de construção, dentre tantas formas de vinculação dos direitos de cidadania ao favorecimento de clientes.

Vale lembrar que, já no início dos anos de 1950, Leal (1997) previra o fim do coronelismo, como um corolário das migrações campo-cidade e o inevitável esvaziamento dos velhos currais eleitorais. A história mostrou que a capacidade de regeneração de tais práticas é imensa, podendo facilmente se adaptar e revigorar no ambiente urbano. Uma miríade de instrumentos proliferou a partir da última década do século XX: cestas básicas, vale-transporte, vale-gás, vale-energia, etc.

Uma novidade surgiria ao final dos anos de 1990, acenando com a possibilidade de inovação no cardápio das políticas sociais: as transferências de renda a populações em situação de pobreza. Até então, todos os instrumentos eram, de certa forma, réplicas ou adaptações dos mecanismos do Welfare-State: previdência, saúde, educação, cestas básicas, assistência social etc.

Originada na experiência francesa do RMI (Renda Mínima de Inserção), a ideia de suplementação do poder aquisitivo das famílias pobres encontrou no Brasil uma versão inovadora: a bolsa-escola. Por exigir contrapartida da parte dos beneficiários, este instrumento tem um caráter singular: permite relação de responsabilidade recíproca. O Estado se compromete a transferir renda, mas as famílias devem cumprir sua parte, mantendo as crianças regularmente na escola.

Em 2003, o governo Lula unifica vários programas assistenciais federais (bolsa-escola, auxílio gás e cartão alimentação) em torno do Programa Fome Zero,

que logo assume a denominação de Programa Bolsa Família – PBF. A literatura internacional registra programas com esta inspiração como inovação nas políticas sociais, sob a denominação de Conditional Cash Transfers – CCT.

É digno de referência o paralelo da conjuntura política brasileira e a situação analisada por Gramsci no sul da Itália, em 1926. Lá, a região mais pobre e historicamente marcada pela força de uma velha estrutura social e econômica agrária, o latifúndio, assegurava a paradoxal situação em que o sistema político nacional – complacente com tal situação – contava com a legitimação eleitoral por parte daqueles que eram suas vítimas. O papel do “intelectual orgânico” do mezzogiorno italiano, conforme apontado por Gramsci (1977), era tão crucial como tem sido, ao longo da história, o das elites intelectuais e políticas formadas pelas famílias de latifundiários no Brasil. Mesmo no caso em que são modernos em seu olhar para o mundo, são conservadores em suas práticas locais.

Como dito mais acima, era de se esperar que o êxodo rural levasse ao fim do clientelismo típico da sociedade agrária do Brasil. Quando Leal (1997) pontificou que o coronelismo estava com os dias contados, menos de um terço dos brasileiros viviam nas cidades. De lá para cá, o campo esvaziou, comparativamente a um notável processo de urbanização.

É verdade que uma parte dos novos urbanos, que fugiram à difícil vida rural ou foram atraídos pela miragem da modernidade das cidades, ainda está organicamente vinculada ao trabalho no campo (VEIGA, 2003). Mas já são mais de 80% morando em aglomerações urbanas. Entretanto, o clientelismo se renova, mediante formas criativas em que o Estado tem cada vez mais importância, em relação a uma hegemonia agonizante da oligarquia agrária tradicional.

Novas formas de poder, desta vez atreladas mais ao Estado do que ao latifúndio, se afirma, revivendo a imagem gramsciana do mezzogiorno (1977:40).

- Em grande parte do país, as cidades, notadamente as de pequeno porte, ainda não são tão urbanas; suas funções estão muito mais associadas a uma precária prestação de serviços públicos e atividades comerciais, que agora têm mais regularidade em função da própria regularidade das transferências de renda pelo governo. É verdade que as cidades de maior porte começam a revelar um perfil mais caracteristicamente urbano, com atividades industriais e serviços mais diversificados, mas o quadro geral ainda é de forte vinculação ao campo.
- As transferências de renda e as aposentadorias dos trabalhadores rurais representam, por um lado, um fator propulsor de dinamismo nas atividades comerciais, mas por outro lado, se configuram como esteio de um sistema em que o poder de consumo independe da dinâmica produtiva, tal como em sistemas de “economia pária”.
- Os mediadores das benesses públicas, desde os tempos pioneiros do assistencialismo (frentes de emergência das secas), se utilizam de

mecanismos paternalistas, que lhes trazem legitimidade, com portas abertas a voos políticos.

- Uma parte considerável da população com visão de mundo mais cosmopolita (os migrantes) geralmente se torna eleitora nas grandes cidades de destino, influenciando pouco o panorama local. Esse panorama parece estar se invertendo, com a volta de antigos migrantes e o surgimento de novas oportunidades de trabalho à população local, notadamente em atividades de serviços e industriais. Vale notar que a oferta de educação técnica e superior tende a reter uma parte da população que normalmente emigraria.

Ao analisar o caso mexicano, Torres (2013) levanta questões que podem balizar o estudo da experiência brasileira. A análise argumenta que, mesmo contando com uma burocracia técnica (e não política) e mesmo sendo advertidos sobre o caráter não político do Progres, os beneficiários mostravam sua gratidão com o programa mediante votação no partido que promoveu a iniciativa. Apesar de ter havido uma clara erosão do clientelismo tradicional, este foi substituído por uma espécie de “fidelidade” à política (no sentido politics) que adotou a política (no sentido de policy) de CCT.

Ainda que o programa tenha sido concebido para fugir às práticas clientelistas, o resultado era um comportamento de clientela, por parte dos beneficiários. A lição é interessante ao se considerar o caso brasileiro, onde a tradição é de “captura” de instrumentos de política pública por elites tradicionais, valendo-se de práticas que se retroalimentam favorecidas.

Ao estudarem o Plano Nacional de Atención la emergencia Social – Panes, do Uruguai, Manacorda, Miguel e Vigorito (2013) detectaram uma correlação entre beneficiários dos CCT e apoio ao governo. O estudo não tratou de dados de votação, mas sim de opinião. Comparando amostras da população incluída com segmentos da fronteira da renda ao benefício, a pesquisa mostra que os que recebem as transferências apoiam mais o governo do que os que não recebem.

Contudo, mesmo havendo mudanças substanciais nos indicadores econômico e sociais gerais, a lógica que move o quadro político e institucional no Brasil não mudou o bastante para que se possa vislumbrar uma ruptura com os padrões históricos. O clientelismo segue como marca política local e não há indícios de que esteja retrocedendo, a despeito de notáveis mudanças nas políticas públicas. Uma parte substantiva da população beneficiária de transferências governamentais não se insere de modo formal e constante no mercado de trabalho e segue dependente e atrelada a programas de governo.

Alicerçada nesse padrão, as políticas sociais emergem deslocadas da noção de cidadania como referência, sendo que direitos sociais básicos foram

substituídos pela “sociabilidade do favor”, expressando um forte vínculo clientelista em que as relações horizontais são diluídas e substituídas por relações verticais construídas entre dominantes e dominados. Reforçando as desigualdades sociais, as relações clientelistas expressam assimetria e hierarquia uma vez que ignoram os princípios universais que regem o direito.

Nessa perspectiva são praticamente negadas os elementos constitutivos de uma política pública, visto que esvazia os conflitos disfarçados sob a cordialidade e sentimentos de dependência e lealdade que atrelam representantes e representados. Os bens e serviços públicos são mais acessíveis àqueles que traduzem mediante a lealdade e voto, seu agradecimento ao representante com que se identificam, sendo a assistência social, nesse sentido, esvaziada de seu sentido político.

Assim, pode-se afirmar que um dos principais desafios que se colocam para a viabilização da assistência social como direito social consiste fundamentalmente na sua universalização, a qual implica num processo de luta que incida nas formas como se efetuam as estratégias de enfrentamento da dominação e da desigualdade na sociedade brasileira.

Nesse sentido, a ruptura com o que “...é quase uma ‘segunda natureza’ das relações de dominação no Brasil, para transformá-la numa esfera pública não burguesa que ao mesmo tempo se estrutura nos direitos e reforça-se com sua prática, não é tarefa para poucas décadas” (OLIVEIRA *apud* RAICHELIS, 1998: 13). Isso, sobretudo se considerarmos, no atual contexto, todo um processo de despublicização e despolitização expresso em violento processo de “...exclusão da fala e privatização do político, e, no seu rastro, da anulação da política” (OLIVEIRA, 1999: 81).

Inspirado nesse contexto que permeou as práticas da assistência social no Brasil, adiante seguirá a um breve levantamento a respeito das políticas de habitação neste país, com foco de se compreender seu desenvolvimento, evolução e carência.

2.2. Breve Histórico das Políticas Habitacionais no Brasil

O Brasil, do fim do século XIX, é marcado pelo fim da escravidão, fator que fez com que milhares de negros fossem expulsos do campo e migrassem para a

cidade. Este fato histórico também levou a busca de mão-de-obra que foi preenchida com a chegada de, imigrantes europeus ao Brasil para trabalhar no campo e também na nascente indústria brasileira. Esses fatores provocaram o aumento da população nas cidades, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, fato que acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos, até então inédita (MARICATO, 1997:113).

Com nova realidade, de expansão do espaço urbano, a primeira medida do governo brasileiro foi oferecer crédito às empresas privadas para que elas produzissem habitações. No entanto, a construção de habitações individuais não renderam lucro ao ramo empresarial. Isso deve-se a profusão das moradias informais cujos preços ficavam muito abaixo das praticadas no ramo da construção civil.

Desse modo, parte do empresariado passou a investir em loteamentos para as classes altas, enquanto outros edificaram prédios para habitações coletivas, que passaram a figurar como a principal alternativa para que a população urbana pobre pudesse permanecer na cidade, especificamente no centro, onde estariam próximos das indústrias e de outras possibilidades de trabalho (PECHMAN & RIBEIRO, 1983: 12).

As ideias positivistas influenciaram o novo governo republicano no início do século XX, sendo realizada uma reforma urbana no Rio de Janeiro para melhorar a circulação de mercadorias, serviços e pessoas na cidade. Os cortiços eram considerados degradantes, imorais e uma ameaça à ordem pública. Assim, foram demolidos 590 prédios velhos para construção de 120 novos edifícios, o que significou a expulsão de diversas famílias pobres de suas moradias, a ocupação dos subúrbios e a formação das primeiras favelas do Rio de Janeiro (MARICATO, 1997).

Por outro lado, esse período também marcado pelo surgimento de outras cidades inspiradas no modelo de planejamento de Paris, que combinava saneamento, embelezamento, circulação e segregação territorial. Belo Horizonte seguiu essa tendência, que, segundo Le Ven (1977), adotou um projeto segregacionista, buscando determinar quais espaços poderiam ser ocupados por quais grupos sociais. Porém, antes mesmo da inauguração, a cidade já tinha duas áreas ocupadas irregularmente - a do Córrego do Leitão e a do Alto da Estação -, que abrigavam três mil pessoas ao todo (GUIMARAES, 1992: 13).

Pode-se considerar a atuação do poder público de maneira pontual e ineficiente, no período que se estende desde o início do século XX até a década de

1930, onde diversas cidades brasileiras tiveram o problema da habitação agravado. Somente a partir do fim da década de 1930, quando a industrialização e a urbanização do país ganham novo impulso com a Revolução de 30, é que começa a se esboçar uma política para a habitação. É nesse momento, também, que a ciência e a técnica ganham maior relevância que os conceitos de embelezamento e os problemas urbanos em geral são colocados na chave do social.

O Estado passa a sofrer pressões tanto dos trabalhadores e do empresariado, no que tange aos problemas habitacionais. De um lado o setor privado, conforme ficou evidente, não seria capaz de resolver o problema da habitação das camadas populares, por outro o constante aumento dos alugueis fazia com os trabalhadores reivindicassem melhores salários.

O governo, numa tentativa de oferecer uma alternativa as demandas, propõe um sistema de financiamento, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, de casas a serem destinadas ao aluguel. Contudo, essa iniciativa, além de insuficiente para modificar a situação da moradia no Brasil, atendia apenas aos associados dos institutos.

O Estado, sobretudo a partir de 1937 com o Estado Novo, numa política paralela à construção de novas unidades habitacionais, passa a tratar os assuntos relativos às favelas e seus moradores como uma questão de polícia, o que levou à realização de diversas remoções, com a adoção de uma política de erradicação de favelas.

Todavia, o grande marco da política habitacional da era Getúlio foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP). Esta obteve resultados modestos, porém, foi o primeiro órgão nacional criado para prover residências para a população pobre.

A FCP foi criada em 1946 com o objetivo de apresentar uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores e de crescimento do Partido Comunista. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal. Desse modo, em 1952, o governo federal reduziu as atribuições da FCP.

A década de 1950 significou para o país um grande avanço industrial, com intenso crescimento urbano, sendo que o Estado teve que empenhar esforços para adequar o espaço urbano à circulação de automóveis.

Observa-se, contudo, que essa expansão urbana foi marcada por grande desigualdade: a classe média crescia e tinha acesso a financiamentos de apartamentos e a bens duráveis, ao passo que às classes pobres restavam as favelas e os loteamentos ilegais na periferia. Nesse contexto, o governo JK tenta, no final da década de 1950, fortalecer a FCP, que vive seu período mais dinâmico, com mais investimentos e maior número de unidades habitacionais construídas.

No entanto, o problema da escassez de moradia e a inconstância de recursos sempre persistiram, uma vez que o Estado era o principal financiador e a verba para esse órgão dependia da distribuição interna dos recursos e da situação econômica do país (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 29).

A situação agravava-se tendo em vista as relações clientelistas e o autoritarismo, que determinavam as regiões onde seriam construídos os conjuntos e os critérios de seleção dos candidatos. A postura autoritária também se fazia presente após a entrega dos apartamentos nos conjuntos: técnicos da FCP visitavam os apartamentos para avaliar e orientar o comportamento social e individual dos moradores, que poderiam ter seus contratos rescindidos caso tivessem conduta nociva “à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 31).

A FCP, em quase 20 anos de existência, produziu apenas cerca de 17.000 moradias, não alcançando o objetivo a esta inicialmente proposto de proporcionar soluções à questão da moradia no Brasil. Para Azevedo e Andrade (1982), o fracasso da FCP pode ser explicado pelo caráter emergencial e pontual das ações, uma vez que o principal objetivo não era atacar a estrutura do problema da habitação, mas sim “derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 54).

No governo militar, em 1964, a FCP foi extinta, sendo criado o Plano Nacional de Habitação, o primeiro grande plano do governo militar. Para além das ações diretamente relacionadas à habitação, o Plano buscava a dinamização da economia, o desenvolvimento do país (geração de empregos, fortalecimento do setor da construção civil etc.) e, sobretudo, controlar as massas, garantindo a estabilidade social.

No que tange à concepção de política urbana do governo militar, o planejamento era a solução para o “caos” urbano e para controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares. Prolifera-se, então, a elaboração e a implementação de planos diretores, que, todavia, ignoravam as necessidades e

problemas da cidade real (que incluía a cidade informal). Portanto, a política da habitação desse período centrou-se na produção de moradias e obras de infraestrutura na cidade legal (formal) (MARICATO, 2000: 118).

Então, a partir de 1964, as ações públicas voltadas para as vilas e favelas são deixam de existir; passando a reprimir os movimentos sociais e as associações que são lançados na ilegalidade e impedidos de atuar; os favelados, bem como suas ocupações e associações, passam novamente a ser tratados como problema de polícia.

Para concretizar essa concepção de cidade e de política para habitação, o Banco Nacional de Habitação (BNH) se torna o principal órgão da política habitacional e urbana do país. Prioritariamente, ele deveria “orientar, disciplinar e controlar o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda”. (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 61).

A trajetória do SFH e do BNH não foi linear e pode ser dividida em três fases. A primeira delas, de 1964 a 1969, foi a de implantação e expansão do BNH e das COHABs (Companhia de Habitação Popular), com um considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas. A segunda fase, de 1970 a 1974, consistiu em um esvaziamento e uma crise do SFH, sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABs, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência causada, principalmente, pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação que atingia seus principais mutuários, oriundos das camadas pobres. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média, uma vez que os juros para essa camada eram mais altos e o índice de inadimplência, se comparado com o das classes mais pobres, era menor.

