

**III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas  
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)**

**Direitos Humanos, Políticas Públicas e Partidos Políticos no Brasil  
(1995-2015): o caso da segurança alimentar (dos projetos)**

*Adriana Gomes de Paiva (UFVJM)*

*Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale (UFVJM)*

**ST 09 - Políticas públicas e partidos políticos**

**Coord.: Paulo D'Ávila Filho (UERJ) e Luciana Andressa Martins de Souza (UFES)**

**Sessão 02 | Políticas Públicas: Constrangimentos institucionais e normativos, ideologias e participação política**

**Resumo:**

O objetivo do trabalho é analisar a relação entre os direitos humanos e o estabelecimento de políticas públicas na experiência política brasileira, sem perder de vista o posicionamento político partidário dos governos em questão. Como método utilizaremos a análise documental (as legislações nacionais e internacionais), bem como a avaliação das políticas públicas através dos dados coletados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), IPEA e dados governamentais. Importa demonstrar que há um vínculo entre os princípios (a legislação) e as políticas (no nosso caso, políticas públicas). Pretende-se com isso verificar se a simples mudança de partidos políticos contribuiu para a alteração das ações governamentais, ou se elas se mantêm uniformes, respeitando a normatividade existente, tanto no plano nacional quanto no internacional. O trabalho encontra-se organizado em: apresentação teórica sobre concepções de direitos humanos e sobre políticas públicas; a relação entre as teorias e as legislações sobre direitos humanos; a relação entre essas mesmas legislações e as políticas públicas; e avaliação de políticas públicas brasileiras sobre segurança alimentar.

**Palavras-chave:**

Direitos Humanos; Políticas Públicas; Partidos Políticos;

**1. Introdução: Da teoria à prática**

O fenômeno da fome no mundo tem recebido a atenção de diferentes organizações nacionais e internacionais há várias décadas. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), no ano de 2015, 795 milhões de pessoas ainda eram consideradas famintas no mundo (1 em cada 9 pessoas passam fome). A própria ONU divulgou dados no relatório global *Estado da Segurança Alimentar 2015 (SOFI)* mostrando os índices de redução da fome entre 2002 e 2014 e entre 1990 e 2014. Esse relatório demonstra números impressionantes para o Brasil (redução de 82,1%, no primeiro recorte temporal) da fome, seguido da Indonésia (49,3%) e China (36,6%). Certamente a redução observada no Brasil impactou na redução latinoamericana (43,1%) e na mundial (14,5%). Lembrando que países como Índia, Nigéria e Paquistão tiveram um aumento da fome, de respectivamente 4,9%, 15,2% e 20,3%. É possível afirmar que essa redução ocorrida no Brasil tenha alguma relação com determinadas políticas públicas implementadas durante esse período coberto pelo relatório. Tais políticas podem estar

cumprindo objetivos gerais há muito sinalizadas em tratados, declarações, convenções e pactos internacionais sobre direitos humanos.

Portanto, o objetivo do paper é analisar a relação entre os direitos humanos e o estabelecimento de políticas públicas na experiência política brasileira, sem perder de vista o posicionamento político partidário. Este trabalho toma como período principal o intervalo de tempo entre 1995 e 2015, abrangendo as gestões de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Ignácio Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT). Para tanto, serão analisadas as legislações nacionais e internacionais sobre Direitos Humanos e as políticas públicas na área de segurança alimentar. Pretende-se, com isso, verificar se a simples mudança de partido político contribuiu para a alteração das ações governamentais, ou se elas se mantêm uniformes, respeitando a normatividade existente, tanto no plano nacional quanto no internacional.

Pretende-se também analisar a Constituição de 1988 e as legislações internacionais a qual o Brasil é signatário, ou que de alguma maneira é usada como fonte para sua própria legislação, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens (1948), a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), entre outros. Para observar, inclusive, de que maneira elas foram usadas na formulação da própria constituição.

E no que se refere às políticas públicas a respeito de segurança alimentar, serão verificados, por exemplo, políticas públicas como o Programa Comunidade Solidária (1995), Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1999), Programa Fome Zero (2003), Bolsa Família (2003), Brasil sem Miséria (2011), além de outros programas sociais.

Nesse sentido, como método utilizaremos a análise documental, isto é, as legislações acima indicadas, bem como a avaliação das políticas públicas através dos dados coletados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), IPEA e dados governamentais. Baseado no que foi coletado até o momento, é razoável supor que o Brasil, através de políticas públicas com metas estabelecidas, buscou adequar-se aos princípios defendidos pelas legislações nacionais e internacionais de Direitos Humanos no período em questão.

O trabalho se justifica sob o aspecto científico na medida em que tenta refletir sobre direitos humanos e o estabelecimento de políticas públicas, contribuindo para o debate acadêmico. E também se justifica pelo aspecto social, ao tentar analisar de que maneira o estado brasileiro responde às exigências das legislações sobre os Direitos Humanos a partir da formulação de políticas públicas de assistência, bem-estar social e, sobretudo, em relação à segurança alimentar.

Portanto, o trabalho se organiza da seguinte maneira, além desta 1) introdução; 2) apresentação teórica sobre concepções de direitos humanos e sobre políticas públicas; 3)

a relação entre as teorias e as legislações sobre direitos humanos; 4) a relação entre essas mesmas legislações e as políticas públicas; 5) avaliação de políticas públicas brasileiras sobre segurança alimentar, levando em consideração o posicionamento político partidário das gestões em questão; e uma breve 6) conclusão.

## **2. As concepções de direitos humanos e políticas públicas**

O campo de discussão a respeito dos direitos humanos pode ser considerado amplo e diverso. É um assunto que mobiliza diversas instituições de pesquisa, organizações sociais, organismos internacionais e a energia de militantes, ativistas e políticos em temas variados. Todos atentos aos movimentos dessa questão, tanto em relação à defesa de seu pleno desenvolvimento ou na luta contra as ameaças constantes à consolidação desses mesmos direitos no interior das sociedades. Portanto, a tentativa de resumir ou de elencar aspectos principais desse debate encontram como obstáculo principal a diversidade de abordagens e a riqueza de tal campo de pesquisa em constante movimento.

Tendo essa diversidade em mente, é possível apontar alguns aspectos importantes do desenvolvimento dos direitos humanos. Enfatizar o desenvolvimento desses direitos levando em consideração o desenrolar das questões políticas ao longo dos séculos oferece elementos importantes para o debate. Nesse sentido, a literatura especializada costuma apontar que o desenvolvimento dos direitos humanos pode ser compreendido através da ideia de geração. Ou seja, eles seriam de primeira, segunda, terceira e até mesmo quarta ou quinta geração.

A primeira geração de direitos seriam os civis. E estes, na realidade, estariam ligados à defesa da liberdade dos indivíduos e dos cidadãos em relação ao Estado. Importa destacar também que o desenvolvimento dos direitos associados à liberdade de expressão, opinião, pensamento e religião estão ligados ao liberalismo. A discussão clássica liberal concebe que os indivíduos possuem direitos naturais que devem ser defendidos pelo Estado, o que implica que este último está a serviço do cidadão e não ao contrário. Sendo assim, os homens nascem livres, racionais e iguais para se expressarem e produzirem sem impedimentos e intervenções desnecessárias do Estado. Dessa forma, seria o que a literatura convencionou chamar de liberdade negativa.

A segunda geração de direitos já se construiria em sentido contrário à chamada liberdade negativa, uma vez que se estabelecem como uma crítica ao modelo liberal clássico de estado não intervencionista do século XIX. Os direitos de segunda geração seriam os sociais, coletivos e econômicos. No caso, os direitos coletivos são: direito à saúde, educação, assistência social, trabalho, cultura, entre outros. Assim, o Estado passa

a ter a obrigação social de garantir a proteção aos cidadãos no que diz respeito à dignidade humana.

Quanto a esse tema da dignidade humana, em particular, pode-se afirmar que ele ocupa um espaço importante em toda a discussão sobre direitos humanos e mesmo na história das questões relacionadas aos direitos individuais. Segundo Frias e Lopes (2015), por exemplo, a versão moderna da ideia de dignidade se desenvolveu a partir de 3 marcos fundamentais: o religioso (fundado na crença judaico-cristã); o filosófico (que remonta ao iluminismo); e o histórico (como resposta aos crimes ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial). Na Constituição brasileira de 1988 a ideia de dignidade humana também merece um lugar de destaque na legislação, apontando como responsabilidade do Estado a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana logo em seu primeiro artigo.

Por fim, ocorrem os direitos de terceira geração. Eles são os direitos fundamentais que se desenvolvem no final do século XX, conhecidos como direitos difusos. São eles: o direito a um meio ambiente em equilíbrio, ao patrimônio e o direito ao consumidor. Significa dizer que, nesse âmbito, promover a proteção de direitos extrapola questões individuais. Por isso, são classificados como difusos ou transindividuais.

Além dos três acima destacados, ocorre um debate acerca de direitos de quarta (associados à manipulação genética ou biotecnologia) ou de quinta geração (relacionados às questões de realidade virtual e internet).

De uma maneira geral, Dornelles (1989) afirma que,

todos os direitos são humanos, pois somente os seres humanos são capazes de serem sujeitos e terem suas faculdades, prerrogativas, interesses e necessidades protegidas, resguardadas e regulamentadas pelo Estado (...) [mas] nem todos os seres humanos, durante a história da humanidade, foram considerados como tal, nem seus direitos foram reconhecidos (DORNELLES, 1989:11).

Exatamente em razão da dificuldade de implementação dos direitos humanos torna-se necessário discutir de que forma os Estados têm agido para corrigir os problemas decorrentes da falta de proteção aos direitos de indivíduos e grupos sociais na modernidade. Portanto, a valorização da temática e da discussão sobre os direitos humanos e a tentativa de consolidá-los levou as nações e os governos a desenvolverem estruturas jurídicas e políticas para colocar em prática os princípios que orientam tais direitos. Com o objetivo de entender como isso ocorreu, entretanto, é necessário traçar um entendimento mínimo a respeito do significado de políticas públicas.

As políticas públicas tem sido objeto de diversos estudos no Brasil nas últimas décadas acompanhando, de certa forma, um movimento generalizado de interesse por essa temática em outros países. Interesse que se propagada em diversas áreas de

conhecimento, tornando-a uma temática multidisciplinar. Basta uma busca simples nas publicações em revistas que abordam o assunto para a observação desse fenômeno. Marta Arretche (2003) já havia destacado o crescimento desse interesse levando em consideração a abertura de grupos de trabalho em associações de pesquisa, linhas de pesquisa em pós-graduações, entre outros. Devido, diretamente, às mudanças recentes na sociedade brasileira relacionadas a inovações nos programas governamentais e oportunidades de participação em políticas setoriais por parte de diferentes grupos.

Celina Souza (2006) também aponta para o interesse renovado na discussão sobre políticas públicas, seja por causa da adoção de políticas restritivas de gastos, em razão do enfraquecimento das políticas keynesianas ou por causa do desafio de tentar construir coalizões políticas em países de democracia recente que equacionem desenvolvimento econômico com promoção de inclusão social.

Como disciplina acadêmica, Souza (2006) também assinala que a área de políticas públicas nasceu nos Estados Unidos, rompendo com a tradição europeia que dava mais ênfase ao Estado e suas instituições do que necessariamente à ação dos governos. Nos EUA, ao contrário, o interesse esteve voltado mais diretamente à ação dos governos.

No que se refere ao esforço de conceituar políticas pública pode-se afirmar a existência de várias definições a partir de diferentes estudiosos. Souza (2006) afirma que podemos entendê-la como um campo de conhecimento que analisa a ação dos governos e, quando necessário, passa a propor correções de rumos ou no curso das ações empreendidas por esses mesmos governos. Tendo em vista que eles agem para transformar em ação, através de programas e políticas, as propostas eleitorais apresentadas à sociedade.

Enrique Saraiva (2006) tenta estabelecer outra definição que aponta para sentidos próximos aos indicados por Souza (2006), afirmando que a políticas pública é um sistema de decisões públicas que visa as ações ou omissões, preventivas ou corretivas, para manter ou alterar a realidade de um ou mais setores da vida social por meio de objetivos, estratégias ou alocação de recursos necessários para atingir as metas estabelecidas.