Inicia-se, então, a terceira fase do SFH (1975 a 1980), caracterizada pela reestruturação e pelo revigoramento das COHABs, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média. Desse modo, as alternativas encontradas pelas famílias pobres eram as favelas e os loteamentos clandestinos das periferias das capitais e das cidades das regiões metropolitanas.

Conseqüentemente, houve, na década de 1970, um grande crescimento dos loteamentos clandestinos nas periferias, pois a possibilidade de acesso à

moradia na cidade consistia na combinação entre compra de lotes ilegais ou irregulares (que eram mais baratos) e autoconstrução.

O quadro de flexibilização das leis e ausência de fiscalização dos loteadores das áreas não centrais, que permanecia desde a década de 1940, começou a se modificar no final da década de 1970, fazendo com que os lotes na periferia encarecessem. A isso, somou-se a inflação crescente e a consequente perda do poder de compra do salário, situação que levou, na década de 1980, à queda da produção e da compra de lotes nas periferias e, concomitantemente, ao crescimento do número de favelas e ao aumento das já existentes (LAGO; RIBEIRO, 1996).

Na tentativa de conter esses processos e compensar a distorção das COHABs, o governo federal criou programas para “oferecer uma alternativa habitacional dentro do Sistema Financeiro de Habitação àquelas pessoas marginalizadas dos programas habitacionais das COHABs” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 104) e, conseqüentemente, tentar conter o crescimento das favelas. Esse é o caso do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975 com o objetivo de “fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades pessoais” (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 104).

Entretanto, houve forte rejeição a esse Programa, pois os lotes eram muito afastados dos centros urbanos, o que dificultava e/ou impedia o acesso à cidade e aos seus serviços. Na década de 1980 a crise financeira compromete mais gravemente os investimentos do SFH, culminando na extinção do BNH em 1986, que transfere para a Caixa Econômica Federal suas funções.

Entre 1964 e 1986 (ano de sua extinção), o SNH financiou cerca de quatro milhões de moradias, considerado um número bastante expressivo para a realidade do país. Contudo, os investimentos atingiram predominantemente a classe média emergente, alijando da política de financiamento da casa própria os trabalhadores que recebiam menos de um salário mínimo. Do total de moradias produzidas, 35% foram destinadas ao “mercado popular”, com comprometimento de apenas 13% de todos os recursos investidos pelo BNH.

Dois anos após a extinção do BNH houve uma queda drástica nos recursos destinados às COHABs e os financiamentos se concentraram ainda mais na classe média. Para tentar minimizar essa situação, o governo federal lançou, em

1987, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, da Secretaria especial de Ação Comunitária (SEAC), que tinha como objetivo financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários mínimos. Apesar de sua grande importância (comparando ao baixo número de unidades financiadas pelas COHABs), o Programa não alcançou suas metas, pois, além da alta inflação do período, não tinha uma política e uma gestão bem definidas.

É importante destacar o processo de mobilização do movimento pela reforma urbana por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte. Apesar das tímidas conquistas (BEDÊ, 2005: 52), tal mobilização fortaleceu a concepção de que as questões da cidade devem ser tratadas de maneira integrada. Além disso, a Constituição Brasileira de 1988 consolidou o processo de descentralização das políticas públicas de planejamento urbano, que ficou a cargo dos municípios.

Por um lado, esse processo possibilitaria à gestão local ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. Mas por outro, “pesquisas recentes apontam para efeitos perversos, em que, sem uma definição institucional de competências e de redistribuição de recursos, os municípios mais pobres tendem a ficar aliados do acesso às ofertas de financiamento.” (CARDOSO, s/d, p. 9).

Na década de 1990, as políticas para habitação não tiveram grande efetividade e não cumpriram as metas propostas. Segundo Denaldi (2003), as ações governamentais nessa década tiveram forte relação com a agenda das agências internacionais.

É sabido que a agenda das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento, por meio de sua ‘ajuda internacional’, influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados. Percebe-se, nesse período recente [década de 1990], uma convergência entre as diretrizes das agências internacionais para a elaboração de políticas habitacionais [...] (DENALDI, 2003: 31).

No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”.

Há de se ressaltar, no entanto, que esses Programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados. Porém, nesse mesmo governo, temos dois avanços: o primeiro (ainda que associado às exigências das agências

internacionais) foi uma mudança conceitual, com incentivo à formação de conselhos e à criação de fundos para habitação; o segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo objetivo era construir uma aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia.

O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996).

No início dos anos 2000, foi aprovada a Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, que, em linhas gerais, tem como objetivo fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano (FERNANDES, 2008), garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade (MORAES & DAYRELL, 2008). Destaca-se que essa lei propõe “que a descentralização e a democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano [...] e gestão de cidades.” (FERNANDES, 2008, p. 44).

Sobre a questão da habitação, o Estatuto reforçou instrumentos para garantia da função social da propriedade e da regularização fundiária, tais como imposto sobre propriedade imobiliária urbana progressivo, desapropriação com títulos da dívida pública, usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, demarcação de zonas especiais de interesse social etc.

No governo Lula, a principal política para habitação foi o Programa Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, lançada em abril de 2009. Observa-se que além do objetivo social, o Programa, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, também foi uma reação do governo à crise econômica mundial de 2008. Assim como nos outros grandes programas federais para produção de moradia, a exemplo da FCP e o BNH, a iniciativa privada é protagonista na provisão de habitações também no Programa Minha Casa Minha Vida. Com este enfoque passaremos a analisar esse programa social.

2.3. Programa Minha Casa Minha Vida

2.3.1. A Política Nacional De Habitação

A Política Nacional de Habitação lançada no ano de 2004 preconiza o objetivo de favorecer as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda, no intuito de promover a inclusão social.

A nova Política Nacional de Habitação foi elaborada durante o ano de 2004 e contou com a contribuição de diversos atores que participaram de vários seminários. O principal objetivo da Política Nacional de Habitação é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Nessa perspectiva, a Política Nacional da Habitação propõe como componentes principais, a definirem as linhas mestras de sua atuação: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano. (Ministério das Cidades, 2013: 29)

A elaboração e implementação da Política Nacional da Habitação estabelece princípios e diretrizes estipulando como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.

A Política Fundiária possui um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais. Assim, essa política adotou como elemento básico a implementação de instrumentos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana –, os de regularização fundiária – que ampliem o acesso da população de menor renda a terra urbanizada –, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013: 29)

A Política Nacional de Habitação elegeu como seus princípios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013: 30-31) o direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos

Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. Sendo que, o direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações das cidades brasileiras. A moradia digna que deve ser entendida como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais. Não obstante, deve ser observada função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada.

Ainda é princípio da Política Nacional da Habitação a gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos, bem como a articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais. Por fim, questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo.

A Política Nacional de Habitação indica como objetivos a serem perseguidos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013: 31) a universalização do acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH.

Devendo promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; com o fortalecimento do papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados. Na qual a questão habitacional deve se tornar uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH.

Seus objetivos também visam democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; em ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e incentivar a geração de empregos e renda

dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

Desse modo, são estabelecidas diretrizes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013: 31) à Política Nacional de Habitação que objetivam o Desenvolvimento institucional, estimulando à participação de todos os agentes públicos e privados, da sociedade organizada, dos setores técnicos e acadêmicos na formulação e implementação da Política Nacional de Habitação, com vistas à superação do déficit habitacional brasileiro.

Além do que, provisiona a promoção e apoio à criação de fundos e planos habitacionais nos Estados, Distrito Federal e Municípios de forma a viabilizar a implementação e articulação de recursos e programas no âmbito do PNH. Ainda, tensiona a promoção e apoio às ações de desenvolvimento institucional visando à criação e ao aprimoramento de mecanismos e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional, da capacitação técnica de agentes públicos e privados e da atualização do quadro legal-normativo.

Como parte das diretrizes verifica-se a Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio. Sendo que, para a Mobilização de recursos, será estruturado o Sistema Nacional de Habitação de forma a viabilizar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, quantitativo e qualitativo, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações. Será ampliada a destinação de recursos não onerosos e perenes por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem canalizados para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo, de forma a viabilizar subsídios para a habitação de interesse social.

É prevista também a ampliação da utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o financiamento habitacional, focando sua aplicação na população de baixa renda na qual está concentrado o déficit habitacional. Por outro lado, será otimizada a promoção e apoio a medidas de estímulo à poupança voltada para a habitação e implantação de novos mecanismos de captação de recursos no mercado de capitais, reduzindo a participação do poder

público no atendimento à classe média e garantindo segurança jurídica ao investidor.

No que concerne a “identificação da demanda” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013: 34) será adotada a premissa de que os cortes de linhas de pobreza e miséria baseados exclusivamente nos critérios de renda são insuficientes para determinar, com boa precisão, os limites e configurações dos programas de atendimento. Portanto, haverá a definição de novos critérios que apontem as diferenças regionais e as desigualdades sócio-espaciais intra-urbanas da população beneficiária para melhor elegibilidade e atendimento de acordo com o perfil e especificidades da demanda.

Será promovido o desenvolvimento de estudos e pesquisas destinados a estabelecer critérios que melhor traduzam a diferenciada realidade sócio-econômica das famílias objeto dos programas a serem patrocinados pela política pública. Por fim, está prevista a construção de indicadores multidimensionais, capazes de combinar os múltiplos determinantes das condições de necessidades habitacionais, por exemplo: renda familiar, renda familiar *per capita*, as condições de obtenção dessa renda, o custo de moradia na região onde vive a família e o porte do município.

Na Gestão de subsídios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013: 35) deverá haver a promoção e apoio a mecanismos de transferências de recursos não onerosos (na forma de transferência de renda) para atender a parcela de população sem capacidade de pagamento de moradia, identificada como pertencente à faixa de população abaixo da linha de pobreza. Estão previstos também a concessão de subsídio à família e não ao imóvel, de forma “pessoal, temporária e intransferível”.

O subsídio será dado uma única vez em todo o território nacional, para famílias que não possuam outro imóvel, o que implica a necessidade de um sistema de informações. Deve haver a estruturação de uma política de subsídios que será vinculada à condição sócio-econômica do beneficiário, e não ao valor do imóvel ou do financiamento, possibilitando sua revisão periódica, ao longo do prazo de financiamento, recuperação ao menos de parte dos subsídios concedidos, considerada a evolução sócio-econômica das famílias. Atinando-se, ainda à recuperação total do subsídio concedido, nos casos de revenda ou alteração dos beneficiários durante a vigência do contrato de financiamento.

O Plano Nacional de Habitação, um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação – PNH, previsto na

Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Habitação, deverá estabelecer: metas de médio e longo prazo; as linhas de financiamento; e os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional a serem implementados a partir das prioridades regionais de intervenção e critérios para a distribuição regional de recursos, de acordo com perfil do déficit habitacional no âmbito nacional. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013: 29-30)

2.3.2. Programa Minha Casa Minha Vida – Entendendo a Lei

Inserida neste contexto foi promulgada a Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009, com última alteração realizada pela Lei nº. 12.693/2012. Trata-se de uma legislação complexa dispendo sobre dois institutos diferentes, quais sejam: o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de Assentamentos Localizados em Áreas Urbanas.

A primeira parte deste dispositivo legal traz definições sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Autoriza a União a participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e fixa regras pertinentes a este, bem como autoriza transferências de recursos da União e Subvenções para Municípios de Pequeno Porte e subvenções econômica para Municípios de Pequeno Porte.

O capítulo II é dedicado ao sistema de registro eletrônico e das custas e emolumentos. Sendo que, a partir do capítulo a Lei entra em seu segundo tema que é a Regularização Fundiária, dividindo-se em seções que tratam de temas como as disposições preliminares e gerais, bem como conceitua e traça regras para Regularização Fundiária de Interesse Social, de interesse específico e o registro da Regularização Fundiária.

O tema afeto a essa pesquisa restringe-se ao Programa Minha Casa Minha Vida que tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) [Decreto nº. 7.499/2011, art. 1º]. Sendo que, o foco principal da pesquisa diz respeito aos institutos criados para atender às famílias de baixa renda, onde a participação de outros entes federados é fundamental. Contudo,

importante neste momento trazer alguns esclarecimentos sobre os mecanismos desta legislação.

2.3.3. Os Entes Federados e Órgãos Envolvidos na Operacionalização Do PMCMV

Primeiramente é relevante ressaltar o papel que a União executa no referido programa. Este é descrito no artigo 2º da Lei 11.977/2009 e artigo 2º do Decreto nº. 7.499/2011. A União concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação do financiamento habitacional e realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em municípios com população de até cinquenta mil habitantes.

Participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cota e transferirá recurso ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), bem como participará do Fundo garantidor da Habitação Popular (FGHab) e concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

O Ministério das Cidades exerce função importante no que tange ao Programa Minha Casa Minha Vida à medida que é ele o responsável por estabelecer parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCM (art. 3, §1º, Decreto nº. 7.499/2011); definir a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana (art. 10, §1º, Decreto nº. 7.499/2011); regulamentar a implantação de empreendimentos do Programa Nacional de Habitação Urbana (art. 6, Decreto nº. 7.499/2011); definir Termo de Adesão a ser assinado por Estados e Municípios (art. 23 Decreto nº. 7.499/2011).

Ainda, em conjunto com o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, fixar atos e regulamentos: referente ao limite máximo da subvenção econômica (art. 7, §1º, Decreto nº. 7.499/2011), as operações realizadas com recursos provenientes do FAR e FDS (art. 8, Decreto nº. 7.499/2011), o percentual e valor mínimo fixado para a prestação mensal (art. 8, §11, Decreto nº. 7.499/2011), a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no âmbito do PNHU (art. 13., Decreto nº. 7.499/2011) e rever anualmente os limites de renda familiar estabelecidos (art. 22, Decreto nº. 7.499/2011).

A Caixa Econômica Federal é agente gestor do FAR (art. 9, Decreto nº. 7.499/2011) e gestor operacional do PNHU e PNHR (art. 24, Decreto nº. 7.499/2011).

Os estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do artigo 23 do Decreto nº. 7.499/2011, após a assinatura do Termo de Adesão, terão as atribuições de executar a seleção dos beneficiários do PMCMV e executar o trabalho técnico e social pós-ocupação. A estes também são designadas as atividades de promover ações que facilitem a elaboração e execução de projetos e firmar, a cada projeto, instrumento de compromisso com a execução dos equipamentos e serviços.

2.3.4. Institutos Importantes para viabilização do PMCMV

A Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 estabeleceu importante instrumento para garantir aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida o direito à moradia quando investiu no Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab). Este tem por finalidade assegurar o pagamento aos agentes financeiros da prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento.

Além do que, a este também é atribuído a função de assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel. Em todos os casos a cobertura abrange mutuários cujas famílias não ultrapassem a renda mensal de até 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). Estas disposições constam do artigo 20, da Lei do PMCMV. Assim, o beneficiário tem garantido a quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente, sem cobrança de contribuição.

Outro instituto de grande importância para viabilizar a funcionalidade do Programa Minha Casa Minha Vida é a “Subvenção Econômica”. Esta será concedida ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional (Decreto nº 7.499/2011, art. 2º, I).

Sendo que possui o objetivo, conforme dispõe o artigo 7º, incisos I e II, do Decreto nº 7.499/2011, de facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial; ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes

do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital.

A referida subvenção econômica será concedida exclusivamente a mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 3.275,00 (três mil, duzentos e setenta e cinco reais), uma única vez por imóvel e por beneficiário e será cumulativa com os descontos habitacionais concedidos nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei nº. 8.036, de 11 de maio de 1990, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, até o limite máximo a ser fixado em ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão (Decreto nº 7. 499/2011, art. 7º, §1º).

Nos recursos provenientes da integralização de cotas do FAR e recursos transferidos ao FDS, a subvenção econômica será concedida nas prestações do financiamento, ao longo de cento e vinte meses, nas operações realizadas (Decreto nº 7. 499/2011, art. 8º, §5º, I) para famílias com renda de até R\$ 1600,00. Sendo que, os beneficiários assumirão a responsabilidade contratual pelo pagamento de cento e vinte prestações mensais, correspondente a cinco por cento da renda bruta familiar, mensal, com valor mínimo fixado em vinte e cinco reais (Decreto nº 7. 499/2011, art. 8º, §5º).

A concessão de subvenção econômica nos casos de famílias com renda até 1.600,00, nas quais os beneficiários ficam dispensados da participação financeira, será concedida no ato da contratação da unidade fundiária do imóvel do qual será removido, do imóvel que foi destruído ou do imóvel cujo uso foi impedido definitivamente, quando nele esteja ou estivesse habitando (Decreto nº 7. 499/2011, art. 8º, § 7º).

A concessão de subvenção econômica, nas ofertas públicas, destinadas a pessoa física, em operações nos municípios com população de até cinquenta mil habitantes, beneficiará famílias com renda bruta mensal limitada a R\$ 1.600,00 e nos termos do Decreto nº 7. 499/2011, artigo 10, incisos I e II, com o objetivo de facilitar a produção de imóvel residencial e remunerar as instituições ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação – SFH habilitados a atuar no programa.

Conforme previsão do Decreto nº 7. 499/2011, artigo 10, §2º, para a concessão da subvenção econômica nas operações descritas no parágrafo imediatamente anterior, fica estabelecido que a instituição ou agente financeiro

participante somente poderá receber recursos até no máximo de quinze por cento do total ofertado em cada oferta pública, considerado o limite de cem unidades habitacionais por município, na forma regulamentada em ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ainda é vedada a concessão de subvenções econômicas para as ofertas públicas em municípios com menos de cinquenta mil habitantes a beneficiários que tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional (Decreto nº 7.499/2011, artigo 10, §3º).

Não obstante, a Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, em seu artigo 3º, elenca os requisitos para a “Indicação dos Beneficiários” do PMCMV, descrevendo nos incisos de I a V, que deverão ser observados os seguintes requisitos :comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e sessenta e cinco reais); faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações ; prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Observa-se que o Ministério das Cidades definirá os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV, conforme dispõe o Decreto 7.499/2011, art. 3º, §1º.

2.3.5. Programa Nacional de Habitação Rural

A Lei do Programa Minha Casa Minha Vida criou o *Programa Nacional de Habitação Rural* que tem por finalidade (Lei 11.977/2011, artigo 11) a concessão de subsídios com recursos do orçamento geral da União, ao beneficiário, pessoa física, para produção de Unidade Habitacional em área rural, na modalidade aquisição de Material de Construção para construção/conclusão/ reforma/ ampliação de Unidade Habitacional.

O Público-alvo são Agricultores familiares com renda familiar anual bruta máxima de até R\$ 15.000,00 cadastrados no PRONAF, ou com renda familiar bruta anual máxima de R\$ 15.000,01 até R\$ 60.000,00, que comprove enquadramento ao

programa mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, nos grupos “A” – beneficiários do PNCF, B”, “C”, ou V” e trabalhadores rurais com renda familiar bruta anual máxima até R\$ 15.000,00 comprovada por carteira de trabalho ou contrato de trabalho ou declaração em papel timbrado de cooperativa/sindicato/associação de que o proponente participa ou declarada pelo empregador com firma reconhecida em cartório (Decreto nº. 7.499/2011, artigo 14).

No conceito de agricultores são enquadrados os pescadores artesanais, extrativistas, silvícolas, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, ribeirinhos, povos indígenas e demais comunidades tradicionais (CEF, *Habitação Rural*, 2013).

Os beneficiários deverão cumprir (CEF, 2013) as exigências de ser indicado pela Entidade Organizadora; possuir capacidade civil - maioridade ou menor emancipado com 16 anos completos; estar regular na Receita Federal no que diz respeito ao seu Cadastro Pessoa Física; ser brasileiro nato ou naturalizado; tratando-se de estrangeiro, ter visto permanente no País. Além desses requisitos deve apresentar DAP emitida nos últimos 3 (três) anos até a data da apresentação da proposta/ projeto de intervenção pela Entidade Organizadora, ser agricultor familiar e comprovar renda familiar bruta anual de até R\$ 15.000,00 ou até 60.000,00 (sessenta mil reais).

Os beneficiários estão impedidos de participar do Programa Nacional de Habitação Rural (CEF, 2013) no caso de possuir registro no CADIN; Ter débitos não regularizados junto à Receita Federal; ser beneficiário de financiamento imobiliário ativo em qualquer localidade do País; ser detentor de área superior a 4 módulos fiscais quantificadas segundo a legislação em vigor; ser proprietário, cessionário, arrendatário ou promitente comprador de imóvel residencial urbano ou rural, situado no atual local de domicílio ou onde pretende fixá-lo. No caso de reforma é admitida a propriedade do imóvel residencial rural objeto da reforma. Ainda configura como impedimento quando tiver sido figurado, a qualquer época, como beneficiário de programa habitacional lastreado nos recursos do orçamento geral da União, do INCRA ou de desconto habitacional concedido com recursos do FGTS; ser beneficiário do programa de reforma agrária – assentados da reforma agrária, independentemente do enquadramento da DAP (A, B, C, D ou V). Estar enquadrado no Grupo “A” do PRONAF, conforme informado no extrato da DAP, exceto se identificado como “A – Beneficiário do PNCF”. Estar enquadrado no Grupo “D” do PRONAF, conforme informado no extrato da DAP; receber renda anual familiar

consignada na DAP superior a R\$15.000,00, independentemente do enquadramento (A, A/C, B, C, D ou V); por fim, Ter recebido, a qualquer época, recursos do crédito fundiário para construção da moradia.

O Programa possui abrangência em toda área rural nacional.

Os subsídios (CEF, 2013) são provenientes de recursos do Orçamento Geral da União – OGU, sendo concedido ao beneficiário, destinado à edificação da Unidade Habitacional (Aquisição de material de construção e pagamento de mão de obra). Esses recursos são repassados à Entidade Organizadora destinado ao pagamento dos custos de Assistência Técnica – ATEC e Trabalho Técnico Social – TTS R\$ 400,00 (quatrocentos reais) – Assistência Técnica – ATEC R\$ 200,00 (duzentos reais) – Trabalho Técnico Social – TTS. O Valor do Subsídio destinado à construção da Unidade Habitacional é de até R\$25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e para conclusão/ reforma/ampliação da Unidade Habitacional é de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). O valor máximo de investimento R\$ 45.600,00 (quarenta e cinco mil e seiscientos reais) por Unidade Habitacional.

No intuito de obter os recursos e viabilizar aos beneficiários o acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural (CEF, 2013) deve uma Entidade Organizadora (Cooperativas, Associações, Sindicatos, ou Poder Público) elaborar estudo prévio da demanda e apresentar a proposta/projeto de intervenção à Caixa Econômica Federal. Esta apresentará a documentação para análise jurídica, social e técnica da proposta/ empreendimento e indicará os Beneficiários. Ela executa e/ou participa da execução da produção das unidades habitacionais, participa, também, com aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, quando houver. É responsável por acompanhar e medir a execução das obras e serviços do empreendimento, por meio do Responsável Técnico (RT) ou Assistência Técnica (ATEC) contratada. Por fim, é dever seu a execução do trabalho social de desenvolvimento comunitário junto aos Beneficiários.

2.3.6. Programa Nacional de Habitação Urbana

No que diz respeito ao Programa Nacional de Habitação Urbana é importante entender sua forma de estruturação e aplicação. Os benefícios são disponibilizados de acordo com a renda bruta das famílias. Atendendo, com recursos alocados pela União via Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Desenvolvimento Social, famílias com renda bruta de até R\$ 1.600,00 (mil e

seiscentos reais). Outra modalidade desse programa ocorre pela alocação de recursos via União e o FGTS para subvencionarem famílias com renda bruta de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

A participação no programa Minha Casa, Minha Vida de famílias que possuem renda bruta de até R\$ 1.600,00 por mês, ocorre por meio de indicação do Município ou do Governo de Estado ou pelo Distrito Federal (CEF, *Programa Minha Casa Minha Vida - recursos FAR*, 2013). Para tanto, as famílias que se enquadram neste critério de renda deverá procurar a Prefeitura do município onde reside. Neste caso, sua moradia deve ser em capital, região metropolitana ou município com população igual ou superior a 50 mil habitantes e não ter imóvel.

As famílias a serem beneficiadas serão selecionadas e são indicadas município ou Governo do Estado/Distrito Federal (artigo 23, I, do Decreto nº. 7.499/2011). As inscrições dos interessados são gratuitas, sendo que o ente federado responsável cadastrará os candidatos ao benefício no CADÚNICO e manterá o mesmo atualizado.

As famílias selecionadas serão comunicadas sobre a data de sorteio das unidades e da assinatura do contrato de compra e venda.

O Programa prevê cotas para idosos, pessoas com deficiência ou pessoas com mobilidade reduzida (artigo 3º, V, da Lei 11.977/2009).

A Caixa Econômica Federal é a gestora dos recursos destinados à subvenção econômica do Programa Nacional de Habitação Urbana, conforme prevê o artigo 12, do Decreto 7.499/2011. Sendo ela atribuída a responsabilidade de contratação da Construtora que executará as obras do empreendimento.

O beneficiário financiará a casa para sua moradia em 120 (cento e vinte) prestações (Decreto nº. 7.499/2011, art. 8º, §10), cujo valor das prestações será calculado de acordo com a renda familiar deste, na proporção de 5% (cinco por cento) do total da renda, mas nunca menor que o valor mensal de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

A Caixa Econômica Federal (2013) disponibiliza em seu sítio oficial, as condições que o beneficiário deverá atender ou os impedimentos para contratar o financiamento habitacional objeto do Programa Nacional de Habitação Urbana. Sendo eles:

- Ter capacidade civil, ser brasileiro nato, naturalizado ou detentor de visto permanente no País.
- Impedimentos para contratar:

- * Ter recebido benefícios de natureza habitacional oriundos de recursos orçamentários da União;
- * Estar cadastrado no Cadastro Nacional de Mutuários - CADMUT;
- * Ser proprietário, cessionário, promitente comprador, usufrutuário de imóvel residencial;
- * Ser ou ter sido arrendatário do Programa de Arrendamento Residencial (PAR);
- * Ser detentor de financiamento de imóvel residencial em qualquer local do país, considerado também o financiamento para material de construção mesmo que para uso em imóvel de terceiro;
- * Estar inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN;
- * Empregados da CAIXA e seus respectivos cônjuges.

A forma de contratação utilizada é o parcelamento, que é firmado por meio de Contrato Particular de Venda e Compra de Imóvel Residencial, sendo que, no sítio oficial da Caixa Econômica Federal (<http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida/>) está indicado as obrigações contraídas pelo beneficiário no ato de contratação, observado o seguinte:

- Prestação mensal calculada na proporção de 5% da renda bruta do grupo familiar, não podendo ser inferior a R\$ 25,00, independentemente do valor do imóvel;
- Prazo de 120 meses;
- Contrato formalizado, preferencialmente, em nome da mulher;
- Garantia de alienação fiduciária do imóvel objeto da operação;
- Após a assinatura do contrato, o beneficiário tem até 30 dias para se mudar para o imóvel.
- Obrigações do beneficiário
- Pagar regularmente a prestação mensal;
- Residir no imóvel e manter o imóvel conservado e em condições habitáveis;
- Pagar IPTU, energia elétrica, água, taxas de condomínio, limpeza urbana e outras, impostas pelo Poder Público;
- Observar as demais cláusulas do contrato de parcelamento.

A Caixa Econômica Federal (2013) também apresenta em seu sítio oficial os motivos que podem ensejar a perda do imóvel, sendo eles:

- Venda, aluguel, cessão ou empréstimo do imóvel a terceiros;
- Não ocupação do imóvel até 30 dias após a data de assinatura do contrato de compra e venda;
- Utilização do imóvel para fins não residenciais do titular e de seus familiares;
- Deixar de cumprir os encargos relativos ao imóvel (IPTU, condomínio, energia elétrica, água, gás, limpeza urbana, taxas e outras arbitradas pelo poder público);
- Descumprimento das cláusulas do contrato de parcelamento e;
- Qualquer outro desvio de uso do imóvel financiado.

No que tange às famílias que possuem renda bruta mensal de até 5.000,00 (cinco mil reais), estas devem procurar um correspondente imobiliário credenciado junto à Caixa Econômica Federal ou uma das agências desta, para viabilizarem o financiamento com subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS, além do acesso ao Fundo Garantidor da Habitação.

Essa modalidade (CEF, 2013) de benefício derivada do Programa Nacional de Habitação, com abrangência em todo o território nacional, tem por objetivo o financiamento às empresas da construção civil do mercado imobiliário para a produção de habitação popular visando ao atendimento de famílias com renda de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), priorizando as famílias com renda bruta mensal constante da faixa entre R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) e R\$ 3.100,00 (três mil e cem reais).

No intuito de viabilizar essa espécie de benefício habitacional a União e o FGTS alocam recursos junto à Caixa Econômica Federal. As construtora/incorporadoras apresentam projetos de empreendimentos às Superintendências Regionais da C.E.F.. Esta, por sua vez, realiza a pré-análise e autoriza o lançamento e comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o Contrato de Financiamento à Produção.

No decorrer da execução da obra (CEF, 2013) a Caixa Econômica Federal financia o mutuário, pessoa física, e o montante é abatido da dívida da construtora/incorporadora. Os recursos são liberados nos termos do cronograma firmado, após cada vistoria realizada pelos técnicos da C.E.F.. Concluído o empreendimento, a construtora/incorporadora entrega as unidades aos mutuários.

O beneficiário para a aquisição do imóvel deverá apresentar para análise junto à Caixa Econômica Federal os respectivos documentos pessoais, a ficha de cadastro habitacional, comprovação de renda (formal ou informal), declaração do imposto de renda. Será realizada a “análise cadastral” (SERASA / BACEN / SPC / CADINA), o Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) e a análise de risco/capacidade de pagamento (realizada na agência, na entrega dos documentos).

Para ser beneficiário do Programa o candidato não pode ter recebido subsídio direto ou indireto da União e nem ser detentor de contrato de arrendamento no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no país. Não ter recebido, em qualquer época, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional. Não pode ser titular de direito de aquisição de imóvel residencial urbano ou rural.

O mutuário poderá realizar o financiamento (CEF, 2013) por um prazo de 30 (trinta) anos, com cobertura de 100% (cem por cento) do financiamento, conforme a capacidade de pagamento, sendo a entrada opcional. Deve realizar pagamento mínimo durante a obra. Além de contar, com os benefícios do Fundo Garantidor de Habitação Popular.

Assim, o Programa Minha Casa Minha Vida está estruturado para atender famílias, tanto no meio urbano como no rural, sendo que no primeiro caso serão abarcados beneficiários com renda de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) mensais e no segundo famílias com renda de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) anualmente.

Seus benefícios estão entre subvenções econômicas, com maior auxílio de recursos público, quanto menor a renda familiar. Há facilitação no registro de imóveis, bem como foi pensado um seguro habitacional, para principalmente quitação do imóvel em caso de falecimento ou desemprego do beneficiário. Esse programa é uma meta já estabelecida desde o ano de 2004, com a Política Nacional de Habitação.

Após a análise dos principais pontos da legislação, dentro da proposta nesta pesquisa apresentada, passar-se-á ao estudo comparativo entre os institutos legais do programa social em estudo e os institutos da políticos da República Velha, como forma de se averiguar se estes últimos ainda persistem no atual cenário político e legal neste país.