Nesse sentido, o estudo ou a atenção ao desenvolvimento ou construção das políticas públicas torna-se um elemento fundamental na discussão a respeito da concretização de direitos fundamentais e mesmo dos direitos humanos. O reconhecimento dos direitos do cidadão, sejam os de primeira, segunda ou terceira geração, tem demandado maiores esforços por parte dos Estados em protegê-los ou propiciá-los. Assim, a legislação pode também ser vista como um elemento que impulsiona as políticas públicas, ao forçar o estado a agir de modo a tentar cumpri-la. Tal como apontado por Bucci (2001)

Há uma estreita relação entre os temas das políticas públicas e dos Direitos Humanos. Pois uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade dos indivíduos. (BUCCI, 2001, p.13)

A concretização dos direitos, ou a busca de concretizá-los, entretanto, não permite dizer que isso ocorra de maneira tão simples. Pelo contrário, pois o desenvolvimento das políticas públicas está relacionada a diferentes cenários, estímulos, situações de luta por recursos protagonizadas por diversos atores políticos, partidos e ações da sociedade organizada.

Porém, antes de examinar a forma como os princípios dos direitos humanos seriam acionados na produção das políticas públicas, cumpre mostrar de que maneira essas legislações que versam sobre o tema estão informadas por teorias e princípios específicos.

### **3. A relação entre as teorias e as legislações sobre direitos humanos**

De uma maneira geral, pode-se dizer que os direitos humanos apresentam-se mais como princípios e menos como regras nas legislações internacionais e nacionais. Isso significa que os direitos humanos são expressos como valores nas normas, não tendo caráter de definição de “como fazer”, ou de “como solucionar problemas”. Ou seja, eles são critérios para conformação das demais normas (leis, programas, planos, projetos, etc.). Dessa forma, a proposta interpretativa que orienta esse trabalho entende que há um fluxo contínuo, de mão dupla, entre teorias, leis e políticas públicas.

Lembrando Dworkin (1997), "*princípios são proposições que descrevem direitos; políticas (policies) são proposições que descrevem objetivos*" (DWORKIN, 1997:90). As normas, como categoria associada a produção legislativa, definem-se como algo abstrato, geral. A concretude, ou seja, a ação para a concretização de direitos legalmente consolidados, se faz pelas políticas públicas. Ou melhor: as políticas públicas (para os fins que se propõe esse trabalho) são o momento em que os governos tentam elaborar soluções ou ações para a implementação de direitos, ou a correção de problemas ocasionados pela falta de determinados direitos.

No caso da alimentação, tema destacado, percebe-se que a legislação internacional e nacional estabelece a obrigatoriedade dos Estados em resolver o problema da fome. Nessas normas, algumas características são observadas. A primeira é a de que o tema da alimentação encontra-se fortemente vinculada à saúde e ao bem estar do indivíduo nas declarações, pactos, convenções, legislações, etc. A segunda mostra que ela também se encontra vinculada a ideia de agricultura, meio ambiente, educação, equilíbrio

nutricional, correção social, sobretudo com mulheres, crianças e negros. A terceira é que a alimentação está fortemente vinculada à pobreza.

Em relação aos tratados internacionais, temos as declarações não ratificadas pelo Brasil, mas que servem como base para a construção legislativa, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Nela, por exemplo está escrito em seu artigo 25:

§1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1986) reafirma a última, ao dizer que *"os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básico, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda"*. E na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) está escrito, no item 31: "A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Estados para que se abstenham de tomar qualquer medida unilateral, que não esteja em conformidade com o Direito Internacional e com a Carta das Nações Unidas [...]"

Em 1995, a Declaração de Pequim destaca as mulheres na discussão sobre direitos humanos, salientando a questão da saúde, trabalho, seu lugar na sociedade, etc. E a alimentação é apresentada como ponto a ser avaliado porque as mulheres sofreriam mais com a carência de uma alimentação saudável em muitos países devido a *"atitudes discriminatórias, estruturas sociais e econômicas injustas, e uma falta de recursos que impedem sua participação plena e equitativa na sociedade"* (Declaração de Pequim, 1995).

Outra declaração importante a ser mencionada é a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação (1996). Ela afirma *"o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome"*. Neste, a pobreza é apresentada como a principal causa da insegurança alimentar, necessitando, portanto, de um desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a África Sub-saariana é vista como polo de atenção urgente. Também, são fatores relevantes para a insegurança alimentar os conflitos, terrorismo, corrupção e degradação do meio ambiente.

Em 2004, a 57ª Assembléia Mundial da Saúde apresentou um documento intitulado "Estratégia Global da OMS para Alimentação e Nutrição". Nele foram apresentados

questões sobre a alimentação saudável, vinculada a atividade física, para o prolongamento da vida humana, bem como a qualidade de vida durante toda a sua extensão. Neste documento, a saúde foi diretamente ligada à ideia de uma alimentação saudável. O que se percebeu, mundialmente, foi que a alimentação é pouco saudável, o que causa diversas doenças não transmissíveis, necessitando, portanto, de prevenção.

Também, em relação aos tratados internacionais, temos os de proteção aos direitos humanos ratificados pelo Brasil, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1984) e a Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989). Em todos esses, afirma-se que o estado deve garantir a alimentação como direito de toda a pessoa, em especial às crianças, no segundo, e mulheres, no terceiro, garantindo, assim, qualidade de vida. A pobreza é vista como a principal causadora da fome.

Por fim, sobre o Sistema Regional Interamericano, em que o Brasil é parte, podemos citar a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948). Ele afirma a alimentação como um direito de toda a pessoa e um dever de todos. Também, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) em seu artigo sobre o direito à liberdade pessoal, afirma que ninguém deve ser detido por dívidas, a não ser por inadimplência de obrigação alimentar.

Todos esses tratados influenciaram diretamente a legislação brasileira, principalmente na Constituição de 1988. Esta ratificou um número instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, tendo como valor maior a dignidade humana (art. 1º, III), como já mencionado anteriormente. Com ela temos três grupos de direitos estabelecidos: 1) os expressos em seu texto; 2) os implícitos, decorrentes do regime e dos princípios adotados por ela; e 3) os expressos em tratados internacionais subscritos pelo Brasil.

Com isso, pode-se dizer que o Brasil possui um sistema misto, onde o regime jurídico combina diferentes formas legais: 1) um regime para os direitos humanos e 2) um regime para os demais tratados. No primeiro caso, os tratados referentes aos direitos humanos têm hierarquia de norma constitucional e aplicação imediata. No segundo caso, os demais tratados têm hierarquia infraconstitucional e se submetem à sistemática de incorporação legislativa.

Em se tratando da alimentação, a constituição de 1988 menciona em seu art. 5º e o art. 100º (tratando de questão similar a da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)). Seu art. 6º diz que a alimentação é um direito social, juntamente com saúde, educação, trabalho, moradia, lazer e outros. No art. 7º, atrelando ao trabalhador o direito de alimentação, como um direito social, tanto aos trabalhadores urbanos e rurais. No art. 23º o

abastecimento alimentar é apresentado como competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 200º afirma que compete ao sistema único de saúde fiscalizar e inspecionar alimentos. O art. 208º e o art. 212º afirma o dever do Estado para com a educação, garantindo a alimentação por meio de programas suplementares. Por fim, o art. 227º afirma que "*é dever da família, sociedade e Estado, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação (...)*".

De uma maneira geral, pode-se dizer que as garantias inseridas na Constituição de 1988 (muitas delas inexistentes em Constituições anteriores), sobretudo a alimentação, representam um marco histórico de conquistas dos direitos humanos no Brasil. Ainda que de maneira indireta, os art. 3º e 4º, apresentam contribuições relevantes para a questão da alimentação. Os objetivos fundamentais do país, inscritos no art. 3º, garantem "*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*". Também a menção em seu art. 4º que o país rege-se pelos princípios de "*II - prevalência dos direitos humanos*".

A alimentação é uma necessidade vital, sendo considerada um direito básico juntamente com a educação, saúde, moradia, lazer, etc. Somente em 2006 o Brasil, após a sua Constituição de 1988, promulgou a Lei 11.346/2006 referindo-se à questão alimentícia. Ela foi criada por Patrus Ananias, na sua gestão no Ministério do Desenvolvimento Social, no governo de Luiz Ignácio Lula da Silva (PT). Esta lei criou também o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

#### **4. A relação entre essas mesmas legislações e as políticas públicas**

Como observado na seção anterior, as legislações internacionais e nacionais, como a própria Constituição de 1988, apontam de maneira clara a necessidade de garantir condições dignas de sobrevivência para seus cidadãos. E isso inclui, obviamente, o combate às desigualdades sociais e a garantia de uma alimentação adequada como exigência de uma política que respeita os princípios básicos dos Direitos Humanos.

No que se refere à questão da alimentação, objeto dessa discussão, importa indicar que existem algumas diferenciações conceituais relevantes na discussão sobre pobreza, fome e desnutrição. Monteiro (2003) tenta estabelecer as diferenças entre os termos para elucidar a questão. Segundo ele, o termo **pobreza** tem relação com a não satisfação das condições elementares básicas do homem, ou seja, comida, abrigo, vestuário, educação, emprego, entre outros. **Desnutrição**, ou deficiência nutricional, está ligada a doenças que ocorrem pela falta de aporte alimentar suficiente em energia ou nutrientes. Ou pode ter relação com o aproveitamento inadequado dos alimentos motivado por doenças. E existe a

**fome.** Ela pode ser aguda ou crônica. A aguda ligada à urgência de alimentação e pode ser momentânea. A fome crônica, por outro lado, ocorre quando a alimentação habitual, diária, não oferece ao indivíduo a energia suficiente para a manutenção do organismo ou a realização das tarefas básicas. Nesse caso, essa fome resultaria em uma forma de desnutrição: a deficiência energética crônica.

No caso da alimentação, deve-se levar em consideração o indicador aceito universalmente de que uma pessoa precisa ingerir cerca de 2.500 calorias de alimentos de forma balanceada. Isso se traduz, em média 6 refeições ao dia, variando entre frutas, cereais, verduras, legumes e carnes. No entanto, essa não é a realidade de mais de 11% da população mundial, 795 milhões em números absolutos, que passam fome, segundo o relatório “Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015”, divulgado pela FAO.

No Brasil, políticas foram elaboradas ao longo das décadas com o objetivo de resolver o problema da fome no país. Nascimento (2009) fez um levantamento das políticas citando alguns marcos importantes do desenvolvimento de políticas para a questão. Por exemplo, no ano de 1909 o governo criou o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) com o objetivo de atuar no semiárido brasileiro. Em 1917 surgiu outra instituição, o Comissariado de Alimentação Pública. Porém, foi a partir dos anos 20 que a preocupação com a elaboração de políticas públicas de combate à fome recebeu maior atenção, com os higienistas, médicos e outros profissionais que se organizam em estudos sobre os aspectos do problema. O médico pernambucano, Josué de Castro, acabou sendo um pioneiro nos estudos do tema.

Já no governo de Getúlio Vargas, em 1940, ocorreu a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), com vigência até o ano de 1967. No ano de 1943 o médico Josué de Castro criou o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), que foi substituído pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1945. Nascimento (2009), também cita que na década de 50 foram criados a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), que posteriormente abriu uma área de fiscalização (SUNAB), armazenamento (CIBRAZÉM), distribuição (COBAL) e administração (CFP). Em 1990 esses programas viraram Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Durante o regime militar, como resposta à crise de mundial de oferta de alimentos, entre 1972 e 1974, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) ligado ao Ministério da Saúde. Do Instituto foram criados o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN I e II).

A década de 80, ainda de acordo com Nascimento (2009), foi favorável ao desenvolvimento de políticas de combate à fome justamente por causa do movimento de redemocratização e proliferação de organizações da sociedade civil. Sendo que estas acabaram por se incorporar na discussão sobre a elaboração da Constituição de 1988. Já

a década de 90 foi marcada pela criação da campanha “contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, articulada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, como uma resposta às políticas de corte neoliberal elaboradas por Fernando Collor de Melo (PRN, 1990-1992). Esse esforço deu origem ao estudo “Mapa da Fome: subsídios à Formulação de uma política de Segurança Alimentar”, e apontou que 32 milhões de pessoas passavam fome na época.