CAPÍTULO 3

PMCMV E A CONTINUIDADE DA CULTURA POLÍTICA DA DÁDIVA, ALICERÇADA NOS INSTITUTOS DA REPÚBLICA VELHA

3.1. Voto Mercadoria – Barganha Alinhada aos Programas Assistenciais

No Brasil desenvolveu-se, desde os tempos coloniais, uma estrutura institucional e uma cultura político-administrativa de características patrimoniais, no sentido weberiano. Mesmo diante das grandes rupturas históricas, essa estrutura logrou manter-se como forma de dominação, mesmo não hegemônica, revelando grande capacidade de adaptação aos vários regimes políticos, inclusive à recente democracia.

A compreensão do *modus operandi* do patrimonialismo como forma de dominação política e do clientelismo como conteúdo dessas relações deve ser um pressuposto permanente para a análise das ciências jurídicas, correlacionando a legislação vigente, como instrumento para legitimar práticas dessa natureza.

Em termos concretos, interessa aqui perceber uma prática corrente de gestão pública e suas características mais evidentes: um poder político-administrativo de origem historicamente clânica, cartorial ou oligárquica; uma administração pública percebida como questão de foro pessoal dos governantes; uma concepção personalista de autoridade; uma prática “apropriação privada” das instituições públicas; recrutamento de funcionários e gestores a partir do ambiente do clã, da família ou das relações de compadrio; e, finalmente, o clientelismo compreende uma ação de troca entre dois sujeitos: de um lado, aquele que demanda um serviço de caráter público (que não pode ou não tem como ser obtido do mercado); de outro, aquele que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão do serviço público. Essa ação é operada pela lógica da dádiva e do favor, como moeda política.

Nota-se, ainda, a presença recorrente do clientelismo no quadro da política brasileira, a despeito da crescente industrialização e urbanização, da emergência de novos movimentos sociais e das alterações legais que vêm ampliando os canais formais de participação na população na Gestão do Estado.

A expressão mais recente das práticas políticas caracterizadas como clientelistas é aquela dada pela ação dos políticos que “baseiam sua carreira e

máquina eleitorais na capacidade de atender demandas de benefícios visíveis e imediatos em troca da garantia de votos” (Dicionário de Ciências sociais, 1987: 277). De fato, a impressão que se tem não é a de que o fenômeno esteja de volta, mas sim que ele nunca deixou de existir. Como aparece recorrentemente, é bem provável que o correto seja considera-lo como um dos aspectos que compõem a vida política brasileira, um *continuum*, e não um adendo a ela.

A condição social das classes populares no Brasil está historicamente assentada na dimensão da “dependência”: em termos materiais (derivada da condição de pobre, quando não, miserável); em termos políticos (dada a ausência de direitos e espaços de representação, o que caracteriza o traço autoritário da organização política e do Estado brasileiro) (SCHWARZ, 1991: 15-6). O estado de “dependente” sujeita os membros das classes populares, primeiro, ao poderio das elites econômicas latifundiárias e, depois, às elites políticas condutoras dos aparelhos do Estado. De um modo geral, são as situações sociais derivadas das condições de dependência as responsáveis pelo desenvolvimento do clientelismo cujo elo de sustentação mais elementar é o favor.

A sobrevivência das práticas sociais do favor e do arbítrio na sociedade brasileira refere-se a traços vinculados à “(...) eternidade das relações sociais de base (...)”. Dado que o “arbítrio e o favor” colocaram-se por muito tempo como um fundo mais vasto sobre o qual aparecem e vicejaram as ideias e práticas políticas no Brasil. E, este “fundo”, este “chão social é de consequência para a história da cultura” no Brasil, especialmente da cultura política brasileira (Schwarz, 1991: 21-3).

Schwartzman (1998), em seu trabalho, *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, adota uma linha que reforça os traços da leitura weberiana de uma dominação tradicional, patrimonialista, ao caso brasileiro. Sendo que, Werneck Vianna, defende a existência no Brasil de

um sistema político de cooptação sobreposto ao de representação, uma sociedade estamental igualmente sobreposta à estrutura de classes, o primado do Direito Administrativo sobre o Direito Civil, a forma de domínio patrimonial-burocrática e o indivíduo como um ser desprovido de iniciativa e sem direitos diante do Estado (VIANNA, 1999: 35).

A maioria dos líderes comunitários dão vida ao cabo eleitoral estatal, especializado não mais em prestar pequenos serviços individuais, mas, sim, em intermediar benefícios governamentais de consumo coletivo, sob a forma de programas assistenciais.

A mudança constitucional de 1988 proporcionou um fato de reforço à responsabilidade social das prefeituras – que, em razão do processo de urbanização

acelerada, vêm sofrendo forte pressão em torno das demandas por equipamentos sociais. A nova Carta proporcionou uma injeção de recursos financeiros aos municípios: mais ricas as prefeituras têm uma lista de obras a exibir e a barganhar votos. A Constituição imprimiu também um teor descentralizante às políticas sociais. As prefeituras devem não só aumentar a proporção em gastos sociais, mas também alterar a gestão das políticas, propiciando uma abertura de espaços à participação popular, que, devemos acrescentar, sob a aparência de controlar o Estado, pode converter-se em mecanismo de controle das próprias classes populares.

Os burocratas converteram-se, com base na distribuição de recursos governamentais e equipamentos sociais, em novo grupo governante no nível local, ao passo que a burguesia industrial obtém, com a modernização agrária, um novo mercado de bens intermediários (máquinas e implementos agropecuários).

Essa mesma elite dos patrões e dos partidos políticos chega a manter seu efeito de poder sobre os mais pobres, graças às políticas específicas de ajuda social (segurança alimentar, bolsa família). O poder nos governos municipais ou estaduais lhes confere o controle das listas de beneficiários da redistribuição dos programas de transferência de renda, perpetuando um sistema de favor e de intermediação.

Nos segmentos mais pauperizados, destinatários da assistência social, a lógica do favor permanece, estreitando vínculos pessoais e direitos, na medida em que permanece a situação de instabilidade ocupacional, desemprego, baixos níveis de renda, concentração de renda, defasagens regionais.

Esses elementos propiciam a reprodução de aspectos de continuidade com situações pretéritas que dificultam aos segmentos pauperizados o acesso aos direitos mais elementares. Destaca-se, nesse aspecto, a questão moral que impõe obrigações de dar, receber e retribuir.

A dependência dos benefícios recebidos na reprodução da sobrevivência, de um lado, e a necessidade de obter e assegurar poder – político, econômico – posição, simpatia, embora expressando interesses de uma relação entre desiguais, se inscreve num mesmo sistema de trocas. É nessa perspectiva que a continuidade desse sistema se torna necessária, visto que assegura, mediante regras estabelecidas, interesses dos que nele se encontram envolvidos, os quais assumem o compromisso da continuidade.

A cultura política da dádiva, do favor, da dependência expressa nas relações clientelistas com o viés de um mantenedor, o burocrata, o líder local que lhes proporciona acesso aos benefícios advindos do Poder Público, que em sua

origem configuram-se direitos, estão expressas nos mais diversos programas sociais, instituídos na legislação nacional.

O Programa Minha Casa Minha Vida, explanado no capítulo anterior acerca dos institutos que norteiam a legislação que o criou, atualmente é o foco de maior investimento por parte do Governo Federal, possuindo grande apelo popular. De sorte que um olhar mais atento na legislação que o regulamenta vê-se imbricada ranços mantenedores da “cultura política da dádiva”.

Este programa é parte dos objetivos traçados pela Política Nacional de Habitação já no ano de 2004. Contudo, veio a ser lançado em março do ano de 2009, com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de 1 (um) milhão de novas unidades habitacionais, na atualidade essa meta, conforme se verifica no sítio oficial da Caixa Econômica Federal, é de 2 (dois) milhões de novas moradias para as famílias com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

No âmbito do PMCMV para as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) estabeleceu-se inicialmente a meta de contratação de 400.000 (quatrocentos mil) unidades habitacionais até o ano de 2014, para as operações contratadas com recursos especificamente do FAR (CEF, 2013).

3.2. Programa Minha Casa Minha Vida: Aspectos Gerais da Habitação para Famílias De Baixa Renda

Em que pese a diversidade do programa, o foco aqui trabalhado diz respeito ao atendimento das famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). Para famílias que possuam essa faixa de renda, as subvenções serão financiadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), conforme se verifica do Decreto nº. 7.499/2011:

Art. 8º. As operações realizadas com recursos provenientes da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS, conforme previsto no inciso II do caput do art. 2º, beneficiarão famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) e ocorrerão na forma de regulamento estabelecido por ato conjunto dos Ministérios das Cidades, da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão (...).

As operações do Programa Minha Casa, Minha Vida providos com recursos do FAR, de titularidade do Governo Federal em parceria com os estados e municípios, é gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa

Econômica Federal. Assim, importante conhecer mais alguns dispositivos do Decreto nº. 7.499/2011:

Art. 9º. Compete à Caixa Econômica Federal – CEF, na condição de Agente Gestor do FAR (...).

Art. 12. A gestão operacional dos recursos destinados à concessão da subvenção do PNHU, de que trata o inciso I do caput do art. 2º, será efetuada pela CEF.

A participação dos governos Estadual ou Municipal se dá pela assinatura do “Termo de Adesão” com a Caixa Econômica Federal, que a partir desse momento passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise junto com a documentação necessária especificada no documento Relação de documentos e formulários jurídicos.

Art. 23. A participação dos estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do PMCMV será regida por Termo de Adesão, a ser definido pelo Ministério das Cidades, que conferirá aos estados, municípios e ao Distrito Federal as seguintes atribuições: (Decreto nº. 7.499/2011.)

A Caixa Econômica Federal, como agente gestora dos recursos oriundos do FAR é responsável, dentre outras atribuições de expedir atos e normas para viabilização da operacionalização do programa.

Art.9º. Compete à Caixa Econômica Federal – CEF, na condição de Agente Gestor do FAR, expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do PMCMV, com recursos transferidos do FAR. (Decreto nº. 7.499/2011.)

Dessa forma, grande parte de orientações sobre como será instrumentalizado o procedimento para execução do Programa Minha Casa Minha Vida para famílias com faixa de renda mensal de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), encontra-se disponibilizado no sítio oficial da Caixa Econômica Federal.

A abrangência do Programa prevê a contratação de empreendimentos localizados nas capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, quando existentes, nas regiões metropolitanas de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, nos municípios limítrofes à Teresina/PI e que pertençam à respectiva Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE, no Distrito Federal e nos municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes (CEF, 2013).

Podem ser implementadas operações de aquisição de imóveis nos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que possua população urbana seja igual ou superior a 70% de sua população total; tenha taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, seja superior à taxa verificada no respectivo Estado; taxa de crescimento populacional entre os anos 2007 e 2010, seja superior a 5% (CEF, 2013).

Excepcionalmente, são avaliadas propostas de operações em municípios com população inferior a 50 (cinquenta) mil habitantes, desde que sejam destinadas a atender demanda habitacional decorrente de crescimento demográfico significativo resultante do impacto de empreendimentos ou estejam em situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União (CEF, *Recursos do FAR*, 2013).

Para fins de contratação são selecionados preferencialmente, em cada unidade da federação, os projetos que apresentarem as seguintes características (CEF, 2013):

- Maior contrapartida do setor público local, na forma prevista a seguir:
- Promover ações que facilitem a execução de projetos, na forma disposta no art. 4º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011;
- Estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento;
- Menor valor de aquisição das unidades habitacionais;
- Existência prévia de infraestrutura (água, esgoto e energia); (Decreto nº. 7.499/2011, art. 6º, III e Lei nº. 11.977/2009, art. 5, III)
- Existência prévia de equipamentos sociais, compatíveis com a demanda do projeto; (Decreto nº. 7.499/2011, art. 6º, IV e Lei nº. 11.977/2009, art. 5, IV)

Serão priorizados, independente de sua localização ou porte populacional do município, os projetos destinados a atender demanda habitacional decorrente de crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos; situação de emergência ou de calamidade pública declarada por Decreto Municipal e reconhecida por Decreto estadual e Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (CEF, 2013).

Para viabilizar a construção das unidades habitacionais foram aportados ao FAR - Fundo de Arrendamento Residencial, recursos transferidos do OGU – Orçamento Geral da União, de acordo com a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2008 (CEF, 2013).

A distribuição orçamentária é feita nas 27 Unidades Federativas do Brasil, conforme a Meta Física de unidades habitacionais por Unidade da Federação (CEF, 2013).

O número de unidades habitacionais por empreendimento é estabelecido em função da área e do projeto, limitado sempre que possível em 500 unidades por empreendimento. Os empreendimentos na forma de condomínio devem ser segmentados em número máximo de 300 unidades habitacionais. As unidades habitacionais apresentam tipologia de casas térreas ou apartamentos (CEF, 2013).

A construção das unidades habitacionais ocorre a partir da contratação de empreendimentos em condomínio ou em loteamento, construídos de apartamento ou casas (CEF, 2013).

A execução das obras do empreendimento é realizada por construtora contratada pela Caixa Econômica Federal, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídas e legalizadas (CEF, 2013).

As famílias a serem beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo município ou Governo do Estado/Distrito Federal.

Art. 23. As participação dos estados, Distrito Federal e município no âmbito do PMCMV (...)

I – executar a seleção de beneficiários do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades.

Os imóveis são adquiridos pelas famílias beneficiadas por venda com parcelamento (Decreto nº. 7.499/2011, art. 8º, I), em prestação de 120 (cento e vinte) meses, que não poderá comprometer mais de 5% (cinco por cento) da renda familiar mensal, não podendo ser inferior a R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).

Art. 8º. (...)

§ 10. Os beneficiários das operações realizadas com recursos provenientes da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS assumirão responsabilidade contratual pelo pagamento de cento e vinte prestações mensais, correspondentes a cinco por cento da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em vinte e cinco reais.

Em síntese, o programa no que tange às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), é mantido por recursos do FAR, esses são geridos pela Caixa Econômica Federal, responsável por contratar a empresa que construirá o empreendimento. No entanto, é o município onde o beneficiário reside que fará o cadastramento deste, a seleção e o indicará à CEF., bem como a seleção da empresa que fará o empreendimento também é realizada pelo Município, este, ainda, é responsável pela doação do terreno onde será construído o

empreendimento habitacional e a infraestrutura necessária quanto a saneamento e equipamentos públicos.

3.3. PMCV: Diretrizes Mantenedoras da Cultura Política da Dádiva por meio da perpetuação dos institutos adotados na República Velha

Não se pode questionar o impacto social do Programa Minha Casa Minha Vida, principalmente para as famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais). Contudo, também, não se pode olvidar quanto aos aspectos mantenedores da cultura política ligada aos institutos do clientelismo e coronelismo alicerces da política dos governadores instituída no final do século XIX.

Os institutos da República Velha mantinham uma lógica que sustentava o sistema que tinha por objetivo manter no poder o grupo instalado no Governo Federal. Nesse sentido, o governo federal apoiava os governadores estaduais sem restrições, e em troca estes, fazendo uso dos coronéis, elegiam bancadas pró-Governo Federal, de forma que nem o governo federal, nem os governos estaduais enfrentassem qualquer tipo de oposição.

O coronel era o líder local, na época o grande proprietário de terras, que mantinha uma massa votante de agregados em seu latifúndio, conhecida como curral eleitoral. Dessa forma, para manutenção do sistema era dada toda autonomia ao líder local, que tinha acesso aos benefícios públicos para controlá-los e distribuí-los conforme o interesse do grupo. Assim, perpetuavam práticas clientelistas, na troca de favores, tendo como moeda de pagamento benefícios públicos. Também se criava uma rede de “filhotismo”, “patronagem”, com distribuição de cargos públicos.

É essa lógica da política dos governadores e suas ramificações, mesmo após mais de cem anos, que se vê expressa no cenário político atual. O Programa Minha Casa Minha Vida reflete esse modo de fazer política no Brasil.

Leal (1997) trata o coronel como uma figura histórica, que deixou de existir com o enfraquecimento do latifúndio, com a migração da população para a cidade. No entanto, outros autores como Pang (1979) e Faoro (1989) argumentam que essa figura não foi extinta, transfigurou-se. O coronel não é mais o dono de terras, é uma liderança local, podendo ser um médico, um advogado, um professor. Aquela pessoa com grande apelo pessoal, carismático e que tem acesso aos

benefícios públicos, para distribuí-los por meio de barganha com o objetivo de obtenção do voto.

As famílias ao migrarem para as cidades, o fizeram sem planejamento, sem qualificação, não obtém emprego, não tem moradia. Assim, são dependentes de “favores” públicos para manutenção de sua sobrevivência. Não conseguem exercer seus direitos sem a intervenção de um intermediário, influente, que tem acesso à Administração Pública. Este consegue para o “cidadão” uma consulta médica, um medicamento, a vaga de um filho em uma creche, uma renda de programa social e o grande sonho que é o de uma casa para residir. Os direitos são reificados, tornam-se coisa, favores e barganha.

Dessa forma, aquele “cidadão”, dono do voto, desprovido de instrução educacional e de recursos financeiros, vê naquele líder local o seu patrono, provedor, capaz de auxiliá-lo em suas necessidades mais básicas. Então a ele concede seu voto e de seus familiares para manter o seu patrono no poder, pois, assim ele também continuará a ser beneficiado, tendo acesso aos benefícios do poder público.

O Programa Minha Casa Minha vida perpetua essa lógica à medida que se vê participação fundamental do poder público local na consecução do programa. Primeiramente, são priorizados, para receber recursos os municípios que doarem os imóveis ao FAR, promover política de desoneração fiscal aos empreendimentos relacionados ao programa e fazer investimentos de infraestrutura.

Lei nº. 11.977/2009

Art. 3º. (...)

§1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implantação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Decreto nº.7.499/2011

Art. 4º. Em áreas urbanas, deverão ser respeitadas os seguintes critérios de prioridade para projetos do PMCMV, observada a regulamentação dos Ministério das Cidades:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II – a implantação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

III – a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Assim, vê-se que o Município é a base operacional para a execução do sistema, ele doa o terreno, realiza a infraestrutura urbana, adota medidas de desoneração tributária. Além do que, é o responsável pela indicação dos beneficiários e pela seleção da construtora/incorporadora que realizará o empreendimento das habitações populares.

3.3.1. Seleção dos Beneficiários do PMCMV

Além do que, é o município que inscreve, seleciona e indica o beneficiário. Este é um dos pontos que revela a perpetuação da cultura política da dádiva, do favor, da valorização do líder local, como patrono e provedor. Tal afirmação é comprovada com o teor verificado nas normas que regulam o Programa Minha Casa Minha Vida.

Entre os princípios que norteiam a Administração Pública estão descritos no caput do artigo 37, da Constituição Federal.

Art. 37 a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, também, ao seguinte:

A Administração Pública, sendo direta ou indireta, em qualquer das esferas da federação não pode descuidar desses princípios.

Entre os princípios traçados pela Carta Magna destaca-se, neste momento, o da impessoalidade. Este pode ser analisado sob dupla perspectiva, primeiramente, como desdobramento dos princípios da igualdade (CF, art. 5º, I), no qual se estabelece que o administrador público deve objetivar o interesse público, sendo, em consequência, inadmitido o tratamento privilegiado aos amigos e o tratamento recrudescido aos inimigos, não devendo imperar na Administração Pública a vigência dito popular de que aos inimigos ofertaremos a lei e aos amigos as benesses da lei.

Segundo o administrativista Mello (2012), a impessoalidade fundamenta-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais como o art. 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no art. 37, XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.

Nesse sentido, apresenta-se a decisão do Supremo Tribunal Federal,

(...) é consentânea com a Carta da República previsão normativa asseguradora, ao militar e ao dependente estudante, do acesso a instituição de ensino na localidade para onde é removido. Todavia, a transferência do local do serviço **não pode se mostrar verdadeiro mecanismo para lograr-se a transposição da seara particular para a pública, sob pena de se colocar em plano secundário a isonomia – artigo 5º, cabeça e inciso I -, a impessoalidade, a moralidade na Administração Pública, a igualdade de condições** para o acesso e permanência na escola superior, prevista no inciso I do artigo 206, bem como a viabilidade de chegar-se a níveis mais elevados do ensino, no que o inciso V do artigo 208 vincula o fenômeno à capacidade de cada qual. (ADI 3.324, voto do Min. Marco Aurélio, DJ 05/08/05) – grifos nossos.

Por outro lado, a impessoalidade estabelece que Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou sejam, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sem pela Administração a que ele pertence.

No que diz respeito ao primeiro sentido dado ao princípio da impessoalidade, de observância obrigatória. O mesmo não está presente na normatização do Programa Minha Casa Minha vida, situação que perpetua a cultura do favor e a barganha por voto.

As famílias a serem beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo município ou Governo do Estado/Distrito Federal. Contudo, a legislação é imprecisa, com requisitos superficiais que deixam grande caráter discricionário ao líder local na escolha dos beneficiários.

Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009.

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

I – comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

II – faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

III – prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;

IV- prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;

V – prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Observa-se que a legislação apenas prevê critérios macros, como estar a família dentro da faixa de renda estipulada em lei, prioridade de atendimento para famílias providas por mulher, ou que possuam pessoa com deficiência, bem como aquelas que estejam residindo em áreas de risco. No entanto, confirmamos que diz o regulamento:

Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011.

Art. 3º. Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os requisitos constantes do art. 3º da Lei nº. 11.977, de 2009, e o limite de renda familiar mensal estabelecido no art. 1º deste Decreto.

§1º O Ministério das Cidades definirá os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV, observado o caput.

§2º Além dos requisitos de que trata o caput, os estados, os municípios e o Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de

habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Ministério das Cidades.

Este apenas remete os requisitos para indicação dos beneficiários aos descritos na Lei 11.977/2011. Em conformidade com as peculiaridades locais, deveria ser obrigatório os municípios responsáveis pela seleção dos beneficiários estabelecer critérios claros e pré-definidos de seleção. Contudo, o regulamento apenas dispõe que os municípios podem fixar critérios de seleção, aprovados por seus conselhos de habitação e em conformidade com a política habitacional.

Por outro lado, o regulamento transfere ao Ministério das Cidades os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV. Este o fez por meio da Portaria nº. 610, de 26 de dezembro de 2011, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV:

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE CANDIDATOS

Para fins de seleção de candidatos serão observados critérios nacionais e adicionais, conforme segue:

4.1 Critérios nacionais, conforme o disposto na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009:

- a) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- b) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- c) famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

Conforme se vê, o Ministério das Cidades apenas repete os critérios macros estabelecido na legislação federal.

A não instituição de critérios bem definidos, detalhados, deixam os candidatos aos benefícios à mercê dos administradores públicos. Por não existirem critério micro, não existe parâmetros para fiscalização, abrindo grande leque para discricionariedade do líder local.

Assim, para a efetivação da democracia, de um Estado Democrático de Direito seria necessário que fosse estabelecido critérios sobre qual faixa de renda seria prioridade de atendimento, se o tempo de moradia no município computaria como critério de prioridade, se haveria um critério cronológico para atendimento observado a inscrição no cadastro e outros. O importante era que o cidadão ao se cadastrar na Prefeitura soubesse qual sua efetiva possibilidade de receber o benefício e se não recebesse tivesse como recorrer aos órgãos de fiscalização, para fazer valer seus direitos à medida que cumpria os critérios para receber o benefício.

Entretanto, como só existem critérios macros, a fiscalização da distribuição do benefício fica bastante prejudicada. Sendo que, na prática o que

ocorre é que o candidato ao benefício recorre ao seu “patrono”, o líder local, que utilizará esse direito, como um favor, em prol de uma barganha, cujo o pagamento será verificado nas eleições, com a fidelidade do votante e de sua família.

3.3.2. Contratação da empresa para construção do empreendimento

Está disposto no sítio oficial da Caixa Econômica Federal (<http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida/>) que a CAIXA contrata a operação, acompanha a execução das obras pela Construtora. Sendo que, a seleção da construtora/empreendedora que realizará a obra poderá ser realizada pelo Poder Público local. Para a referida seleção a normatização apenas requer a observância dos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade interesse público e eficiência.

Para a eleição da empresa construtora deve haver um processo formal de escolha, observado os princípios de legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência, o qual poderá ser realizado pelo Poder Público ou pela CAIXA. (CEF, 2013)

A normatização não impõe a realização de licitação pública, não vincula a contratação da empresa que irá construir o empreendimento à submissão da Lei nº. 8.666/93, o que, mais uma vez, se vê que a legislação do Programa Minha Casa Minha Vida vai de encontro aos princípios constitucionais.

Ao não exigir a realização de licitação pública para contratação da empresa que irá executar a obra de construção das habitações populares está a se ferir o princípio da legalidade. Este princípio encontra fundamento constitucional no artigo 5º, II, prescrevendo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Esclarece Meirelles (2012:68) que,

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Em decorrência do princípio da legalidade, é costumeira a afirmação de que a Administração Pública não pode agir contra a lei (*contra legem*) ou além da lei (*praeter legem*), só podendo agir nos estritos limites da lei (*secundum legem*).

Neste sentido afirma o professor Kildare Gonçalves (2011:95), Diferentemente do indivíduo, que é livre para agir, podendo fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração, somente poderá fazer o que a lei manda ou permite.

Essa é a principal diferença do princípio da legalidade para os particulares e para a Administração Pública, pois aqueles podem fazer tudo que a lei não proíba, enquanto esta só pode fazer o que a lei determina ou autoriza.

A Constituição Federal, no artigo 37, inciso XXI é expressa ao dispor que estão sujeitos ao procedimento licitatório as contratações de obras e serviços, bem como aquisições para a Administração Pública, tanto direta e indireta, ressalvadas somente os casos especificados na legislação.

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por ser imperativo constitucional, expresso no texto da Carta Magna, parte da doutrina eleva a licitação pública como princípio da Administração Pública. Assim, não se poderia esquivar nas contratações de obras públicas, com recursos públicos, para o Programa Minha Casa Minha Vida, sem o devido procedimento licitatório, até mesmo porque este não se enquadra em nenhuma das hipóteses de exceção ao dever de licitar elencadas na Lei nº. 8.666/93, o estatuto das licitações e contratações públicas.

A Caixa Econômica Federal, disponibiliza em seu sítio oficial (<http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida/>), orientações aos Municípios participantes do Programa Minha Casa Minha Vida, inclusive com um modelo de “Comunicado Público” para seleção da empresa a ser contratada para realização da obra de construção das habitações populares com recursos do FAR:

I – DO OBJETO

1 O presente comunicado tem por objeto a seleção de empresa do ramo da construção civil para apresentação de proposta para construção de habitação de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Medida Provisória no. 459 de 15/03/2009, convertido na Lei nº 11.977, de 07/07/2009, regulamentado pelos Decretos no. 6819 de 13/03/2009, nº 6962 de 17/09/2009 e nº 7499 de 18/06/2011 e operado pela Caixa Econômica Federal.

2 As habitações de interesse social de que trata este comunicado deverão ser construídas em terreno de propriedade do Município e que será doado ao Fundo de Arrendamento Residencial de acordo com a Lei (número) que assim o autoriza.

3 A identificação do terreno constitui o ANEXO I deste Comunicado. (CEF, Recursos do FAR, 2013)

Primeiramente, observa-se que o instrumento sugerido pela Caixa Econômica Federal, se quer possui a denominação de Edital, apenas “Comunicado Público”. Sendo que da leitura do seu preâmbulo verifica-se que em nenhum momento ele faz menção a Lei nº. 8.666/93. Também da leitura de seu teor, da

habilitação e da seleção não segue a disciplina do Estatuto das Licitações e Contrato:

II – DA HABILITAÇÃO

1 Para manifestação de interesse junto a este Município, a empresa proponente deve estar habilitada nos seguintes termos:

a) Possuir conceito de análise de risco de crédito favorável e vigente, junto à Caixa Econômica Federal bem como disponibilidade de Valor Potencial de contratação (VPC) até a data da contratação.

b) Ter aderido ao PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, junto ao Ministério das Cidades;

c) Apresentar situação regular junto ao Município.

2 A participação da interessada implica a aceitação integral e irretratável dos termos, condições e anexos deste comunicado, bem como a observância das normas e regulamentos aplicáveis ao Programa Minha Casa Minha Vida.

3 A empresa proponente deverá apresentar, devidamente preenchida, até (DATA), a manifestação de interesse correspondente ao ANEXO II deste Comunicado;

4 Não serão aceitas manifestações de interesse de empresas que não atendam aos termos deste Comunicado.

III – DA SELEÇÃO

1 Entre as empresas que manifestarem interesse nos termos deste comunicado será selecionada pelo Município para apresentação da proposta definitiva junto à Caixa Econômica Federal aquela que apresentar: (OS ITENS ABAIXO SÃO SUGESTÕES E PODEM SER SUBSTITUÍDOS OU ACRESCENTADOS OUTROS, A CRITÉRIO DO MUNICÍPIO)

a) maior nível obtido no PBQP-H;

b) maior quantidade de imóveis produzidos na área habitacional, a ser comprovado pela Empresa;

c) em caso de empate no resultado da apuração dos itens “a” e “b”: a empresa vencedora será escolhida por sorteio, na presença de representantes das empresas empatadas, em data e local a ser indicado pelo Município.

No que diz respeito à Habilitação, não é necessário que a empresa concorrente apresente a regularidade jurídica, fiscal, técnica ou trabalhista, basta estar cadastrada na CEF, possuindo análise de risco e no PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, junto ao Ministério das Cidades em total afronta a Lei nº. 8.666/93.

No julgamento das propostas dos concorrentes, primeiro critério é o maior nível de PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat ou quem tiver construído o maior número de habitações populares. Além do que, no próprio “Comunicado Público” informa que o Município poderá mudar esses critérios.

No que tange aos critérios para seleção das propostas apresentados pela Caixa Econômica Federal, podem criar um monopólio de mercado, pois, sempre ganhará a empresa que tiver construído mais para o Programa Minha Casa Minha Vida.

Ademais os critérios apresentados pela CEF. são amplos, o que possibilita uma grande margem de discricionariedade do administrador público ao escolher a empresa construtora das habitações populares. Ainda, as orientações da

CEF informa que esses requisitos por outros a critério do Município, o que possibilita uma maior margem de discricionariedade na escolha da empresa a ser contratada.

A possibilidade de contratar de forma discricionária a empresa que irá executar o empreendimento, além de ferir princípios constitucionais, como da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, retrata a antiga prática do clientelismo. À medida que, por esse favor do Administrador Público, o empresário irá retribuir, principalmente com ajuda com financiamentos em campanhas, estimulando claramente a corrupção.

3.4. Uma análise atual do Programa Minha Casa Minha Vida

Assim, não é forçoso concluir, que o Programa Minha Casa Minha Vida, em que pese o impacto social, apenas garante a manutenção de institutos a muito tempo conhecidos na cultura política brasileira. Ao dar autonomia ao líder local, tanto para indicar os beneficiários e a empresa a ser contratada para executar as obras das habitações populares, se fortalece a figura do coronel burocrata. Como visto, apenas existem critérios macros para seleção dos beneficiários, o que possibilita uma grande margem discricionária de escolha do Administrador Público. E a contratação da empresa construtora não é passível de licitação pública, o que mais uma vez, deixa o empresário a mercê do favor do Administrador Pública. Dessa forma configurada a política clientelista. Por fim, o fortalecimento deste líder local, garante a eleição federal, pois, só recebem recursos os aliados e estes angariam voto por meio da barganha com direitos sociais.

A importância dos Programas Sociais para manutenção das estruturas de poder, tanto de nível estadual como federal, por meio da prática de institutos como a política dos governadores, clientelismo e o coronelismo (na figura do líder local), pode ser notada no lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida 2, amplamente divulgada pela rede jornalística:

BRASÍLIA - De olho no calendário eleitoral e na montagem de parcerias com prefeituras, o governo federal ampliou a inclusão de beneficiários à segunda fase do Minha Casa, Minha Vida, criando cotas para idosos e deficientes, e deu mais autonomia aos Executivos municipais para realizarem os cadastros. Agora, a indicação dos candidatos ao programa habitacional será feita "preferencialmente pelo Distrito Federal ou município onde será executado o empreendimento" (DOMINGOS, 2011).