O número alarmante de pessoas em situação de fome no Brasil continuou sendo preocupante na década de 90. Monteiro (2003) afirma que segundo dados da PNAD de 1999 a quantidade de cidadãos vivendo abaixo da linha da pobreza correspondia a mais de um quarto da população brasileira (27,4%). A distribuição por região demonstrava maior concentração no norte (36,2%) e nordeste (48,8%) em relação ao sudeste, sul e centro-oeste (respectivamente 17%, 18,3% e 22,3%).

Baseado nesse breve levantamento de políticas até os anos 90, é possível imaginar que a criação de ações políticas de combate a fome não resultou na diminuição substantiva do problema no Brasil. O estado brasileiro reconhece há décadas a situação de fome no país e desenvolveu, em vários governos, medidas de combate a ela. Assim como elaborou uma legislação que, sendo condizente com os princípios dos direitos humanos e os tratados internacionais, como demonstrado anteriormente, reconheceu como dever do estado resolver a questão. Isso sinaliza também que o ponto principal não seria a falta de uma legislação ou de políticas específicas. As décadas posteriores, entretanto, mostraram que outras políticas na área de segurança alimentar produziram melhores resultados ao tentarem cumprir as legislações e os acordos nacionais e internacionais de segurança alimentar, como será visto a seguir.

No que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas, parte-se do princípio de que, em primeiro lugar, determinadas concepções passam a ser incorporadas em legislações. E estas, por sua vez, passam a organizar programas ou planos, que elaboram estratégias de ação. Por fim, esses programas ou planos se converterão em projetos e políticas direcionadas a determinados temas, como o caso de medidas ou políticas públicas de combate à fome. E elas podem se apresentar de diferentes formas dependendo das tendências políticas dos governos e com diferentes resultados.

##### **5. Avaliação de políticas públicas brasileiras sobre segurança alimentar e o posicionamento político partidário das gestões em questão.**

A partir desse tópico, serão descritos os programas, planos, projetos de política social que se preocuparam com a questão da segurança alimentar. Dessa maneira, três gestores em pouco mais de 5 gestões serão analisados, levando-se em consideração o

perfil partidário PSDB *versus* PT: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010); e Dilma Rousseff (2011-2015).

### **5.1. A plataforma Psdebista: as duas gestões FHC**

Fernando Henrique Cardoso (PSDB), presidente em dois mandatos consecutivos (1995-1998 e 1999-2002), priorizou em seu primeiro governo uma política econômica específica (Plano Real) iniciado ainda no governo anterior (Itamar Franco - PMDB). Além da estabilização da moeda, seu governo se caracterizou por privatizações públicas, enxugamento do estado, diversos apagões elétricos e fim da hiperinflação (chegou a 80% ao mês). Também foram características dos seus governos o aumento da violência, o crescimento da desigualdade social, o sucateamento da educação, o alinhamento econômico com os EUA e o aumento da dívida pública (de U\$ 60 bi em 1994 para U\$ 245 bi em 2002). Esses dados podem ser visualizados em Draibe (2003), Becker (2004) e Paiola (2014).

Já o segundo mandato de FHC foi pautado por outros temas. Um deles foi a de *inclusão dos excluídos*. Em sua plataforma governo, afirmava-se que a estabilidade econômica já era uma realidade do governo e os objetivos deveriam ser o “cuidado dos excluídos”.

Incluir os excluídos não significa melhorar a vida de uma parcela de brasileiros em prejuízo dos demais. Nenhum setor precisa perder para que a inclusão se dê na escala desejada. É preciso, sim, que os frutos dessa nova etapa do desenvolvimento brasileiro sejam distribuídos de tal forma e com tal intensidade que permitam melhorar significativamente as condições de vida dos mais pobres. Para isso, é preciso vincular estabilidade e investimento produtivo; crescimento e geração de empregos; competitividade e universalização da educação fundamental; equilíbrio fiscal e melhoria das políticas sociais. Em uma palavra, simultaneamente, progresso material e progresso social. (Plano de Governo - FHC - 1999-2002)

Sua última diretriz básica mencionada no referido plano afirmava que *uma sociedade mais igualitária, da qual se tenham erradicado a miséria e a fome, é a grande utopia que hoje temos possibilidade concreta de realizar no Brasil. Seremos capazes de realizá-la a médio prazo, se a isso nos dedicarmos desde já* (Plano de Governo - FHC - 1999-2002).

Em linhas gerais, os governos FHC, em relação à políticas sociais, sobretudo o direito à alimentação saudável e balanceada, teve como um dos objetivos o combate à fome e à pobreza. Seu governo lançou o Programa Comunidade Solidária (PCS) - Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Criado para substituir o Conselho Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que falaremos mais adiante, o PCS manteve exatamente os princípios deste primeiro, criado em 1993, no governo Itamar a pedido do então sindicalista Lula (PT). Os princípios que o nortearam foram a parceria, solidariedade, descentralização das ações, integração e convergência das ações (Peliano et al, 2009). A ele foi destinado mais 5.074 milhões de reais.

Ao PCS foram associados outros projetos, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Originalmente criado em 1955, seu objetivo era garantir uma refeição diária (suplementação alimentar) durante o período escolar no ano letivo a alunos do ensino fundamental (1ª a 8ª séries). De 1955 a 1993, esse programa manteve-se fortemente centralizado nas mãos do governo federal. O passo dado por FHC, em 1994, foi descentraliza-lo, ou seja, repassar verbas para os municípios para que estes executassem o proposto. Outro programa associado foi o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA). Lançado em 1993, no governo Itamar Franco, foi incorporado ao PCS, em 1994, por FHC, tendo como objetivo promover a distribuição emergencial de gêneros de primeira necessidade para populações carentes, sobretudo no norte de Minas e nordeste brasileiro, onde a seca atingia milhares de pessoas. Os municípios escolhidos pelo PCS eram considerados bolsões de pobreza e encontravam-se em estado de emergência, além dos acampamentos dos trabalhadores rurais sem-terra.

Como resultado, pode-se afirmar que o PCS foi um avanço à inovação do Consea dois anos antes. Ele *"não cria nenhuma estrutura paralela nem desenvolve programas próprios, promovendo a parceria e a articulação com a sociedade civil no sentido de colaboração, e não de cooptação. A articulação e a parceria são componentes fundamentais do Comunidade Solidária"* (Peliano, 2009:36). No entanto, há uma *"enorme quantidade de dificuldades que retardam o processo de implementação de uma estratégia eficiente e eficaz de combate à fome e à miséria no país"* (Peliano, 2009:39), sobretudo, os entraves burocráticos.

No ano de 1996, outra ação importante do governo foi o lançamento do PNDH I, Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 1904, de 13 de maio de 1996). Este programa teve, em seus oito artigos, a proposição de um diagnóstico, bem como defesa e promoção dos direitos humanos, de uma maneira bastante generalizada. Não havia menção ou referência à questão alimentar ou a qualquer especificidade. Já no ano de 1999, Fernando Henrique Cardoso lançou o PNAN, Política Nacional de Alimentação e Nutrição. O objetivo era complementar os esforços do estado por meio de políticas públicas se propondo respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação.

Em seguida, outras iniciativas foram desenvolvidas. Em 2000, foi aprovado a criação do Fundo de Combate à Pobreza (iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães

(PFL). Com o apoio do PT também foi criado por Emenda Constitucional nº 31, tendo como fonte de recursos, até 2002, um percentual da CPMF: 0,08% da alíquota de 0,38%) (Draibe, 2003). Em 2001, foi criado o Cadastro Único dos Programas Sociais com o objetivo de articular os programas assistenciais do governo federal. Sua principal meta era agilizar o repasse dos benefícios através do cadastramento de famílias em situação de extrema pobreza em todo o território nacional. Os dados eram processados pela Caixa Econômica Federal, através da atribuição de um Número de Identificação Social (NIS) aos beneficiários. Com isso, era possível uma unicidade e integração dos programas de transferência de renda.

Por fim, ainda no governo FHC, foi lançado em 2002, o Programa Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II). Este, ao contrário do primeiro, apresentou maior preocupação com a segurança alimentar e o direito à alimentação. Esta última foi relacionada à várias temáticas, como povos indígenas, educação, previdência social e assistência social, meio ambiente saudável, saúde, trabalho, cultura, lazer e acesso à terra. Para esses foram utilizados verbos como garantir, suprir, prover. Mesmo sendo mencionado dentro destas temáticas, a garantia do direito à alimentação recebeu atenção particular, contendo um único tópico com 16 itens para si.

Em linhas gerais eles versam sobre divulgação e promoção do direito à alimentação como um direito humano; apoiar programas de aleitamento materno; promover e ampliar programas de transferência de renda; erradicar a desnutrição infantil; ampliar o sistema de vigilância alimentar e nutricional; promover ações educativas sobre hábitos de alimentação saudável; ampliar o abastecimento alimentar; melhorar o acesso a uma alimentação de qualidade; criar e implementar programas de segurança alimentar; criar e difundir programas de educação alimentar; reduzir a carga tributária sobre produtos alimentares; proibir incineração de alimentos estocados para manter preços; fomentar pesquisas que promovam ganhos de produtividade nas várias culturas; incentivar horta comunitária; desenvolver estudos científicos sobre plantio, compra e efeitos dos transgênicos; e promover a agricultura familiar e um modelo de agricultura sustentável.

Dessa forma, pode-se afirmar que a política social do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) baseou-se na socialdemocracia (determinada, inclusive, pelo nome de seu partido) buscando, ainda de forma tímida ou embrionária, a realização do *Welfare State* através do seu lema: *inclusão dos excluídos*. Mas sua herança recebida por anos de negligência social dos governos anteriores ao FHC somaram um número significativo de brasileiros em situação de extrema pobreza, indigência e desigualdades de renda elevadíssimas. Nenhuma política proposta neste período teria seus resultados colhidos de imediato. No entanto, a urgência alimentar dessa época era muito grande: aproximadamente 30 milhões de brasileiros somavam-se na categoria extremamente

pobres. A realidade da fome os atingia e tendia ao crescimento com a estabilidade da moeda. O benefício é sabido: fim da hiperinflação. Mas o seu pior malefício foi a retração do mercado de trabalho com a maior taxa de desemprego da nova República (de 8,3% em 1995, passou para 12,2%, em 2002) - IBGE.

O que foi proposto pelo governo psdbista incluiu um agrupamento bastante diversificado, complexo de políticas, ações e iniciativas. No entanto, muitas foram implementadas de forma tímida, ou sem as condições necessárias para viabilizar bons resultados. No que diz respeito às condições necessárias, era fundamental assegurar a estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado (administrativa, fiscal e tributária) e retomar, sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição, o crescimento econômico. Entre 1995-1998 o programa de combate à pobreza foi introduzido, mas não implementado (Draibe, 2003).

## **5.2. A plataforma Petista: de Lula a Dilma**

Outras ações foram implementadas pelo governo petista de Luís Inácio Lula da Silva, em primeiro, e Dilma Roulfsseff, em segundo. A plataforma do novo governo eleito em 2002 versava sobre *um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social*. Nesta, a alimentação foi fortemente vinculada ao fortalecimento da agricultura familiar. Chama atenção também a redução da carga tributária nos alimentos, reforma agrária, ampliação da produção de alimentos e o forte apelo ao fim da miséria com a proposição já no plano de governo do Fome Zero.