O compromisso coronelístico é fomentado na prática clientelista da distribuição de bens e favores concedidos por meio dos programas sociais, mantidos pelo arcabouço estatal. Nesta medida, o programa social de forte impacto Minha

Casa Minha Vida, na sua segunda etapa, recebeu muitos recursos com a visão de fortalecimento do líder local e a garantia de angariar uma base eleitoral consistente.

O programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) foi uma das principais bandeiras da campanha eleitoral da atual presidente da República, Dilma Rousseff. (...) A importância política do programa pode ser medida pela aceleração no ritmo de empenhos no final de 2011. Entre novembro e dezembro cerca de R\$ 8,5 bilhões foram alocados em despesas empenhadas. Durante todo o ano passado, foram reservados em orçamento quase R\$ 11 bilhões. Porém, com o fim de 2011, é provável que R\$ 12,3 bilhões sejam revertidos em restos a pagar para 2012.

Além disso, conforme o projeto de Lei Orçamentária para 2012, encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional, R\$ 13,2 bilhões estão orçados para o Minha Casa, Minha Vida em 2012, que foi denominado “Moradia Digna”. Somadas a previsão orçamentária com a estimativa de restos a pagar de 2011, o governo teria cerca de R\$ 25,5 bilhões para executar o programa no ano das eleições municipais. A seleção realizada em 2011, com recursos orçamentários e de financiamento público, compreende 539 projetos a serem executados por 383 prefeituras e 14 governos estaduais (MENEZES, 2012).

Os direitos sociais, no caso sob estudo representado no direito à moradia, transforma-se em moeda eleitoral, tratando o voto como uma mercadoria e um direito como um favor. Situação também explicitada nos veículos de comunicação:

O programa foi uma das principais bandeiras da campanha eleitoral da presidente da República. Porém, em 2011, primeiro ano do mandato, embora tenham sido empenhados quase R\$ 11 bilhões, apenas R\$ 598,9 milhões foram realmente pagos e outros R\$ 6,9 bilhões foram concentrados em “restos a pagar”. Assim, a execução orçamentária atingiu 59,1%, equivalente a R\$ 7,5 bilhões, dos quase R\$ 12,7 bilhões previstos.

Com os resultados o MCMV chegou ao exercício de 2012, ano em que serão eleitos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, com R\$ 25,5 bilhões (R\$ 13,2 bilhões do próprio orçamento do ano e R\$ 12,3 bilhões de restos a pagar inscritos). O programa ganha importância política por conta da grande capilaridade que apresenta, pois, segundo o próprio governo federal, possui empreendimentos em mais de dois mil municípios do Brasil.

Para o cientista político da Universidade de Brasília (UnB), Antônio Flávio Testa, o grande número de obras que podem ser implementadas e finalizadas em 2012 será favorável ao atual governo. “Nós vamos ver a presidente viajando pelo Brasil inteiro para inaugurar obras em zonas eleitorais específicas”, explica.

O professor ressalta que esse tipo de “estratégia” não é nova em se tratando de política pré-eleitoral. “O fato é recorrente nas políticas governamentais antes de anos eleitorais. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso fez isso, o Lula também, com a Dilma não seria diferente”. Na visão de Testa, o Minha Casa, Minha Vida é um programa com apelo popular muito grande. “Diversas ações do governo convergem para sua boa aceitação”, ressalta (MENEZES, 2012).

Os investimentos no Programa Minha Casa Minha Vida às vésperas das eleições municipais de 2012 foi tão latente que é vasta a publicação na mídia a respeito desses aplicações:

Governo amplia limite do Programa Minha Casa Minha Vida 05/10/12

O programa habitacional Minha Casa, Minha Vida ganhou ontem um novo gás com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). No

conjunto de benefícios estão aumento dos valores máximos dos imóveis enquadrados no programa, redução de juros, ampliação de subsídios e elevação de uma das faixas de renda média das famílias.

A decisão, às vésperas das eleições municipais, foi tomada pelo Conselho Curador do fundo, que é composto por 12 membros do governo, seis representantes de trabalhadores e seis de empregadores.

Lançado há três anos, o Minha Casa Minha Vida ainda não decolou como o governo gostaria. Mesmo assim, é ele que vem sustentando a alta dos investimentos dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A principal mudança feita ontem foi a do teto dos valores dos imóveis. Para as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, o aumento foi de R\$ 170 mil para R\$ 190 mil.

(...)

O subsídio dado a famílias com renda até R\$ 1,6 mil, que era de R\$ 23 mil, subiu para R\$ 25 mil. Para as demais faixas de renda, o valor cai gradualmente. Há também um subsídio dado na forma de redução dos juros, que subiu de R\$ 13 mil para R\$ 16 mil. O aumento médio das demais subvenções foi de 5%. (Imóvel Class, 2012)

A prática clientelista tendo em vista a relação Poder Público e os empresários do ramo da construção civil para execução das obras do Programa Minha Casa Minha Vida, que é realizada segundo orientações do Programa sem licitações, é objeto de apuração pelo Ministério Público e noticiado nos veículos de comunicação:

Ministério apura uso político do Minha Casa, Minha Vida por Renan Calheiros e eventual benefício a irmão de homem apontado como seu “laranja”. Tudo indica que não dará em nada Por Reinaldo Azevedo(24/01/2013, às 15:41)

O Ministério das Cidades solicitou informações à Caixa Econômica Federal (CEF) e a prefeituras de Alagoas sobre denúncias de uso político do programa Minha Casa, Minha Vida no estado. Segundo reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, o senador Renan Calheiros (PMDB-AL) “turbinou” a execução do programa em seu reduto político de olho nas eleições de 2014. Ele também teria usado sua influência na CEF e nos municípios para favorecer a Construtora Uchôa, que faturou 70 milhões de reais com a execução de obras do programa nos últimos dois anos. A empresa é de propriedade do irmão de Tito Uchôa, apontado como laranja de Calheiros – favorito a ocupar a presidência do Senado.

Segundo declarou o ministério à ONG Contas Abertas, o recebimento das informações é fundamental para o encaminhamento mais adequado do caso. A pasta já havia afirmado, no fim da semana passada, que qualquer denúncia de uso político do Minha Casa, Minha Vida seria “encaminhada aos órgãos de controle e, a depender da sua natureza, à Polícia Federal”.

As articulações do senador fizeram Alagoas figurar, proporcionalmente, entre os maiores contratantes do programa, superando outros estados do Nordeste e até a meta do próprio governo, que era construir 13.000 unidades habitacionais no estado. Atualmente, mais de 26.800 unidades habitacionais já foram contratadas, e o volume de recursos públicos investido ultrapassa a marca de um bilhão de reais. Das 26 prefeituras de Alagoas incluídas no programa, apenas duas não são comandadas por aliados de Renan ou partidos coligados com o PMDB.

Contratações

As contratações do programa Minha Casa, Minha Vida ocorrem sem processo de licitação, sendo feitas diretamente pela Caixa a partir de propostas apresentadas por prefeitos e empreiteiras ao banco, onde Renan Calheiros e o PMDB em Alagoas têm grande influência.

A Uchôa está entre uma das principais beneficiárias do Minha Casa, Minha Vida. Segundo o jornal, o primeiro contrato da empresa no programa foi assinado em dezembro de 2010 para a construção de 1.261 casas

populares em Santana do Mundaú, município a 30 quilômetros de Murici, terra de Renan Calheiros. As obras tinham valor de 51,7 milhões de reais. A construtora, no entanto, ainda não entregou as casas previstas no contrato. Neste ano, a Uchôa fechou seu segundo contrato, no valor de 20 milhões de reais para a construção de 400 unidades habitacionais em Campo Alegre. O programa de moradias populares é o carro-chefe da gestão da presidente Dilma Rousseff e bateu recorde de recursos em 2012, no ano das eleições municipais.

Voltei

Sejamos realistas: ou essa apuração fica a cargo do Ministério Público Federal e, a depender das evidências, da Polícia Federal, ou isso tudo é conversa pra imprensa dormir: “Já estão investigando...” (AZEVEDO, 2013).

A utilização do voto como moeda de barganha para alcançar os benefícios proporcionados pelo Programa Minha Casa Minha Vida também são objeto de investigação da Polícia Federal e Ministério Público Federal, como se vê veiculado na mídia:

Programa “Minha Casa Minha Vida” foi usado como moeda eleitoral nas eleições municipais 04/11/12

Matéria de “O Globo” reporta que em vários municípios do Brasil o programa do Governo Federal “Minha Casa Minha Vida” foi usado como moeda de troca nas eleições municipais.

No Pará, a PF e o MPF acusam o prefeito Wagner Fontes (PTB), de Redenção, Sul do Pará, de ter usado o programa para angariar votos a sua campanha de reeleição.

A matéria é baseada em investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, que apuraram como funcionou o esquema: o prefeito teria dividido o número de casas financiadas pelo programa entre os secretários municipais que, por sua vez, indicavam os beneficiários conforme as conveniências políticas.

Segundo a matéria de “O Globo” o “inquérito já constatou que existem pessoas com vários imóveis e veículos próprios, com renda razoável, e ainda assim beneficiadas.”.

O prefeito Wagner Fontes, que perdeu a eleição para Vanderlei Coimbra (PRP), refuta as acusações alegando que as denúncias são falsas e foram feitas pelos seus adversários (PONTES, 2012).

Não se pode questionar a importância para a sociedade das políticas sociais. No entanto, o que se buscou discutir é a forma com que estas são administradas e como são concedidas aos beneficiários. Pois, o que se observa é que os direitos sociais não são exercidos, mas sim concedidos, o que perpetua uma cultura política da dádiva e do favor.

O Programa Minha Casa Minha Vida é a esperança de milhares de famílias brasileiras, contudo, sua normatização foi realizada de modo a privilegiar a discricionariedade do administrador, tanto em nível de indicação dos beneficiários, como de contratação das empreiteiras a serem responsáveis pelas obras.

Essa forma de estruturação desse programa de habitação popular estimula ou garante práticas clientelistas, coronelistas, pois, dependente da benesse do Administrador Público Local, o “cidadão” fará de tudo para mantê-lo no poder, a ele atribuindo o seu voto e de sua família. Sendo que, o líder local fortalecido, com

seu curral eleitoral estruturado, permite a eleição dos governadores e do Presidente da República, mantendo a conhecida “política dos governadores.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil foi consolidada a cultura do mando e da subserviência, sendo que ao remontar a formação histórica do país, verifica-se que este estruturou-se sobre o latifúndio monocultor fulcrado na mão-de-obra escrava.

Então o senhor de engenho mandava e o escravo simplesmente obedecia, inclusive às ordens mais cruéis dos seus proprietários. Aliado a tal fator, existia a categoria de homens livres, esta não compunha a estrutura econômica-social necessária para o andamento do país. A mão-de-obra escrava supria todas as necessidades para o desenvolvimento econômico, sendo que a ordem social embasava-se na relação bilateral senhor-escravo.

Assim, a categoria dos homens livres era totalmente dispensada na estrutura do Brasil colonial e posteriormente do país independente, mas imperial. Dessa forma, restava a essa classe aliar-se a um patrono, a um rico senhor de terras que poderia acolhe-lo como agregado ou proporciona-lhe um emprego público.

Desse modo, “homem livre” não sendo nem proprietário nem proletário, dependia da dádiva e do favor para ter acesso à vida social. A presença do favor como mecanismo da relação social fornece meios particulares de controle social sobre o homem livre e pobre.

O que se pode notar dessas relações era que esses homens livres, dependentes de seus patronos, o obedeciam cegamente, inclusive dando seus filhos para que estes os batizassem, estabelecendo uma relação de compadrio. Nesse sentido, viu-se desenvolver a figura do “homem cordial”, que assegura o fetichismo das desigualdades sociais. Este “homem cordial” é aquele avesso a conflitos e privilegia práticas clientelistas em detrimento da política institucionalizada e universal que evidencia e acirra os antagonismos. Não respeita hierarquia, que se apresenta ao povo como “um igual”, o tratando por compadre, sendo acessível, o que traz uma ilusão de igualdade, o que não se afigura real.

Dessa forma, passou a existir um sentimento de afetividade e gratidão na flexibilidade ou ofuscamento da hierarquia entre senhores e escravos, mistificando as relações de dominação, através de um personalismo que adoça e aplaina o conflito.

Nesse sentido, e também de uma herança estamental do Reino de Portugal, se consolida a Administração Pública brasileira. Em que o líder local, o

coronel, faz desta a extensão de sua propriedade. Assim, inaugurada está uma Administração Pública patrimonial, onde prevalece o privatismo, o mando do líder local.

A Administração Pública brasileira foi construída numa segmentação intrincada e complexa. O administrador público geralmente é um grande proprietário de terras local, que possui a patente de coronel, quase sempre adquirida, que lhe garante o referido posto na guarda nacional, aqui já se retratando um Brasil independente e republicano.

O coronel, com total autonomia local faz da administração municipal uma extensão de sua propriedade, nomeia seus apadrinhados, numa extensa teia de filhotismo. Além do que, distribui os benefícios públicos em conformidade com seus interesses.

Dessa maneira, risca-se das alternativas sociais a possibilidade da cidadania, só possível na vigência do espaço público efetivamente realizado. A organização política, girando em torno do poderio absoluto privado, impede-a, nega-a. É a cultura política do cliente e não a do cidadão.

Então, para se manter no poder, o coronel, usa sempre que necessário da violência, conhecido como mandonismo, em que os grupos rivais, principalmente em épocas das eleições dispunham de todas as formas para a eleição do líder e manutenção deste no poder.

A historiografia em muito retrata o famoso “voto bico de pena”, no qual eleitores falecidos apareciam nas urnas como votantes. Não obstante, ao conhecido “voto de cabresto”, em que os agregados do coronel possuía demarcado o candidato que iria votar, indicado por seu patrono.

Ainda, mesmo lançado de todos esses subterfúgios, se o coronel da situação não lograsse êxito nas eleições, as “Comissões de Verificação” resolviam o problema, não registrando ou dando guarida as impugnações para que o candidato da situação, não homologando o diploma do opositor eleito.

Nesse sentido, verifica-se uma intrincada rede monopolizada pelo coronel para sua manutenção no poder. Não se devendo esquecer que este, apesar de violento, aparenta um homem igual aos menos favorecidos financeiramente, o “homem cordial”, que dispensa hierarquia, próximo a população, padrinhos de batismo de seus filhos.

Os benefícios públicos são monopolizados pelo coronel, não há possibilidade de obtenção destes no mercado. Desde uma isenção de um imposto, à

contratação de uma empresa para uma obra pública, um fornecedor para necessidades do serviço público, ou a distribuição de um medicamento ou acesso a uma consulta médica, dependem da vontade do líder local, que os concede a quem melhor representa seus interesses, como uma dádiva, um favor que somente a lealdade, o compromisso com o voto ou financiamento de uma campanha pagam. Estabelecendo como regra, práticas clientelistas entre a Administração Pública e o cidadãos.

Nesse sentido, é possível afirmar que no Brasil desenvolve-se uma sociedade onde dominam relações sociais profundamente marcadas pela pessoalização, afetividade, particularismo e “clientelismo”. O favor é considerado um “mecanismo de poder” responsável por “boa” parte das mediações nas relações sociais e nas práticas políticas no Brasil.

Assim, o cidadão, sem perceber é submerso numa cultura política de uma “cidadania concedida”, na qual os direitos são relegados a meros favores. Onde a gratidão o mantém vinculado a um patrono, garantindo por meio de seu voto e de seus familiares a eleição deste.