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT), também por dois mandatos consecutivos (2003-2006 e 2007-2010), a urgência de acabar com a fome no país fez com que ainda em 2003 Lula lançasse o Fome Zero. Ele substituiu o PCS, de FHC, como uma espécie de *guarda chuva* ao agregar diversos outros programas, planos, projetos de ação para o combate à fome. Dentro deste, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com uma *ação estruturadora, dirigida à agricultura familiar produtora de alimentos, combinada com a provisão de alimentos aos grupos sociais diretamente afetados pelo risco da insegurança alimentar*. O PAA foi instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

Também, em 2003, Lula lançou o Bolsa Família, "*um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 100,00 (cem reais) por mês*". Junto a essa transferência financeira, o programa previa garantir os direitos sociais básicos como saúde, alimentação, educação e assistência social. Ele unificou os programas sociais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás já existentes. Tal ação permitiu maior agilidade de acesso ao

recurso, reduzindo burocracias e aumentando a transparência com o objetivo de combater efetivamente a fome, a pobreza e as desigualdades. Segundo a página do governo, com o Fome Zero, um programa que possibilitou melhores condições de vida, sobretudo em relação a segurança alimentar e nutricional, foi possível caminhar em sentido à meta de três refeições diárias para cada cidadão. Seus mais de 50 projetos e ações - como educação alimentar, apoio ao autoconsumo alimentar, alimentação escolar, apoio à agricultura familiar, restaurantes alimentares e outros - dinamizaram o acesso ao alimento (<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>).

Contudo, ao realizar uma análise do Programa Bolsa Família, Zimmermann (2006) aponta algumas críticas importantes a respeito do programa dentro da ótica dos Direitos Humanos. Ele afirma que apesar da recepção positiva por parte dos especialistas e dos impactos importantes, o programa adotaria seletividades e condicionalidades que o tornariam mais próximo de uma perspectiva de um discurso humanitário de ajuda e assistência ao invés de uma prática ou de uma concepção de direitos. A alimentação deveria ser vista como um direito individual que deveria ser garantido de forma incondicional e universal. O programa, no entanto, estabelece contrapartidas, como a exigência de frequência escolar, acompanhamento de saúde e etc. Além disso, ele opera em termos de penalidades possíveis, como a retirada do próprio benefício.

Ainda em 2003, o governo Lula recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), inicialmente instituído pelo Decreto 807/1993, no governo Itamar Franco e abandonado pelo governo FHC (na gestão FHC foi criado o Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária, em substituição ao Consea), como já mencionado. O Consea foi um órgão consultivo da Presidência da República. Ele integrou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Como uma instituição híbrida, nos moldes da democracia participativa, o Consea foi composto por  $\frac{2}{3}$  de membros da sociedade civil e  $\frac{1}{3}$  de membros do Estado.

Sua função era a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, objetivando garantir a efetivação dos direitos humanos à alimentação adequada. Também era sua função propor à *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)* as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Como resultado, o Bolsa Família atendeu mais de 14 milhões de famílias, fortaleceu a governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Em 2004, foi lançado também o II Plano Nacional de Reforma Agrária (o primeiro foi em 1985). Neste plano, a segurança alimentar foi um dos pilares, fazendo parte de um

projeto de nação. Segundo o documento, *a implantação de um Plano Nacional para a Reforma Agrária é fundamental para o país, pois irá gerar postos de trabalho no campo, contribuir com as políticas de soberania alimentar, combate à pobreza, e com a consolidação da agricultura familiar.* Este plano foi combinado com outros programas do governo, como o Fome Zero e o Bolsa Família, planejando ampliar a demanda por alimentos supridos, por sua vez, pela agricultura familiar, combinando *viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade.* Ainda segundo o PNRA,

a agricultura familiar corresponde a 4,1 milhões de estabelecimentos (84% do total), ocupa 77% da mão-de-obra no campo e é responsável, em conjunto com os assentamentos de reforma agrária, por cerca de 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária, 30% da área total, pela produção dos principais alimentos que compõem a dieta da população – mandioca, feijão, leite, milho, aves e ovos – e tem, ainda, participação fundamental na produção de 12 dos 15 produtos que impulsionaram o crescimento da produção agrícola nos anos recentes (PNRA, 2004).

Em 2009, Lula reelaborou o PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar (lançado originalmente em 1955 e relançado em 1994, por FHC), através da Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009. Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE *"é o maior e mais antigo programa de alimentação escolar do mundo, com cobertura universal e gratuidade na oferta de refeições"*. Segundo estatísticas de 2009, do FNDE, 30% dos alimentos fornecidos vêm da agricultura familiar. Como resultado, 43 milhões de crianças e jovens receberam refeições com regularidade.

Também em 2009, Lula lançou o PNDH III. Seus objetivos incluíram a promoção da cidadania plena através da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos. Ele incluiu também a ideia de acesso aos direitos de registro civil, alimentação adequada, terra e moradia, trabalho decente, educação, participação política, cultura, lazer, esporte e saúde.

Seu segundo objetivo estratégico versava sobre o acesso à alimentação adequada por meio de políticas estruturantes. Para isso suas ações programáticas defendiam a ampliação acesso aos alimentos, o abastecimento, a vinculação de programas de transferência de renda para a garantia de segurança alimentar, fortalecimento da agricultura familiar e incorporação dos hábitos alimentares regionais saudáveis. Com isso o governo delegou a responsabilidade e parcerias a diversos ministérios e organizações do próprio Estado. Para tanto, recomendou aos Estados e municípios especial atenção e promoção de ações para: efetivar a Lei de Segurança Alimentar (Lei 11.346/2006), apoio

ao associativismo, cooperativismo, parcerias com a sociedade civil e realização de pesquisas científicas que aumentem a produtividade na agricultura familiar, assegurando estoques com regularidade.

Por fim,

O PNDH-3 não esgota a agenda popular de luta por direitos humanos que reconhece no texto publicado um conjunto de suas aspirações, ao tempo em que também sabe que nele não estão expressas todas as bandeiras e lutas. Isto porque os movimentos populares: (...) e) permanecem comprometidos com a organização de lutas populares capazes de fazer tornar efetivos os direitos humanos e de gerar e gerar novas demandas e novos direitos, alimentando, desta forma, a afirmação de sujeitos históricos, os sujeitos de direitos humanos.

Como já mencionado, Lula focou seus atos governamentais em políticas sociais, respeitando a regra da teoria política que diz que partidos eleitos, ao assumirem o poder, implementam políticas públicas para as suas bases (Duverger (1951), Sartori (1982) e outros). Foi exatamente o que o PT de Lula fez. E esta orientação manteve-se no governo Dilma (PT). Seu segundo mandato se caracterizou pelo eixo *Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade*, conforme escreveu em seu plano de governo, no período eleitoral. Nesse mesmo plano, a segurança alimentar tem destacada posição frente a outras questões (não menores).

Dilma foi eleita em 2010 e em 2014 (este último mandato, entretanto, interrompido pelo processo de impeachment em 2016), com o slogan *Brasil mais justo*, em seu segundo mandato. Em seus programas eleitorais, não foi tratado especificamente a questão da alimentação. Contudo, aparecem termos como combate a desigualdade, fome e miséria.

Em seu governo, tivemos o relançamento do PNaN, que ocorreu em 2011. A proposta era melhorar as condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira através de práticas alimentares saudáveis, de vigilância alimentar e nutricional, bem como cuidado integral da saúde, monitorados por agentes do SUS. Isso sinaliza para a manutenção dos programas implementados pelo seu sucessor, mas com a ampliação de seus alcances.

O Plano Brasil sem Miséria (BSM), lançado em 2011, será o último programa a ser mencionado. O BSM afirmava o compromisso de focar na pobreza extrema que impacta particularmente a situação das mulheres. Segundo estatísticas divulgadas pelo programa, 55,3% do cadastro único de programas sociais do governo federal, ou seja, 47 milhões são mulheres, o que corresponde a 23% da população do país. Sua proposta era *superar a extrema pobreza no país, sempre tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda*. Por isso, afirmava que a segurança alimentar e nutricional, educação,

saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho eram espaços importantes através dos quais a pobreza se manifestava.

Quanto às ações do governo Dilma, é possível perceber a manutenção das ações iniciadas pelo Lula, ampliando-as e fortalecendo ações de segurança alimentar e nutricional em regiões com maior gravidade, como o Maranhão, por exemplo. Suas ações priorizaram também, como no governo Lula, a mobilização dos estados, municípios, sociedade civil na tarefa proposta.

## **6. Conclusão**

Em suas Metas para o Milênio a ONU propôs a redução pela metade da fome no mundo. Como apontado no início do paper, o Brasil avançou de maneira significativa e notável nas últimas décadas em relação ao combate à insegurança alimentar, diminuindo os índices mundiais da fome. Segundo a mesma entidade, programas ou políticas públicas como o Bolsa Família, programa de merenda escolar, Brasil sem Miséria e a estabilização da economia, com o Plano Real, parecem ter sido fatores importantes no resultado alcançado. O Brasil foi citado no seu relatório “O Estado da insegurança alimentar no mundo 2015” divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como um modelo a ser seguido, pois suas ações governamentais tiraram-no em 12 anos do mapa da fome.

Esse resultado, não é mérito de um governo X ou Y. O conjunto da obra das 5 gestões analisadas tiveram impactos nesse resultado. De uma maneira geral, pode-se dizer que FHC focou seu governo em estabilidade econômica, organização das finanças pública e uma relação de cooperação maior com os Estados federados. Ações essas que trouxeram maior dinamização nas políticas públicas alimentares, apesar dos entraves burocráticos que só foram superados por Lula. Houve foco em políticas sociais, em menor grau, no governo FHC, se compararmos com os governos petistas sucessores. Ao contrário, Lula focou suas ações governamentais prioritariamente nas questões sociais, fortalecendo a cooperação com os municípios e o maior envolvimento da sociedade civil nas instituições híbridas. Dilma seguiu as ações de seu predecessor. De uma maneira geral, o que os governos do PSDB e PT fizeram com eficiência, mais os do PT, foram a implantação da máxima de que o governo federal deve coordenar, formular, distribuir recursos. E, cabe aos Estados e Municípios executarem as políticas.

Cabe mencionar também que da perspectiva das legislações internacionais, a legislação brasileira tem tentado acompanhar os compromissos gerais estabelecidos nesses acordos e pactos. Entretanto, como muitos pesquisadores já apontaram, existe uma distância

significativa ainda, apesar da aplicação de inúmeras políticas sociais em diversos governos, entre o que a legislação prevê e a sua aplicação. Alguns programas, projetos e campanhas ganharam grande visibilidade ao longo do tempo, garantindo, visivelmente a diminuição da fome para uma parcela expressiva da população. Mas a persistência da problema aponta para o fato de que a completa garantia desse princípio da dignidade humana, o direito à alimentação, não consegue ser aplicado no Brasil em sua totalidade. E, na verdade, em nenhuma outra nação desenvolvida ou não. Ainda há muito por fazer nesse campo, sobretudo no que diz respeito à correção dos desvios ou corrupções que prejudicam setores enormes da população brasileira que sofrem diariamente com a violação de seus direitos fundamentais.

**Bibliografia:**

- ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 51, 2003.
- ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Rev. Bras. Saude Mater. Infant. vol.7 no.3 Recife July/Sept. 2007.
- BARAZAL, Neusa Romero. A Versão Brasileira dos Direitos Humanos. Uma Reflexão Política-Antropológica dos PNDHs I e II Cadernos PROLAM/USP (ano 4 - vol. 1 - 2005), p. 35-60.
- BECKER, Mariane L. Políticas Sociais no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Monografia, UNICAMP, Campinas, 2004.
- Brasil sem Miséria (2011). Disponível em <https://www.brasilsemiseria.gov.br/>, 27/03/2017.
- Bolsa Família (2003). Disponível em [bolsafamilia.datasus.gov.br/](https://bolsafamilia.datasus.gov.br/), 28/03/2017.
- BUCCI, Maria Paula D. (et alli). Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo, Pólis, 2001.
- DORNELLES, J R. O que são direitos humanos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo soc. vol.15 no.2 São Paulo Nov. 2003.
- DUVERGER. Les Partis Politiques. Paris: Librairie Armand Colin, 1951.
- DWORKIN, Ronald, Taking Rights Seriously, Cambridge, Harvard University Press, 16ª edição, 1997.
- Emenda Constitucional nº 31. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm), 28/03/2017.

- Estratégia Global da OMS para Alimentação e Nutrição. 57ª Assembleia Mundial da Saúde, 2004. Disponível em [189.28.128.100/nutricao/docs/geral/ebPortugues.pdf](http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/ebPortugues.pdf), 27/03/2017.
- FAO (2015). Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015. In: [www.fao.org/news/archive/news-by-date/2015/pt/](http://www.fao.org/news/archive/news-by-date/2015/pt/), disponível em 27/03/2017.
- Fome Zero: A experiência brasileira/ José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França (orgs.); – Brasília : MDA, 2010.
- FRIAS, Lincon e LOPES, Nairo. Considerações sobre o Conceito de Dignidade Humana. Revista Direito GV. São Paulo, 11 (2), julho/dez, 2015.
- Lei 11.346/2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - MDSA. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm), 27/03/2017.
- Lei nº 12.512/2011. Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm), 27/03/2017.
- MONTEIRO, Carlos A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. Revista Estudos Avançados, 17 (48), 2003.
- NASCIMENTO, Renato Carvalheira. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. Revista IDEAS. Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. V.3, n.2, p. 197-225, jul/dez.2009.
- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm), 27/03/2017.
- PAIOLA, G C. Os alicerces econômicos do Brasil atual: heranças de Fernando Henrique Cardoso para seus sucessores. Revista Espaço Acadêmico, v. 13, n. 155, 2014.
- PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. Planejamento e políticas públicas, n. 12, 2009.
- II Plano Nacional de Reforma Agrária (2004). Disponível em [sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf), 27/03/2017.
- Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1999). Disponível em [www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf](http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf), 27/03/2017.
- PNAN (2011). Disponível em [dab.saude.gov.br/portaldab/pnan.php](http://dab.saude.gov.br/portaldab/pnan.php), 26/03/2017.
- Programa Comunidade Solidária (1995). Decreto nº 1.366/1995. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm), 27/03/2017.
- Programa de Aquisição de Alimentos, Lei nº 10.696/2003. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm), 28/03/2017.

Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos. Lei 8990/1995. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8990.htm), 28/03/2017.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (2009), Resolução/CD/FNDE Nº 38. Disponível em [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000038&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000038&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC), 26/03/2017.

Programa Nacional de Direitos Humanos. Decreto 1904/1996. Disponível em <https://dou.vlex.com.br/vid/institui-programa-direitos-humanos-pndh-34313904>, 28/03/2017.

Programa Nacional de Direitos Humanos II. Decreto 4229/2002. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4229.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm), 26/03/2017.

Programa Nacional de Direitos Humanos III. Decreto 7037/2009. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm), 26/03/2017.

SARAVIA, Henrique. Política Pública: Dos Clássicos às modernas abordagens. In: SARAVIA, Henrique & FERRAREZI, Elisabete (org.). Coletânea de Políticas Públicas. Volume 1. Brasília, ENAP, 2006.

SARTORI Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1976 (1982).

SENADO FEDERAL. Direitos Humanos: atos internacionais e normas correlatas. Brasília, Senado Federal, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. Revista Internacional de Direitos Humanos, nº 4, ano 03, 2006.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

**A LÓGICA DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NO EXECUTIVO FEDERAL  
BRASILEIRO: OS CASOS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E  
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL**

**Jaqueline da Silva Borges (IPEA)**

**Felix Lopez (IPEA)**

**Noelle Silva (IPEA)**

**RESUMO**

Esta comunicação apresenta resultados de pesquisa sobre o processo de formulação de políticas no âmbito do executivo federal, as formas dominantes de tramitação das matérias e os atores de veto que dela participam, da concepção ao envio para o Legislativo. A análise se baseia em dados coletados por meio de documentos institucionais e entrevistas com membros da alta gestão que exerceram funções no Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Integração Nacional ou na Presidência da República, no período sob análise, 2003 a 2014. Os resultados indicam autonomia dos ministérios na proposição e condução das discussões que constroem as propostas, mas a lógica da tramitação difere, se as propostas pertencem à agenda prioritária da Presidência. Embora o Executivo não deva ser considerado um poder unitário, questionamos a relevância usualmente atribuída à possíveis conflitos político-partidários no interior da coalizão. A pesquisa amplia a compreensão de análises recentes sobre os mecanismos que operam dentro da “caixa preta” do Executivo multipartidário brasileiro e ilumina aspectos relevantes da lógica de construção da agenda de governo.

Palavras-chave: Poder Executivo; Ministérios; Casa Civil; Políticas públicas; partidos políticos; presidencialismo de coalizão

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

## INTRODUÇÃO

O Executivo Federal brasileiro é o principal formulador de políticas entre os poderes e define a agenda política nacional. Embora funcione em regime de coalizão, este Poder é frequentemente concebido na literatura como ator unitário, provavelmente porque o interesse é analisar a relação com o Legislativo. A escolha acaba por reduzir o esforço analítico sobre como o próprio Executivo funciona, esforço necessário para compreender o próprio presidencialismo de coalizão brasileiro.

Há três aspectos relevantes do processo de formulação das políticas no Poder Executivo. A relação deste processo com o Poder Legislativo, que mobiliza a maior parte das pesquisas sobre o presidencialismo brasileiro, a interação entre a chefia de governo e seu gabinete com a burocracia, e a relação entre o Presidente e seus ministros, em diferentes áreas de governo (FIGUEIREDO, 2004).

A análise aqui desenvolvida transita entre os dois últimos aspectos e tem por objetivo descrever e compreender o processo de formulação de políticas públicas que compõem a agenda do Executivo, antes de encaminhadas à apreciação do Congresso. A ênfase será sobre os protocolos formais e informais de tramitação de uma proposta legislativa, desde o momento de sua concepção. Em particular, interessa saber como funcionam os ministérios (sobretudo os 'setoriais' ou 'de linha') e que relação mantêm com a Presidência Institucional.<sup>1</sup>

Mariana Batista (2014) e Gaylord & Rennó (2015) começaram a “abrir a caixa preta” do Executivo brasileiro e revelaram que elaboração de instrumentos legislativos tem relação com a ideologia partidária e que ministérios de “coordenação”, como Fazenda e Planejamento, têm participação significativa na produção legal. As duas análises esclarecem o grau de compartilhamento da agenda do Executivo entre os integrantes da coalizão, com dados sistemáticos sobre os endossos ministeriais que constam na exposição de motivos<sup>2</sup> das iniciativas legislativas encaminhadas ao parlamento.

Nossa análise tem preocupação similar, mas metodologia e dados distintos, que possibilitam abordar de novo ângulo questões comuns. Os endossos frequentemente indicam a participação de um ministério na política, mas não revelam

---

<sup>1</sup> Trata-se das características institucionais da presidência, do modo como esta se organiza (seus órgãos e atribuições) e como essa estrutura impacta no desempenho do Presidente.

<sup>2</sup> Exposição de motivos é um documento de tramitação interna do Poder Executivo, no qual o(s) ministro(s) justifica(m) a necessidade do projeto de lei, ao encaminhá-lo para a Casa Civil.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pedese não citar sem a autorização das autoras

o *processo* que o *preside*, os *conflitos* dirimidos, o curso de tramitação das matérias e o arranjo institucional em que se inserem até que a Casa Civil bata sobre a mesa o martelo e a legislação seja endereçada ao Congresso. O endosso, embora indique, de fato, a *vinculação* dos ministérios à matéria em questão, revela pouco sobre os bastidores desta vinculação, que é essencial para dar sentido ao funcionamento do Executivo.

Desse modo, pretendemos analisar a construção, articulação e deliberação das propostas, suas lógicas, padrões de tramitação *antes* dos endossos. Quem endossará é, por si, matéria controversa e um atributo relevante no trabalho de articulação da coordenação política da Presidência da República.

Aspectos relevantes da construção da agenda de governo são desconhecidos: qual a importância *propositiva* das burocracias ministeriais, presumindo-se que são especialistas nas respectivas jurisdições temáticas dos ministérios? Onde nascem as propostas: na Presidência da República, nos ministérios, nos partidos, durante a campanha eleitoral? A agenda do Ministério é influenciada por preferências do (partido do) ministro? Ou é de tal forma estruturada que tramita de modo relativamente independente dos ministros?

Compreender a natureza do exercício de governar no Brasil pede resposta a tais indagações; identificar se predomina a autonomia propositiva dos ministérios, se a formulação da agenda é centralizada na Presidência ou se há hibridismos com tonalidades que variam a cada governo. Motiva-nos nesta pesquisa o desconhecimento sobre as implicações do perfil da coalizão no rumo da agenda de governo. A todo momento escreve-se sobre heterogeneidade das coalizões, poderes institucionais do Presidente, múltiplos atores de veto, alta rotatividade dos ministros e da alta burocracia, excesso de pastas, mas essas questões, embora pertinentes, precisam demonstrar relevância substantiva, o que requer deslindar como os *processos* funcionam *dentro* do Executivo. Hoje, é difícil teorizar sobre as implicações, para a agenda de governo, decorrentes da hipotética decisão presidencial de substituir o Ministro da Integração Nacional, filiado ao PMDB do Nordeste, por um filiado ao PPS eleito pelo Estado do Rio Grande do Sul, e que o Ministério dos Transportes é comandado por um integrante de um grupo político formalmente abrigado no PR, mas cuja nomeação não recebeu apoio de toda a bancada daquele partido.

Para abordar as questões acima elencadas, coletamos e analisamos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Integração Nacional (MI). Ambos são ministérios que a Esplanada denomina “de linha”, “finalísticos”, responsáveis por implementar políticas ou entregar serviços diretamente

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

à população. Consideramos esses casos os mais apropriados para compreender a *formulação* de políticas públicas. A escolha também considerou se as pastas haviam sofrido mudança de ministro (e partido) durante o mandato presidencial. Analisamos a produção legislativa enviada ao Congresso Nacional por ambas e sistematizamos dados coletados por meio de entrevistas em profundidade com membros do alto escalão dos ministérios mencionados anteriormente e da Presidência da República, que exerceram funções no período analisado: 2003 a 2014.

## **1. IMPLICAÇÕES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

As implicações de sistemas multipartidários sobre a capacidade de governar agenda legislativa é discussão recorrente na literatura institucionalista. O debate precursor pontuava os entraves à governabilidade em regimes presidenciais multipartidários (LINZ, 1985) e foi superado pela literatura subsequente que indicou evidências empíricas contrárias. Ainda assim, persistem desacordos relevantes sobre quão custoso é conduzir um governo que precisa ter o apoio de muitos partidos para formar maioria (MAINWARING e SHUGART, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998; CHEIBUB e LIMONGI 2002; PEREIRA e BERTHOLINI, 2016).

No âmbito continental, os estudos sobre regimes presidenciais latino-americanos em sua maioria abordam a forma como funciona o governo multipartidário incorporando os ministérios, na teoria, como objetos de barganha nas estratégias para o Presidente gerenciar e manter maiorias legislativas (AMORIM NETO, 2006; RAILE, PEREIRA E POWER, 2011). A política da formulação legislativa está em questão. Nessa linha, por exemplo, Amorim Neto (2006) apresenta as estratégias presidenciais de governo, com base nas características da divisão do poder partidário nos ministérios. A depender do arranjo de poder, o presidente legislará com base em estratégias decisórias unilaterais, a exemplo de decretos e medidas provisórias, ou com base em projetos de lei, neste caso em interlocução mais frequente com o parlamento (AMORIM NETO, 2006, p. 35). Na primeira estratégia o presidente pode nomear ministros sem necessariamente tomar em conta as demandas por poder dos parlamentares. Na segunda, forma um gabinete de caráter majoritário e partilha poder, por necessitar de apoio do legislativo. O texto nos dá uma chave para compreender, entre dois extremos, o padrão de exercício do governo pelo Presidente e a relevância política dos ministérios para selar acordos de coalizão. Mas a análise nada diz sobre o processo de construção das políticas públicas intra ou interministeriais, sejam elas com ministros partidários ou não partidários. A

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

ocupação de uma pasta ministerial por um partido reflete, pelo menos em algum grau, a *possibilidade* de incorporar suas demandas à agenda de governo. Mas o ministro não terá, necessariamente, autonomia na formulação. Afinal, os partidos têm autonomia para influenciar e formular políticas públicas ou a coalizão preserva o poder presidencial para centralizar e vetar de modo unilateral propostas legislativas formuladas dentro dos ministérios?