Em um país que inaugura sua democracia, com a proclamação da república e o estabelecimento de um federalismo sem apelo popular e adesão dos entes federativos, o Presidente Campos Sales engendrou um complexo sistema político para coesão das unidades federativas e manutenção de seu grupo no poder, que ficou conhecido na historiografia como “política dos governadores”.

Essa privilegiava os institutos já consolidados formatando uma equação cuja soma do coronelismo, com o “clientelismo” proporcionava a política dos governadores. Desse modo, o governo federal provinha o líder local e aliado de toda autonomia e colocava a sua disposição mecanismos que o mantinha no poder.

O coronel dispunha de todos os instrumentos a ele atribuídos, distribuía cargos públicos entre seus apadrinhados. Dessa forma, aplicava os recursos públicos como melhor o convinhesse, pois possuía total domínio da máquina pública mediante seus cabos eleitorais nela aportados. Os benefícios públicos distribuídos como um favor a quem ele direcionasse, o que lhe garantia o voto nas eleições, pois os eleitores se prendia num sistema de gratidão e lealdade.

O “clientelismo”, um sistema de trocas políticas realizado em grande escala nas democracias de massa, fortalecia o círculo “apadrinhamento-eleições-apadrinhamento”, baseado na troca de gratidão por favor. Não é demais afirmar que

o clientelismo constitui a trama de ligações da política no Brasil sustentado, virtualmente, todo ato político.

Além do mais, o coronel dispunha dos agregados de seu latifúndio, a quem era denominado de curral eleitoral, os quais eram obrigados a votar no candidato indicado por seu patrono.

Não obstante o coronel ainda utilizava da violência quando julgava necessário.

Dessa forma, era possível a manutenção da política dos governadores, em que em total aporte do líder local, o coronel, aliado a práticas clientelistas elegiam os governadores e os membros da Câmara Federal, sem maiores oposições, mantendo o grupo no poder.

O coronel, por alguns autores é uma figura dada como extinta, à medida que este fulcrava seu poder no latifúndio, exercendo sua influência sobre os agregados em suas terras. No entanto, este pode não existir em seus termos clássicos, mas uma personalidade adaptada, onde o líder local continua a exercer sua influência entre determinado grupo eleitoral.

Assim, é certo que o latifundiário já não exerce a influência, conforme ocorria no início do século XX. Pois, a sociedade brasileira mudou, sendo que a população migrou para as cidades.

Essa migração não se deu de forma planejada, a população simplesmente saiu do campo, sem qualificação, sem estrutura e ancorou nos grandes centros urbanos. Estes, sem planejamento, recebeu essa população de forma marginalizada, sem propiciar-lhes condições mínimas de sobrevivência.

Neste ponto, destacam-se líderes locais, não mais o grande proprietário de terras, mas um médico, um advogado, um professor, um comerciante. Contudo, este possui acesso aos bens públicos capaz de proporcionar ao cidadão carente benefícios públicos que este não conseguiria por si só, consolidando no espaço urbano a prática do favor, agora agenciada por “burocrata patrono”.

Então, pode-se afirmar que a prática política clientelista sobrevive, substituindo os antigos laços de lealdade pela oferta de benefícios materiais, de forma a evitar e dirimir conflitos. O patrono moderno é conhecido como *broker*, cujo poder depende de sua habilidade de operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.

A população paupérrima nos centros urbanos, mas uma vez se alia a um “coronel”, transfigurado em um sujeito burocrático. Este utiliza-se da prática do

clientelismo, que caracteriza-se como mecanismo de controle político baseados na troca de favores e barganhas entre sujeitos desiguais e que miram a conquista da cooptação na relação social e política.

A “lógica da dádiva” e do favor tornou-se o conteúdo principal dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser fixadas como de caráter público.

O “clientelismo” se fortalece, principalmente, a partir de necessidades sociais, normalmente, excepcionais e urgentes. É o momento da necessidade, portanto, que afirma e confirma o acordo da dádiva e do favor.

A noção de “clientelismo” implica troca entre atores de poder desigual. No caso do clientelismo político, o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou qualquer outro tipo de apoio que necessite.

Portanto, trata-se de troca de favores por subordinação política ou da oferta de recursos em troca de votos quando no plano eleitoral. Prática expressa principalmente na barganha dos benefícios advindos das políticas sociais, por proveitos eleitorais.

A análise do Programa Minha Casa Minha Vida ocorreu por se tratar da política sociais, atualmente de maior investimento do governo federal. A casa própria é o sonho de muitos cidadãos brasileiros, que devido a situação financeira precária é impossível a aquisição da mesma.

Não se discute o alcance social do Programa Minha Casa Minha vida e o reflexo na qualidade de vida dos beneficiários. No entanto, o olhar que se dedicou a essa política pública foi o de analisar a legislação que norteia, no intuito de verificar se esta é uma ratificação dos direitos sociais ou a continuidade da cultura política da dádiva no Brasil.

A Lei Federal nº. 11.977, de 07 de julho de 2009 instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida. Esta foi regulamentada pelo Decreto Federal nº. 7.499, de 16 de julho de 2011. Nestes institutos jurídicos encontram-se os principais conceitos e diretrizes do referido programa. Porém, o Ministério das Cidades, como órgão responsável pelas políticas e orçamento do Programa, bem como a Caixa Econômica Federal, que é a gestora dos recursos deste programa, também editam normas que direcionam a atuação e aplicabilidade do Minha Casa Minha Vida.

O Programa Minha Casa Minha Vida divide-se em Urbano e Rural, sendo que as subvenções econômicas do Governo Federal variam em conformidade com a renda bruta mensal da família beneficiada.

Esta pesquisa focou-se nas regras para os beneficiários que possuem renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais). Por abarcar a maior parte de investimentos financeiros do programa e por ser esta a faixa de renda da maior parte da população brasileira.

Para as famílias com essa faixa de renda bruta mensal ou os beneficiários não pagam pelo imóvel recebido ou financiam este em 120 (cento e vinte) meses, com uma prestação mensal de cinco por cento de sua renda, não podendo esta ser inferior a R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) mensais, conforme disposto no Decreto nº. 7.499/2011, §10.

Em síntese, o programa no que tange às famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), é mantido por recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Recursos esses geridos pela Caixa Econômica Federal que é responsável por contratar a empresa que construirá o empreendimento. No entanto, é o município onde o beneficiário reside que fará o cadastramento deste, a seleção e o indicará à CEF, bem como a seleção da empresa que fará o empreendimento também é realizada pelo Município, este, ainda, é responsável pela doação do terreno onde será construído o empreendimento habitacional e a infraestrutura necessária quanto a saneamento e equipamentos públicos.

Foram observadas algumas peculiaridades nas normas que regem o PMCMV. Primeiramente, são priorizados, para receber recursos os municípios que doarem os imóveis ao FAR, promover política de desoneração fiscal aos empreendimentos relacionados ao programa e fazer investimentos de infraestrutura, dispositivos estes observados na Lei nº. 11.977/2009, art. 3º, §1º e no Decreto nº.7.499/2011, art. 4º.

Outro ponto a ser observado é o de que é o município que inscreve, seleciona e indica o beneficiário.

As famílias a serem beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo município ou Governo do Estado/Distrito Federal. Contudo, a legislação é imprecisa, com requisitos superficiais que deixam grande caráter discricionário ao líder local na escolha dos beneficiários.

A Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009, em seu artigo 3º, descreve os requisitos a serem observados quando da seleção dos beneficiários. Esta, contudo, indica apenas critérios macros. Sendo que, o requisito de observância obrigatória é o de estar a família dentro da faixa de renda estipulada em lei (até R\$ 1.600,00 mês). A legislação além desse requisito impõe que seja dada prioridade de atendimento para famílias providas por mulher, ou que possuam pessoa com deficiência, bem como aquelas que estejam residindo em áreas de risco.

O regulamento, qual seja, Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011, em seu artigo 3º, somente remete os requisitos para indicação dos beneficiários aos descritos na Lei 11.977/2011. Ainda, esse transfere ao Ministério das Cidades os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários do PMCMV.

O Ministério das Cidades, por sua vez, baixou a Portaria nº. 610, de 26 de dezembro de 2011, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. No entanto, ao ler o teor dessa, verifica-se que o Ministério das Cidades apenas repete aos critérios macros estabelecidos na legislação federal.

Assim, não existe na normatização do PMCMV critérios específicos e objetivos para seleção de beneficiários ao programa. Isto fere o princípio constitucional da impessoalidade, pois, a discricionariedade do Administrador Público é ampla diante dessa normatização podendo este indicar quem ele entender que é de seu interesse, desde que a família possua uma renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais).

A não instituição de critérios bem definidos, detalhados, deixam, portanto, os candidatos aos benefícios do PMCMV à mercê dos administradores públicos. Por não existirem critérios detalhados, não existem parâmetros para fiscalização, abrindo grande leque para discricionariedade do líder local e a impossibilidade do cidadão exigir esse direito social.

Por outro lado, a seleção da construtora/empreendedora que realizará a obra poderá ser realizada pelo Poder Público local. Para a referida seleção a normatização apenas requer a observância dos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade interesse público e eficiência.

A normatização, segundo orientações expedida pela CEF, em seu sítio oficial, não impõe a realização de licitação pública, não vincula a contratação da empresa que irá construir o empreendimento à submissão da Lei nº. 8.666/93.

Nas orientações proferidas pela Caixa Econômica Federal disponibilizada em seu sítio oficial aos Municípios participantes do Programa Minha Casa Minha Vida, o modelo de “Comunicado Público” se quer possui a denominação de Edital. Sendo que da leitura do seu preâmbulo verifica-se que em nenhum momento ele faz menção a Lei nº. 8.666/93. Também da leitura de seu teor, da habilitação e da seleção não segue a disciplina do Estatuto das Licitações e Contrato.

No que diz respeito à Habilitação, não é necessário que a empresa concorrente apresente a regularidade jurídica, fiscal, técnica ou trabalhista, basta estar cadastrada na CEF, possuindo análise de risco e no PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat, junto ao Ministério das Cidades em total afronta a Lei nº. 8.666/93.

No julgamento das propostas dos concorrentes, primeiro critério é o maior nível de PBQP-H – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat ou quem tiver construído o maior número de habitações populares. Além do que, no próprio “Comunicado Público” informa que o Município poderá mudar esses critérios.

No que tange aos critérios para seleção das propostas apresentados pela Caixa Econômica Federal, podem criar um monopólio de mercado, pois, sempre ganhará a empresa que tiver construído mais para o Programa Minha Casa Minha Vida.

Ademais os critérios apresentados pela CEF são amplos, o que possibilita uma grande margem de discricionariedade do administrador público ao escolher a empresa construtora das habitações populares. Ainda, nas orientações da CEF esta informa que esses requisitos podem ser substituídos por outros a critério do Município, o que possibilita uma maior margem de discricionariedade na escolha da empresa a ser contratada.

A cultura política da dádiva na qual direitos sociais são reduzidos a favores, onde coronéis controlam o voto, por meio de barganhas expressas em práticas clientelistas, de forma a manter no poder um grupo, com reflexos no governo federal.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um viés de continuidade dessa forma de fazer política no Brasil. Ele enfatiza e fortalece o trio de instituições conhecidos desde a República Velha: Coronelismo, Clientelismo e Política dos Governadores.

Na análise da legislação que o cria e regulamenta, verificou-se que o coronel, líder local burocrata, é fortalecido, pois a priorização do programa é para os

Municípios que doam o terreno para construção, realiza a infraestrutura local e promove a desoneração tributária. Além do que, a este é remetido a tarefa de selecionar os beneficiários, bem como a empresa que irá construir o empreendimento das casas populares.

As práticas clientelistas, nesse programa, são afloradas, à medida que para seleção dos beneficiários os critérios são amplos, o que inviabiliza a fiscalização e a possibilidade do cidadão de reclamar legalmente este direito.

Na contratação da empresa para execução do empreendimento das casas populares, mais uma vez as práticas clientelistas estão presentes, visto que não há necessidade na seleção dessa da realização de um procedimento licitatório, apenas um “Comunicado Público” que não segue as regras da Lei nº. 8.666/93. Fatores que alargam a margem de discricionariedade do Administrador Público local em detrimento de princípios constitucionais, em especial da legalidade e impessoalidade.

A liberalidade que é dada ao Administrador Público estimula as práticas clientelistas, sob o mando dos coronéis burocratas, sendo fonte de investigação por parte dos órgãos competentes e noticiados escândalos continuamente nos veículos de comunicação.

O desenvolvimento de um país está diretamente relacionado a autonomia de seu povo. Um povo subserviente, incapaz de exercer direitos, crenes que um patrono lhe é o único meio para ter acesso aos benefícios das políticas sociais como um favor leva ao amesquinamento da democracia, à medida que não existe cidadania, apenas dádivas concedidas.

Não se pode mais aceitar que em pleno século XXI prevaleçam neste país institutos retrógrados de uma Administração Pública Patrimonial. O país necessita de se desenvolver, investir em educação, desvincular as instituições públicas do caráter privado, deixar de utilizar as leis como mera legitimação de uma cultura política avessa à democracia.

Atualmente, em que pese os avanços alcançados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, muito há de se buscar para evolução da democracia no Brasil, para tanto é necessário pesquisar e demonstrar as mazelas vigentes no ordenamento jurídico, que impõe regras injustas aos cidadãos, de forma que estes possam buscar seus direitos, numa consciência coletiva, pondo fim a essa cultura política da dádiva, extirpando do cenário brasileiro a velha política dos governadores, eliminando coronéis e acabando com as práticas clientelistas.

Dessa forma, essa pesquisa intentou desmistificar um dos maiores Programas Sociais mantidos pelo Governo Federal, não como uma maneira de levar a extinção do mesmo, mas com o objetivo de aperfeiçoá-lo, na busca do exercício dos direitos sociais, da cidadania, da democracia, enfim, da justiça social.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. O leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.1, p.7-32, 1989.

ALONSO, Â. Resenha de “Clientelismo e política no Brasil do século XIX”, de Richard Graham. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n.49, p.231-237, nov.1997.

AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidades no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1985.

AMORIM, Maria Salete Souza de. *Cultura política e estudos de poder local*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 1, n.1, jul-de. 2007.

ANDRADE, Manuel Correa de. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Ciências Humana, 1980.

ANTONIL, André João. *Cultura e opulência do Brasil*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/EDUSP, 1982.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicomacos*, tradução do grego, introdução e notas de Mário da Gama Kury, Brasília, E. Universidade de Brasília, 1985.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil, revisitando velhos problemas. In: *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n.38, mar.1994.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. *História administrativa e econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: FENAME, 1976.

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. “Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina”. *Dados*. Rio de Janeiro: v. 47, n. 4, 2004.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 1996.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003.

BARBOSA, Gustavo Baptista. O personalismo em Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda e o clientelismo como negação da política, In: *Cadernos do IPRI*, n.15, Brasília, Nov.1994.

BARROS, e. de. Redes de clientela, funcionários régios e apropriação de renda no império português (séculos XVI-XVIII). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.17, nov.2001.

BAQUERO, Marcello. *Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n.21, nov.2003.

_____. *Padrões de constituição da cultura política na América Latina no século XXI*. In: BAQUERO, M. (org.). *Cultura(s) política(s) e democracias no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

_____; PRÁ, Jussara. *A Democracia Brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

_____. *Cultura participativa e desconstrução Política Democrática: Reflexões Sobre o Brasil Contemporâneo*. *São Paulo Perspec.* [online]. 2001, vol.15, n.4 [citado em 2011/05/23], pp 98-104.

BEDÊ, Mônica. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993 / 1996. *Dissertação (Mestrado em Geografia)* – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

BERSTEIN, Serge. La culture politique. In: RIOUX, Jean-Pierre. SIRINELLI, Jean-François (dir.). *Pour une histoire culturelle*. Paris: Éditions du Seuil, 1995.

BIASON, Rita Cássia. A Corrupção como fator de desigualdade na política brasileira. *Ciências Sociais em Perspectiva*, N.15, 2d SEM. 2009.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste*. 3ª edição, revista e ampliada. Rio de Janeiro / Fortaleza. 2008.