Sabe-se pouco também sobre a importância das burocracias ministeriais no processo de formulação e mesmo no estágio decisório da forma final das políticas. O argumento de Loureiro, Olivieri e Martes (2010) é que a história institucional brasileira sempre delegou altíssimo poder de formulação à burocracia federal do Executivo, os *policymakers*.<sup>3</sup> Entretanto, “o poder dos burocratas vai depender eminentemente do respaldo ou da delegação de algum ator político estratégico [...]” (2010, p. 75). A burocracia não atua dissociada da esfera política. Atribuir à burocracia do executivo vis-à-vis os partidos grande poder de formulação ecoa, de resto, o argumento bem conhecido de Maria do Carmo Campello de Souza (1976), que procurou demonstrar três desdobramentos desse arranjo, válidos ao menos para a República Nova: a fragilidade dos partidos manteve débeis as instituições democráticas; a dependência das agremiações por recursos do Estado acentuou suas práticas clientelistas e, por fim, erigiu obstáculos à construção de vínculos de representação mais densos com a sociedade. Se este argumento continua válido, é natural questionarmos se a legenda que ocupa as pastas influi de modo decisivo no perfil das políticas que tem nos ministérios seu nascedouro.

## **2. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO EM REGIMES PRESIDENCIALISTAS**

A tese de Mariana Batista (2014) é o texto mais completo e denso sobre a relação entre ministérios e Presidência no processo de formulação de políticas do Poder Executivo. A análise extrai dados das exposições de motivos da produção legislativa submetida ao legislativo, bem como da destinação dos recursos orçamentários anuais, nos governos FHC e Lula (1995-2010).

O principal dilema do presidencialismo multipartidário é que “ao compartilhar o Poder Executivo com os partidos da coalizão, o presidente está incluindo na estrutura

---

<sup>3</sup> Conceito de burocracia que compreende agentes que ocupam cargos no alto escalão burocrático ou de direção de órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo (LOUREIRO, OLIVIERI E MARTES, 2010).

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

decisória atores com interesses e agenda política própria” (BATISTA, 2014, P. 85). Embora seja o centro do governo, o Presidente sofre permanente pressão para incorporar em suas decisões os interesses de outros atores políticos.

Quando a distância ideológica entre ministros e presidentes é menor, bem como o número de atores envolvidos no processo decisório, maior é a chance de o presidente delegar aos parceiros a condução do processo de formulação e decisão sobre as políticas (BATISTA, 2014).<sup>4</sup> Esse arranjo se reflete nos endossos ministeriais aos projetos.

Desconsiderando projetos de abertura de crédito ao orçamento, que competem ao Ministério do Planejamento, há pouco mais de 50% das iniciativas que possuem endosso de um ministro. Quando há mais de uma pasta, a maioria reúne endossos de um ministério “finalístico” e um ministério de “coordenação”. Nos endossos, predominam os ministérios de coordenação: Planejamento, Fazenda, Justiça, Administração e Reforma do Estado. O partido do presidente exerce a maior influência nas propostas legislativas formuladas pelo Executivo. Quanto maior a bancada partidária, maior a chance de influir nas propostas do Executivo, ainda mais se houver proximidade ideológica com a Presidência. Esta, contudo, escolhe adotar mais centralização decisória quanto maior o número de partidos da coalizão. O movimento pendular é assim resumido pela cientista política:

A estrutura hierárquica do Poder Executivo no presidencialismo garante ao presidente a prerrogativa de deslocar o processo de produção e centralizar as decisões no seu órgão de apoio direto, a Casa Civil. Analisando a centralização como estratégia alternativa disponível ao presidente para lidar com os dilemas da delegação em governos de coalizão, é possível identificar a ação da Casa Civil contingente à proximidade de preferências. Isto é, quanto mais distante ideologicamente for o ministro, maior a probabilidade de centralização da decisão na presidência, diminuindo assim a capacidade do ministro de impor suas preferências no processo decisório (BATISTA, 2014, P. 142).

Também com objetivo de estudar a construção da agenda do Executivo, Gaylord e Rennó (2015) demonstraram que as assinaturas apostas às exposições de motivos das iniciativas legislativas indicam a presença de poucos ministérios e predominância dos ministérios de coordenação: Fazenda, Planejamento e Justiça. A heterogeneidade ideológica é um relevante preditor de endosso ministerial, já que maior proximidade ideológica resulta em maior participação partidária sobre a formulação da agenda.

---

<sup>4</sup> Para mensurar a influência sobre a agenda legislativa, utilizou-se a autoria presente em instrumentos legislativos submetidos ao legislativo. Para analisar a alocação de recursos do orçamento foi levado em consideração a proporção do orçamento que são controlados pelos partidos e a forma como são realizadas suas transferências para os estados.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

Algumas variáveis da relação executivo-legislativo são também importantes. Quanto maior a coalizão no Congresso, mais compartilhada será a agenda do Executivo e quanto maior a distância ideológica entre presidente e oposição legislativa, menor será o compartilhamento e mais concentradas serão as decisões no partido do Presidente.

Com nuances, Batista (2014) e Gaylord e Rennó (2015) chegam a resultados similares: a dinâmica de elaboração de instrumentos legislativos tem relação com a dispersão ideológica da coalizão e os ministérios de “coordenação” ocupam lugar de proa no processo legislativo intraexecutivo.

Rennó e Wojcik (2015) deram um passo a mais para refinar esta compreensão e exploraram a ecologia das co-autorias ministeriais em projetos do executivo. Embora predominem as pastas lideradas pelo partido presidencial, resultado que ecoa Batista (2014) e Gaylord e Rennó (2015), a novidade a ressaltar é que os partidos da coalizão efetivamente participam da construção da agenda.

As dinâmicas até aqui mencionadas ocorrem em outros presidencialismos?

No estudo sobre a formulação ministerial das políticas públicas em países latino-americanos, Martinez-Gallardo (2010) destacou três fatores relevantes: a) o número de partidos políticos que compõem o governo e natureza dessa relação; b) a estrutura do gabinete, que interfere na relação entre membros do gabinete e entre estes membros e a burocracia; c) e a estabilidade do gabinete. Os ministros são dominantes na formulação das políticas em todos os países analisados (MARTINEZ-GALLARDO, 2010, p. 121).

*[...] the formal role of ministers as aides to the president translates in practice into a central position in the policymaking process. Cabinet ministers are the principal source of policy expertise, they are central in pushing the president's agenda through the legislature, and they are the leading force behind policy implementation—especially in a context where judicial and legislative oversight of executive bureaucracies is weak (MARTINEZ-GALLARDO, 2010, p. 122).*

Alguns aspectos são estruturantes da forma como o *policymaking* é executado, como o número de pastas, o perfil dos partidos e as três possíveis estruturas de delegação: a) delegação do presidente para um coordenador de gabinete; b) a formação de grupos temáticos interministeriais; c) domínio de determinadas pastas no gabinete. Na América Latina predomina a segunda forma, pois os trabalhos são organizados em torno de temáticas (MARTINEZ-GALLARDO, 2010).

As relações do gabinete variam por tipo de governo. Em governos de coalizão, decisões estão centradas no partido e a coordenação ocorre em reuniões bilaterais. Segundo Martinez-Gallardo, há um número reduzido de ministros relacionados à formulação de políticas públicas, e o ministro das Finanças, por ser ator de veto sobre

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

o orçamento, é sempre dominante (MARTINEZ-GALLARDO, 2010, p. 135). Ministérios de “coordenação” e poder de veto sobre a agenda parecem ser um padrão desses países.

A instabilidade de gabinetes na América Latina produz impactos sobre a natureza das políticas e sua formulação. A elevada troca de membros incentiva a adoção de políticas cujos benefícios são percebidos em curto prazo, mas onerosas em longo prazo.

Onde se situa o Brasil neste cenário continental marcado por proeminência, mas instabilidade dos ministros no processo de formulação, e forte presença de ministérios coordenadores? Comparado, o país possui elevada fragmentação legislativa e o maior número de pastas ministeriais. O gabinete apresenta estabilidade de nível intermediário: enquanto a média latino-americana é de 20 meses, a durabilidade no Brasil é de 17 meses.

Para compreender o processo decisório no Poder Executivo, Araújo, Silva e Vieira (2016) comparam constituições de 50 democracias presidenciais e parlamentares. Ao sistematizarem dados sobre os graus de autonomia presidencial para nomear ministros à revelia do parlamento, os poderes legislativos dos ministros e a autonomia destes para propor matérias no âmbito do Executivo, os autores formularam um índice de dominância do presidente em relação ao gabinete. A conclusão de maior relevância para nossa análise põe em xeque o argumento de que decisões tomadas em sistemas parlamentares são mais horizontais e colegiadas que em sistemas presidenciais. Seria fácil presumir tais diferenças, já que o presidente é eleito diretamente pelo povo e seu mandato é independente dos mandatos legislativos. Mas a presença de coalizões e a necessidade de cultivá-las retira poderes das mãos dos presidentes. As regras formais variam a tal ponto entre regimes presidenciais que não é possível afirmar que a centralização decisória na presidência vis-à-vis o gabinete é algo a eles inerentes. Entre os extremos da centralização e descentralização decisória, há ampla variação e o Brasil se insere nos casos em que é alto o grau de centralização decisória na Presidência. Isso porque a única restrição presente na Constituição brasileira é a necessidade de rubrica de ministérios envolvidos nas decisões, ao encaminhar ao legislativo.<sup>5</sup> Voltaremos à questão adiante.

A literatura sobre a produção legislativa do poder executivo em sistemas

---

<sup>5</sup> A obrigação constitucional do endosso ministerial possibilita indagar até que ponto as assinaturas interministeriais cumprem apenas exigências formais ou representam efetiva interlocução para construir propostas consensuais.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

presidenciais indica a saliência dos partidos políticos para compreender como tais sistemas funcionam. Lugar comum dos argumentos é demonstrar que a distância ideológica de partidos que integram coalizões está inversamente relacionada à influência na agenda do governo. A estrutura e organização formal do Poder Executivo também são decisivos para explicar o processo decisório.

Permanecem, contudo, lacunas relevantes sobre o processo de formulação de políticas públicas no Poder Executivo em cenários multipartidários, elencadas no início deste texto. Tais questões podem ser novas nos estudos presidenciais, mas já foram extensivamente debatidas e teorizadas nas análises sobre as coalizões em sistemas parlamentares. Essa literatura provê apoio teórico indispensável, como apresentamos na próxima seção.

### **3. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER EXECUTIVO EM REGIMES PARLAMENTARISTAS**

A forma de apropriação mais efetiva da literatura sobre o funcionamento dos governos parlamentares de coalizão é por meio das tipologias formuladas para explicar as diferentes dinâmicas de funcionamento desses governos, depois de formada a coalizão. As tipologias, *grosso modo*, consideram a distribuição interna de poder, i.e., quem detém o poder decisório efetivo, e como o poder é exercido (VERCESI, 2012; MARTIN & VANGERG, 2011; BATISTA, 2016).

As decisões podem descentralizadas/fragmentadas ou centralizadas/integradas. Quando centralizadas caracterizam por processos de deliberação interministerial, enquanto que o modelo descentralizado prevê decisões provenientes de ministros e ministérios autônomos. A distribuição interna – quem decide – pode ter um arranjo centrado no primeiro-ministro, pode ser oligárquica com primeiro-ministro mais forte ou mais fraco, ou pode ser dispersa. Diferente da tipologia oligárquica, o poder será considerado descentralizado quando o poder está difuso entre os ministros, embora alguma desigualdade de poder sempre exista.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

Tabela 01 - Modelos de decisão de Vercesi (2012)

| Internal distribution of power |                     | Centralisation of the decision-making process        |  |
|--------------------------------|---------------------|--|--|
|                                |                     | DECENTRALISED  | CENTRALISED  |
| PRIME MINISTERIAL              |                     | 1. Radially dominated cabinet                        | 2. Dominated cabinet with centralised decision-making  |
| OLIGARCHICAL                   | WITH PRIME MINISTER | 3. Ministerial cabinet with guided oligarchy         | 4. Inner circle with prime minister-based cabinet      |
|                                | ACEPHALOUS          | 5. Ministerial cabinet with acephalous oligarchy     | 6. Acephalous inner circle-based cabinet               |
| DISPERSED POWER                |                     | 7. Cabinet with autonomous and 'separated' ministers | 8. Acephalous cabinet with centralised decision-making |

Fonte: Vercesi (2012, p. 17)

A tipologia de Vercesi (2012) prevê oito modelos. Um *gabinete radialmente dominado* (1) caracteriza-se por uma tomada de decisão periférica, mas com forte poder do primeiro-ministro em ditar a agenda política. Quando a tomada de decisão se centra em um comitê ou reuniões ministeriais com o poder decisivo do primeiro-ministro temos o modelo dois.