BURSZTYN, Marcel e Suely Salgueiro Chacon. Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordestino. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2011, vol. 19, n. 1, pp. 30-61, ISSN 1413-0580.

CACIAGLI, M. 1982. Il clientelismo nel Terzo Mondo. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. XIX, n. 2, p. 321-331.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <<http://mcmv.caixa.gov.br/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 25 abril 2013.

_____. *Programa Minha Casa Minha Vida - recursos FAR*. Disponível em:

<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/pmcmv/index.asp>. Acesso em: 25 abril 2013.

_____. *Habitação. Minha Casa Minha Vida. Habitação Urbana*. Disponível em:

<http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha_casa/compra/mcmv/habitacao_urbana/index.asp>. Acesso em: 25 abril 2013.

_____. *Habitação. Minha Casa Minha Vida. Habitação Rural*. Disponível em:

<http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha_casa/compra/mcmv/habitacao_rural/index.asp>. Acesso em: 25 abril 2013.

CAMMAK, Paul. O coronelismo e o compromisso coronelista: uma crítica. In: *Cadernos do Departamento de Ciência Política*. Belo Horizontes: n.5, mar., 1979, pp.1-20.

CANCIAN, Renato. *República Velha (1889-1930) (2): Coronelismo e Oligarquias*. 29/05/2005. Disponível em: < <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/republica-velha-1889-1930-2-coronelismo-e-oligarquias.htm>>. Acesso em: 10/04/2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. s/d. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=polit_habit_no_brasil_balanc_e_perspectivas.pdf . acesso em: 03/07/2013.

CARONE, Edgar. *A República Velha (evolução política)*. São Paulo: Difel Editora, 1971.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Assistência Social no contexto do estado brasileiro. In: *Serviço Social e Sociedade*, n.47, v.26, abril, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: CARVALHO, J.M. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

_____. Rui Barbosa e a razão clientelista. *Dados*, Rio de Janeiro, v.43, n.1, 2000.

_____. *A Construção da Ordem: a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 17ª Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2011.

CASTRO, Maria Helena Guimarães . Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso. *Espaços e debates*. São Paulo: 1988, a. VIII, n. 24, p. 64-74.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CUNHA, Alexandre Mendes. *Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira*. História, São Paulo, v. 25, n.1, p. 226-247, 2006.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição* / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - I. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

D'AVILA, Paulo et alli (2004). *Acesso ao Poder. Clientelismo e Democracia: Desconstruindo uma dicotomia*. In: Democracia a Novas Formas de Participação Política, Revista Civitas, Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre: Volume 4,n.2,Julho-Dezembro de 2004.

DEMO, Pedro. *Solidariedade como Efeito de Poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. 2003. *Tese de Doutorado (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo*, Universidade de São Paulo, 2003.

DIAS, Wladimir Rodrigues. *O Clientelismo no poder legislativo*. 2007. Disponível em: <www.almg.gov.br/eventos/legistica/pdf/o%20clientelismo%20no%20poder%20legisl ativo.pdf>. Acesso em: 28/03/2013.

D' INTIGNANO, Beatrice M. *La Protection Sociale*. Paris: De Fallois, 1993

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DICIONÁRIO de Ciências sociais. Rio de Janeiro: FGV/MEC, 1987.

DRAIBE, Sônia Miriam. Brasil, o sistema de proteção social e suas transformações recentes. In: *Reformas de políticas públicas*, n.14, set. 1993.

DROULERS, Martine. *Clientelismo e emprego público. Sociedade e Estado*. Brasília: vol. 4, p. 126-144, jan/jun. 1989.

DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. 2ª Edição. São Paulo: Cia Nacional, 1966.

FARIAS, Francisco Pereira de. *Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa*. Revista Sociologia e Política, Curitiba, n.15, nov.2000.

FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder*. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1989.

_____. *Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista no Noroeste do Piauí (1982-1996)*. Campinas: 1999, Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas.

_____. *A aventura liberal numa ordem patrimonialista*. Revista USP, n.º 17. mar-abr-mai, São Paulo: USP, 1993. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/17/02-faoro.pdf>. Acessado em 30/03/2013.

FAUSTO, Boris. *Pequenos ensaios de História da República. 1889-1945*. São Paulo: Cebrap, 1972.

FERNANDES, Edésio. “Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil”. In VALENÇA, Marcio (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008, p. 43 – 62.

FERREIRA, Marieta de Moraes e GOMES, Ângela de Castro. Primeira República: Um balanço historiográfico. In: *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: vol.2, nº 4, 989, pp. 244-280.

FIGUEIRDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FRAGOSO, João. Para que serve a história econômica: - Nostas sobre a história da exclusão social no Brasil. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro (29), 2002.

_____. Elites econômica em finais do século XVII: mercado e política no centro-sul da América lusa. Notas de uma pesquisa. In: JANCSÓ, István (org.) *Independência: História e Historiografia*, São Paulo: Hucitec, 2005.

FRANCO, Maria Sílvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. Rio de Janeiro, 1983.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e senzala*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

GARCIA JUNIOR, Afranio. *O Sul. caminho do roçado*. Brasília: Marco Zero, Unb, CNPq, MCT, 1990.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. *Política dos Governadores*. História Brasileira. Brasil República, 2010. Disponível em: < <http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/politica-dos-governadores/>>. Acesso em: 15 abril 2013.

GODINHO, Vitorino Magalhães. *Estrutura da antiga sociedade portuguesa*. Lisboa: Arcádia, 1975.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e cultura política*. São Paulo: Cortez, 1999.

GOMES, Angela de Castro. A dialética da tradição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: 1990, n.12, vol.5, fev.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. *Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado*. *Revista Diálogos*, v. 1(5), 2001.

GRAMSCI, Antonio. (original de 1926). Alguns temas da questão meridional. *Revista Temas de Ciências Humanas*, v. 1, São Paulo, pp. 19-45, 1977.

GUIMARAES, Berenice Martins. *Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, v. 7, n. 2 e 3, p. 11-18, maio/dez. 1992.

HOBBSBAWM, E. 1978. Os camponeses e a política. *Ensaaios de opinião*. Rio de Janeiro, v. 8, p. 42-56.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória Política do Brasil (1500-1930)*. São Paulo: Cia das Letras, 1933.

JACOBI, Pedro R. Ação coletiva, atores sociais e cultura política. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 28, ano IX, 1988.

JOBERT, B. 1983. Clientélisme, Patronage et Participation Populaire. *Revue Tiers Monde*, Paris, t. XXIV, n. 95, p. 535-556.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. São Paulo: 1992, Tese (Doutorado em Ciência Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

LAGO, Luciana Corrêa do; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradias nas grandes cidades. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.

LANNA, Marcos P. D.. *A dívida divina. Troca e Patronagem no Nordeste Brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

LAZZARETTI, Miguel Ângelo. *As ações coletivas nos assentamentos do MST: relações de poder e subjetividade*. Tese de sociologia, Campina Grande, Universidade Federal de Campina Grande, 2007.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LESSA, Renato. *A invenção republicana*. São Paulo: Vértice, 1987.

LE VEN, Michel M. *Classes sociais e poder político na formação espacial de Belo Horizonte (1893-1914)*. *Dissertação (Mestrado em Ciência Política)* - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1977.

LIMA JÚNIOR, Olavo B. *Instituições políticas democráticas: segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LINHARES, Maria Yedda. *Historia Geral Do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

MANACORDA, Marco; MIGUEL, Edward; VIGORITO, Andréa. *Government Transfers and Political Support*. In: http://elsa.berkeley.edu/~emiguel/pdfs/miguel_uruguay.pdf (accessed on: 12/03/2013).

MARICATO, Ermínia. *Brasil 2000: qual planejamento urbano?* *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. *Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006*. *Rev. Econ. Polit.* [online]. v. 29, n. 1, 2009, pp. 114-132.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Jose de Souza. *O Poder do atraso: ensaios de sociologia da historia lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. *O sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

MARTINS, Paulo Henrique. (org.). *A dívida entre os modernos*. Discussão sobre os fundamentos e as regras do social. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

_____. *A polifonia do dom*. São Paulo. Recife: Ed. UFPE, 2006.

_____; NUNES, B. F. *A nova ordem social, perspectivas da solidariedade contemporânea*. Brasília, São Paulo: Paralelo 15, 2004.

MARTINS FILHO, Amilcar. *A economia política do café com leite (1900-1930)*. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1981.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. Rio de Janeiro: Access, 1994.

MAUSS, M. Essai sur le Don. In: *Sociologie et Anthropologie*, Paris, PUF, 7^o edição, reedição 1989, PUF collec: Quadrige, [1924], 1950.

MEDICI, André César. Políticas sociais e federalismo. In: SILVA, P. e AFFONSO, R. (orgs). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: 1995, FUNDAP.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Habitação. *Política Nacional de Habitação*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-habitacao-pnh>. Acesso em: 22 abril. 2013.

_____. Habitação. *Caderno do Ministério das Cidades*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/politica-nacional-de-habitacao-pnh>. Acesso em: 22 abril. 2013.

MOISÉS, José Álvaro. *Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.23, n.66, fev.2008.

_____. *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Edusp, 2010.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. *Direito Humano à moradia e terra urbana*. Curitiba. 2008. [Cartilha]

NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. São Paulo : Publifolha, 2000.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NOVAIS, Fernando. O significado da “Guerra do Paraguai” na história do Brasil. In: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães (org.) *A Guerra do Paraguai – 130 anos depois*. Rio de Janeiro: Relume Damará, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro - 38ª Ed.* São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo - 29ª Ed.* São Paulo: Malheiros, 2012.

NUNES, Edson de Oliveira. *A GRAMÁTICA POLÍTICA DO Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OFFE, Clauss. *Problemas Estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs). *Os sentidos da democracia, políticas do Dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes/FAPESP/NEDIC, 1999.

OTTMANN, Goetz. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos estudos*. - CEBRAP [online]. 2006, n.74 [citado 2009-05-17], pp. 155-175.

PANDOLFY, Maria Lia. O trabalhador sertanejo e a 'sujeição'. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v.3, n.1, p.123-134, jan./jun., 1987.

PANG, Eul Soo. *Coronelismo e oligarquias 1889-1943*. A Bahia na Primeira República. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PAULA, João Antônio de. O mercado e o mercado interno no Brasil: conceito e história. *História Econômica e História de Empresas*, ABPHE, v.1(2002), p.8; cf. também XAVIER, Ângela Barreto; HESPANHA, António Manuel. A representação da sociedade e do Poder. In: In: HESPANHA, António Manuel (coord). *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, v.4.

PECHMAN, Robert M.; RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz. O que é questão da moradia. *Coleção Primeiros Passos*, nº92. São Paulo: editora Brasiliense, 1983

PINTO, Surama conde Sá. *A Correspondência de Nilo Peçanha e a Dinâmica Política na Primeira República*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

PLÁNYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POCOCK, John Greville Agard. *Linguagens do ideário político*. São Paulo: Edusp, 2003.

POLANYI, K. *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard, [1944] 1983.

PRADO JR. Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Brasiliense: 1966.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUBU, José A; LIMONGI, Fernando. *Democracia e cultura: uma visão não culturalista*. Lua Nova, São Paulo, n.58, 2003.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiro / Universidade de São Paulo, 1969.

_____. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: Fausto, Boris (Org). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: Difel, t.3, v.3, 1975.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social, caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez editora, 1998.

RENNÓ, Lúcio. *Teoria da cultura política: vícios e virtudes*. BIB. Rio de Janeiro, n. 45, 2008.

_____. e outros. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. / Lúcio R. Rennó, Amy E. Smith, Mattheu L. Lloyd e Frederico Batista Pereira. – São Paulo: Inermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

REZENDE, Fernando. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: SILVA, P.L. B. e AFFONSO, R. B. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

RIBEIRO, Edvaldo Aparecido. *Valores Pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2008.

ROCHA, Alexandre P. Qualidade da Democracia em Jogo. Rio de Janeiro: *Opinião Jornal do Brasil*, 05/07/2009. Disponível em: http://aurora.proderj.rj.gov.br/resenha/resenha-imagens/Resenha%20Gray%20PDF-Simplex_94.PDF. Acessado em 30/03/2013.

RONIGER, L. 1994. Civil Society, Patronage and Democracy. *International Journal of Comparative Sociology*, Ontário, v. 35, n. 3- 4, p. 207-220.

ROSANVALON, Pierre. *La crise de l'État-providence*. Paris: Editions duSeuil, 1981

SABOURIN, Eric. Práticas sociais, políticas públicas e valores humanos. In: Schneider S. (Org.). *A diversidade agricultura familiar*, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006, pp. 108 -132.

_____. Opressão paternalista et exploitation capitaliste au Brésil. In: *Lusotopie*, n. 15, v. 2, nov. 2008, pp. 231-234.

_____. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Editora Garamond Universitaria, Col.Terra Mater, 2009.

_____. Paternalismo e clientelismo como efeitos da conjunção entre opressão paternalista e exploração capitalista. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2011, vol.19, n. 1, pp. 5-29, ISSN 1413-0580.

SAES, D. *Estado e democracia* : ensaios teóricos. Coleção Trajetória, n. 1. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1994.

SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.9, n.25, jun.1994.

SANI, Giacomo. Cultura Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUTTI, Nicola; PASQUINHO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UNB, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça; a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. 2. Ed. São Paulo: Duas Cidades, 1991.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SCOTT, J. C. Corrupção eleitoral. O aparecimento das máquinas políticas. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: v.5, n.3., 1971

SEIBEL, Erni. Políticas Sociais e a questão da debilidade institucional. *Katály-sis*, Florianópolis, UFSC, n.5, p.23-32, jul./dez, 2001.

_____ ; OLIVEIRA, Heloísa. *Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais*. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, n.39, abr. 2006.

SILVA, Eduardo Moreira. *Clientelismo, cultura política e desigualdades sociais: tópicos do caso brasileiro após a redemocratização*. Belo Horizonte: Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SILVEIRA, Diego Soares da. *Narrativa histórica, etnografia e reforma agrária em um assentamento rural*. Dissertação de mestrado de antropologia. Porto Alegre, UFRGS, 2006.

SKINNER, Quetin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 19996.

SOBRAL NETO, Margarida. A persistência senhorial. In: MAGALHÃES, Joaquim Romero de (coord). *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, v. 3.

SPOSATI, Aldaiza et al. *A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1996.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1962.

TAVARES, José Antônio Giusti. *A estrutura do autoritarismo no Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

TELAROLLI, Rodolpho. *Eleições e fraudes eleitorais na República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

TEMPLE, D.; CHABAL M. *La réciprocité et la naissance des valeurs humaines*. Paris: l'Harmattan, 1995.

_____. *Teoría de la Reciprocidad. La Paz*. Bolivia: PADEP/ GTZ, Tomo I: La reciprocidad y el nacimiento de los valores humanos. 240p. tomo II : La economía de reciprocidad, PADEP-GTZ, La Paz, Bolivia. 2003a, pp. 376-488.

THOMPSON, E. P., A economia moral da multidão inglesa no século XVIII e A economia moral revisitada. In: *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TORRES, Ana L. de la O. The Politics of Conditional Cash Transfers. *Work in progress*. In: http://mexicanstudies.uchicago.edu/DeLaO_intro.pdf (acesso em: 15/03/2013).

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Biblioteca Virtual. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotSites/biblioteca/historia_das_eleicoes/capitulos/velha_republica/velha.htm. Acesso em: 22/03/2013.

VEIGA, José Eli da. *Cidades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados, 2003.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck. *Weber e interpretação do Brasil*. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP, março de 1999.

VIOTTI, Emilia. *Da monarquia a república: momentos decisivos*. São Paulo: UNESP, 1999.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Os liberais e a crise da República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

VOUGA, C.; QUIRINO, C. e BRANDÃO, G. (orgs.) (1998). *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: EDUSP, 1998.

XAVIER, Ângela Barreto; HESPANHA, António Manuel. Redes Clientelares. In: HESPANHA, António Manuel (coord). *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, 1993, v.4, p. 381.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.