Os modelos três e cinco compreendem casos em que se observa uma oligarquia que detém o poder decisório, mas em relações bilaterais com os ministros. Nos modelos quatro e seis a tomada de decisão centralizada e o poder decisório também.

Um gabinete com autonomia e ministros “separados” (7) refere-se aos gabinetes em que há a dispersão do poder decisório e descentralização da tomada de decisão. Um gabinete “acéfalo” com tomada de decisão centralizada (8) é aquele em que, ainda que o poder decisivo esteja disperso, a natureza das decisões tomadas é centralizada.

As tipologias e modelos de decisão em regimes parlamentaristas permitem se cotejar quais arranjos dominam no presidencialismo brasileiro. Para começar a construir uma resposta – também as questões já formuladas – começamos a apresentar os resultados empíricos, após especificar os critérios de escolha a metodologia adotada.

#### 4. METODOLOGIA

##### Seleção de casos

Com o intuito de compreender a dinâmica de formulação de políticas públicas no Poder Executivo federal brasileiro, selecionamos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Integração Nacional (MI). O principal critério foi caracterizá-los como “finalísticos”, “setoriais”, ou seja, que implementam

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

políticas de entrega de serviços à população. Tais ministérios se distinguem dos ministérios de “coordenação” ou “ministérios-meio”, com atuação transversal ao governo e central para seu funcionamento. Este é o caso do Ministério da Fazenda e do Planejamento, por exemplo. A atuação transversal exige que ministérios de coordenação participem em algum estágio do processo de formulação das políticas. Optou-se, em seguida, por pastas com algum grau de centralidade na agenda do governo e, em uma das pastas, o comando partidário tenha sofrido variação partidária.

Buscou-se um ministério temático em que houvesse um ministro do partido do presidente e outro ministério que houvesse a participação de partidos da coalizão. A seleção permite analisar, ao menos como estudos-piloto iniciais, em que medida ser do partido do presidente implica processos peculiares de formulação e tramitação de matérias no interior do Executivo. Além disso, é possível avaliar um caso em que houve mudança de partido no comando político e se esta produziu implicações relevantes para a agenda ministerial.

Aplicados os filtros, entre os ministérios setoriais que continham a participação de ministros de partidos da coalizão optou-se por analisar o Ministério da Integração Nacional (MI). Entre os ministérios setoriais cujos ministros foram sempre vinculados ao partido do Presidente no período analisado (2003-2014), havia o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Optamos por analisar o MDS, na medida em que este foi criado na gestão do partido do Presidente analisado e conduzir uma macropolítica que sempre foi prioridade governamental: as políticas de transferência de renda às populações mais pobres. É sintomático da relevância do MDS o fato da pasta não ter sido objeto de negociação com os demais partidos da coalizão.

### **Metodologia de análise**

A pesquisa adotou a metodologia de análise da *grounded theory*, que analisa fenômenos sociais com base em modelos indutivos. As categorias de análise e a construção dos aspectos relevantes dos processos de interesse são decorrentes da própria narração dos atores que dele participam, em processo que vai da captura de categorias de análise que se formulam no discurso, sua saturação por meio de repetições por diferentes fontes – aqui, entrevistas – e, a partir delas, construção de categorias e descrições mais abstratas. A noção de *emergência* dos processos é central, embora, em nosso caso, ela tenha sido medida por orientações teóricas que previamente informaram a própria realização das entrevistas. Daí termos seguido o

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

modelo misto, denominado codificação axial, no qual códigos e relações teóricas entre os mesmos provêm parcialmente de esquemas conceituais já definidos. (STRAUSS e CORBIN, 1990; KENDALL, 1999), que ajudam a própria atividade de codificação.

Na metodologia *grounded*, as explicações construídas com base em dados reunidos por meio do processo de codificação e contínua exploração desses códigos visando agregá-los em níveis crescentes de abstração, o que significa também compreender de modo mais amplo os processos. A saturação ocorre quando novos códigos já não aparecem e os códigos existentes começam a ser recorrentes. (STRAUSS e CORBIN, 1990). Esses códigos começam a ser relacionados entre si para esclarecer e refinar as conexões entre dimensões de um mesmo fenômeno. (Kendall, 1999). A tabela 2 apresenta as etapas esquemáticas de desenvolvimento da análise com base nesta metodologia.

**Tabela 2 – Lista Esquemática de Estágios no Desenvolvimento da Grounded Theory**

| Estágio | Principal Atividade  | Comentário   |
|---------|--|--|
| 1       | Desenvolver categorias   | Usar dados disponíveis para desenvolver códigos/categorias a eles associados   |
| 2       | Saturar as categorias  | Acumular exemplos das categorias desenvolvidas até que seja claro e possível precisar o significado do código                                  |
| 3       | Construir definições abstratas                                     | Criar uma definição abstrata e genérica da categoria, definido-a com precisão suficiente para delinear que novos exemplos a ela se associariam |
| 4       | Usar definições  | Usar as definições/categorias guia de compreensão das características emergentes da análise e como estímulo para reflexão teórica              |
| 5       | Explorar categorias de modo detalhado                              | Esmiuçar refinamentos da categoria, cotejar com seus inversos e opostos, de modo a precisá-la ainda mais                                       |
| 6       | Definir vínculos entre categorias                                  | Começar a estabelecer relações entre categorias e possíveis hipóteses sobre tais relações (que começam a emergir, a essa altura)               |
| 7       | Definir condições nas quais os vínculos se mantêm                  | Examinar as relações empíricas ou possíveis e tentar especificar em que condições tais relações emergem e se mantêm                            |
| 8       | Estabelecer vínculos, quando houver, com teorias existentes        | Verificar se há e quais vínculos com as teorias existentes (não no início do processo)   |
| 9       | Utilizar comparações para testar a validade de relações emergentes | Identificar as variáveis e dimensões chave dos processos analisados e se as relações se mantêm em casos mais extremos.                         |

Fonte: adaptação feita com base em Glaser & Strauss (1968).

Uma vez definidos os ministérios, foi realizado um levantamento de membros do alto escalão burocrático e ministros que atuaram entre 2003 e 2014 no MDS e MI. Com um roteiro semiestruturado, foram analisadas 28 entrevistas seguindo o processo *grounded* acima mencionado. De modo subsidiário, foram coletados dados do site da Câmara dos Deputados que continham os instrumentos legislativos e respectivas

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras  
exposições de motivos com a assinatura de ministros do MDS e MI.

## 5. A lógica da produção da agenda do executivo

Apresentamos nesta seção aspectos relevantes para esclarecer como se constrói a agenda do Executivo federal.

Naturalmente, toda matéria legislativa tem um nascedouro, na Presidência ou nos Ministérios. A pluralidade de matérias e atores torna difícil extrair regularidades em meio à presença de diferentes atores de veto: ministros, especialistas da burocracia setorial, grupos político-partidários e grupos de interesse ou a Presidência. O que se descreve a seguir apaga as nuances e ressalta, *grosso modo*, traços gerais presente no processo de formulação.

A principal divisão da agenda ocorre entre matérias prioritárias da Presidência da República e as demais. Matérias legislativas não arroladas entre as prioridades tem timing e mobilização de esforços diferente, embora também precisem ser consensuadas entre os parceiros em algum estágio posterior da formulação. Já no segundo ano do primeiro governo Lula, em 2004, a agenda da Presidência ganhou status formal, com a construção de um *sistema de metas presidenciais*, metas cujo monitoramento para execução deveria ser prioritário pela Casa Civil.

É incorreto supor, contudo, que as matérias prioritárias da Presidência tenham ali nascido. É comum que sejam apropriadas como prioridade, no caso de interesse percebido depois da proposta ter sido concebida no ministério. A esse respeito, é suficiente indicar que a própria construção das metas da presidência no primeiro governo Lula foi alimentada por propostas colhidas nos ministérios setoriais. Lula convocou todos os seus ministros para apresentarem-nas. Posteriormente, elas foram analisadas pela Casa Civil e pelo gabinete do presidente. Essa dinâmica se alterou no governo Dilma por ter sido um governo de continuidade e porque os partidos da coalizão eram praticamente os mesmos do governo anterior. Ainda assim, Dilma definiu para o seu primeiro mandato políticas que denominou de “programas prioritários”, seguindo a mesma linha das chamadas metas presidenciais do governo Lula.

Os ministérios usualmente são responsáveis por dar forma às políticas, mesmo quando a demanda nasce na presidência. Grande parte do conteúdo legislativo tem origem nos ministérios e suas secretarias. Assessora experiente da Casa Civil apontou uma das principais razões: os órgãos de apoio à Presidência detêm conhecimento superficial sobre a diversidade de temas da agenda que lhes chegam.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

[...]o subsídio técnico mesmo, o impacto na verdade da política e tudo isso, o ministério vai ter que dar para gente. Quando o ministério fala: “Isso vai dar um problema porque vai ter um impacto de não sei quantos milhões”, ou “Esse é um problema porque tem uma outra política” [...] na hora que eles vêem esses problemas a gente tem esse trabalho de fazer [...] um consolidado das posições para poder dar encaminhamento no Congresso.

São os ministros que, usualmente, têm a palavra final nas políticas de seus ministérios – antes de se iniciar a interlocução interministerial –, embora a imagética disseminada na Esplanada evoque com mais frequência a figura do vice-ministro, denominado secretário-executivo, suposto detentor do saber técnico que lhe permite avaliar as propostas. Não há dúvida que o ministro só decide amparado por sua equipe, secretários e diretores, além do secretário-executivo, mas atribuir ao ministro papel figurativo e simbólico não é a melhor imagem da realidade do processo decisório dos ministérios.

Embora no MDS e MI houvesse ministros que formularam propostas relevantes para a pastas, o MDS tem a particularidade de ter a ele associado um megaprojeto que mobilizou a um só tempo também a Presidência da República, grande parte do PT e do próprio ministro, que manejava a política em consonância com a diretriz presidencial. Afora esta agenda – cuja contraparte no MI era a transposição das águas do Rio São Francisco e ações na Defesa Civil, que posteriormente passaram a ser de acompanhamento mais detido da Casa Civil –, trata-se de ações do ministro e seus secretários.

O protagonismo do Ministro na formulação das políticas torna a rotatividade destes impactante na agenda das pastas, exceto se seu substituto for definido para dar continuidade e manter em curso os projetos em tramitação, ou se tópicos da agenda estiverem de tal modo institucionalizadas que lhes permitiu fincar alguma raiz na gestão.

Mesmo em políticas originadas na Presidência, a demanda do Presidente é encaminhada para a formulação dos ministérios, como foi o caso da política nacional de combate ao crack.

Se ia fazer um programa, [por exemplo,]o programa do crack, tinha que estar o Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Assistência Social, que já é todo um conjunto para fazer. [...]. Chamávamos primeiro os ministros e dizíamos: “Olha, a Presidenta pediu para elaborar um programa que seja sistêmico, [...], que tem a parte da repressão, a parte da prevenção, a parte da promoção, a parte do cuidado. Então, cada um tem que pensar”. [...]. Aí se dava um tempo para as equipes trabalharem; depois nos reuníamos novamente com os ministros e com técnicos, que apresentavam um programa. Depois que a gente discutia muito o programa, via as debilidades, acertávamos, a gente levava para a Presidenta com os ministros. A Presidenta aprovando: “É isso. É isso”, lançava o programa, então, agora vamos para execução.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

As burocracias dão o arranjo, com base na concepção formulada no plano presidencial ou ministerial. Elas são o meio e recebem delegação política para executar um fim. Embora não seja um protocolo férreo, o fato é que a burocracia não é relevante propositora de políticas. Sua relevância está em dar curso, formular ideias após estas nascerem alhures, na Presidência, entre grupos de interesses, ministros etc.

Mas é a burocracia é quem constrói o enquadramento técnico em resposta às delegação e demandas da política, em sua grande parte do ministro, seja em interlocução com grupos societários (que foi bem mais frequente no MDS) ou de forma mais monotemática e independente, caso do MI.

Em um sistema representativo espera-se que interesses sejam representados. E isso ocorre de modo frequente, mas com estrutura de mediação própria das pastas, e em função dos grupos societários que conseguem articulação mais duradoura com a área temática. É clara, portanto, a influência dos movimentos sociais e dos grupos intelectuais ligados à assistência nas propostas de formulação das políticas daquela pasta, tal como o caso do Sistema Único de Assistência Social. A própria política de segurança alimentar, vinculada a toda política posterior que resultou no bolsa família, e que colocou na constituição a alimentação como direito, nasceu das representações organizadas da sociedade civil.

Em que sentido, e com que intensidade, se pode afirmar que a agenda é compartilhada? O compartilhamento ocorre em parte expressiva do processo de formulação. Mas trata-se, usualmente, de interlocução para ajustar áreas de jurisdição e competência institucionais para ações intersetoriais. Por isso a maior parte diz respeito à consensos sobre aspectos administrativos cuja alçada compete a outras pastas ou setores do governo; ações no âmbito administrativo. É nesse sentido que a agenda do executivo é setorialmente partilhada. Não no sentido da construção de consensos definidos por divergências entre partidos que integram a coalizão, embora a necessidade de interlocução seja a norma. Os dois exemplos de políticas específicas esclarecem de forma paradigmática e pedagógica o protocolo de interlocução entre as pastas, e complementam argumentos quanto ao papel propositivo dos ministérios. *O grau de partilhamento da agenda é função do grau de intersetorialidade da política:*

Reforma agrária:

[Nas] reformas agrárias, antigamente, [...] faltava essa articulação entre os ministérios. Hoje em dia, a gente faz a consulta com os ministérios interessados. Então, necessariamente vem Ministério do Meio Ambiente por conta das unidades de conservação e sobreposição; Transportes por conta da

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

possibilidade de alguma rodovia, alguma coisa nessas áreas; Terras Indígenas; Ministério da Justiça; áreas Quilombolas Ministério da Cultura; e o Ministério do Planejamento se tivesse algum problema[...] Secretaria de Patrimônio da União, algo parecido. A gente consulta os ministérios e fecha posição pra conseguir sair reforma agrária. Então, a gente articula todo mundo para fechar posição e conseguir fazer assinar. Aquilo que tem problema, que tem sobreposição, por exemplo, tem caso de exploração de ouro numa área que vai ser assentamento, aí é complicado, porque já tem autorização de lavra de ouro, como é que você vai colocar o assentamento em cima? Isso vai dar um problema social muito pior. Então, a gente, na verdade, nesse caso, restitui o ministério falando: “Não tem como sair.”

Inclusão produtiva:

O pensar a inclusão produtiva, que era algo que era inalcançável com os instrumentos à disposição do Ministério do Desenvolvimento Social, implica em ter um grande esforço de articulação com todos os outros órgãos detentores de instrumentos que possam auxiliar nesse processo. Aí se coloca a questão da coordenação.

O conflito pode ter no ministério o ventríloquo de grupos de interesse, mas os arranjos de coordenação facilmente extrapolam os círculos ministeriais e pedem negociação direta com outros interlocutores.

[O] projeto [...] Mulher Sem Violência, [...] a gente teve que mediar bastante também. Por exemplo, tem uma ação, [...] que é de coleta de vestígios [...], é que hospitais possam fazer a coleta de vestígios de violência sexual nas mulheres, retrovirais, os remédios etc. Aí ela tem que ir para um IML para fazer a coleta dos vestígios. Só que têm muitas cidades que não têm IMLs, IMLs trabalham em horário até às 18h... Imagina uma mulher que é estuprada à noite, ela tem que dormir suja, se sentida suja, para no outro dia... Ou seja, isso aumenta muito a impunidade da violência sexual no Brasil hoje. Então, a gente queria fazer essa coleta de vestígios nos hospitais. Mas, aí, você [...] precisa negociar com o judiciário, porque isso vai se constituir como uma prova de um crime. Então, o cara que está fazendo aquela coleta, ele não é um perito, então não pode, porque a classe de peritos fala: “Não. Isso é nossa competência”. [Retruca-se] “Não. A gente não está coletando prova, a gente está coletando vestígio”, [...] e tem que fazer a negociação com os médicos, porque obviamente é muito delicado, você tem que fazer da forma certa, porque [...] aquilo dali pode se constituir numa prova de um crime, e o juiz precisa considerar aquilo como prova, porque ele pode dizer: “Não foi coletado por um perito. Eu não confio nessa prova. Não sei como ela foi coletada”, então, aí não adianta, não vai servir como prova. Então, é esse tipo de negociação que você tem que fazer de convencê-los de que isso é importante fazer. Aí você tem que pensar em reestruturar os hospitais porque já que aquilo é uma prova precisa ter uma cadeia de custódia para guardar esses vestígios [...] E aí você mexe com um monte de coisas [...] Uma discussão como essa, que eu falei sobre os vestígios, necessariamente inclui o Ministério da Saúde, o Ministério da Justiça, ela necessariamente inclui o judiciário; precisa ser discutida, principalmente, com as primeiras instâncias. Os juízes precisam entender que aquilo ali pode ter validade, que é feito de uma forma séria, enfim, isso precisa ser discutido com a classe de peritos, os médicos precisam aceitar fazer esse trabalho, a gente precisa negociar com as instâncias deliberativas do SUS, os hospitais vão ter que fazer isso, então, a política de saúde daquele município vai ter que mudar ...”

O conflito no nível político ocorre com menor frequência, comparativamente.

A gestão federal dispõe de um sistema que funciona como protocolo de

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

encaminhamento das propostas, e respectivos ministérios que participam, mas infelizmente o contencioso administrativo e político não se registra neste sistema, mesmo em matérias sem consenso que, entretanto, recebem os endossos das pastas, na justificativa dos projetos encaminhados. O resumo a seguir, ao modo de um exemplo, apresenta uma lógica mais geral da formulação no Executivo Federal:

[...] Sou o Ministério A e você é o Ministério B. Tenho um problema que envolve você. A Casa Civil está sentadinha ali. A primeira coisa que eu vou fazer nesse problema – o problema é meu, se eu já identifiquei que você participa dele, eu já venho e faço uma conversa, eu e você, e já tentamos acertar aqui. Se a gente acertar, maravilhoso. Antes de eu colocar [...] a matéria para tramitar, eu vou conversar com a Casa Civil: Casa Civil, cheguei aqui, identifiquei esse problema, preciso de uma alteração legal, uma medida provisória, um decreto, e percebi que o Ministério B está envolvido, já conversei com ele, nós já estamos de acordo. Eu vou colocar [no sistema SIDOF - Sistema de Geração e Tramitação de Documentos]. A Casa Civil pega e diz: deixa eu dar uma olhada: muito bem, que bom que você conversou com o ministério B. Mas, olha só, o pessoal lá do INSS já tinha falado comigo, porque, quando você fizer isso daqui, vai gerar um custo adicional lá, vai gerar alguma coisa. Então, vou chamar uma reunião em que junta você e o pessoal do INSS, por exemplo. A Casa Civil faz essa coordenação. Ela pode entrar num segundo momento ou pode entrar logo de cara, porque eu podia nem ter identificado que você está envolvido. Ela faz esse processo, conversa com todo mundo, chega na mesa de reunião e fala: está bom, desse jeito contempla todo mundo, desse jeito pode colocar no SIDOF. Aí, a gente põe no SIDOF.<sup>6</sup>

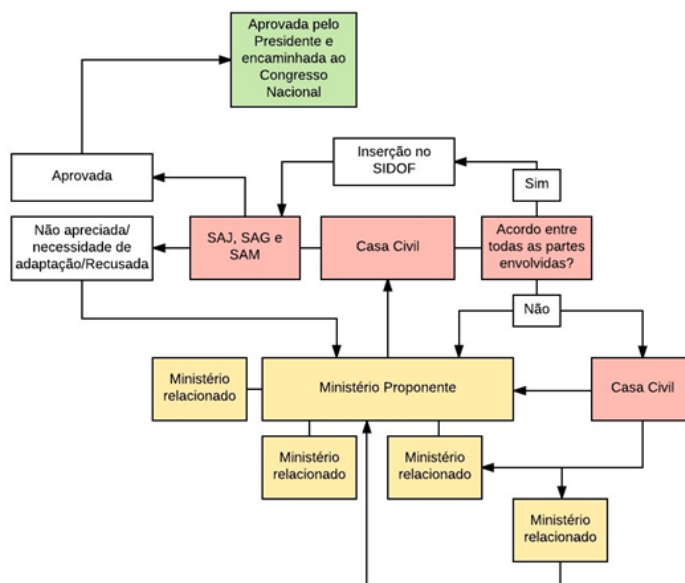
O curso usual é o ministério interessado propor a matéria/política e todos os interessados apresentarem sugestões e desacordos para ajustar eventuais divergências. A matéria passa à análise da Casa Civil da Presidência, que exerce seu escrutínio e recebe o aval do Presidente antes do encaminhamento Congressional. Neste momento, a Casa Civil dá corpo a seu papel de *gatekeeper*, aplica seus próprios vetos ou, antes, impõe decisões sobre matérias para as quais diferentes pastas não encontraram acordo.<sup>7</sup> A Casa Civil pode iniciar este processo de gestão da tramitação

<sup>6</sup> Uma descrição alternativa, mas que revela o mesmo processo, é a que segue: "Na hora que você insere [no SIDOF], você tem que necessariamente colocar os ministérios parceiros, então, você tem que incluir os ministérios e exposição de motivos, ela vai ser interministerial. Então, por exemplo, um Pronatec da vida, ele necessariamente envolve o MEC, o MTE, MDS, então, têm vários ministérios que participam necessariamente. Então, eu os incluo e aí eu tenho que ter o ok do ministro e da Conjur e desses ministérios. Então, eles têm que dar o ok para chegar na Casa Civil, porque funciona assim, eles vão dando o ok, paralelamente sai, aí depois que todo mundo dá o ok, volta para o ministério proponente e ele manda para Casa Civil. Até porque às vezes demora muito, então, a gente tem que saber se o ministro tem interesse ainda no projeto. Teve? Chegou na Casa Civil. Quando chega aqui, nem sempre chega redondo, nem sempre chega tudo perfeito. Então, o que acontece? Ou então às vezes o que acontece? A pessoa pega e coloca menos ministérios do que deveria ter colocado. Por exemplo, no caso do Pronatec, vamos dizer, se eu não coloquei o MTE como coautor, eu estou na verdade esquecendo um ministério que é essencial para a política. Então, a Casa Civil tem essa competência de avaliar quem que está faltando na discussão. Então, a gente reinsere as pessoas na discussão. Quando o projeto está com muita pressa, a gente chama reuniões aqui, envia o texto e a gente senta na mesa para conversar, para tentar fechar um texto que haja consenso dentro do governo. Esse é o papel central da Casa Civil, da SAJ e SAG."

<sup>7</sup> OS ministérios da Justiça, Fazenda e Planejamento sempre precisam ser consultados sobre as propostas, daí o papel de centralidade que assumem no processo legislativo do Executivo.

III Encontro Internacional  
 Participação, Democracia e Políticas Públicas  
 Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
 Versão Preliminar. Pedese não citar sem a autorização das autoras  
 em etapas anteriores, contudo. A figura 1 esquematiza a tramitação típica de uma política nascida no Ministério.

FIGURA 1 – TRAMITAÇÃO TÍPICA DE UMA POLÍTICA INICIADA NO MINISTÉRIO

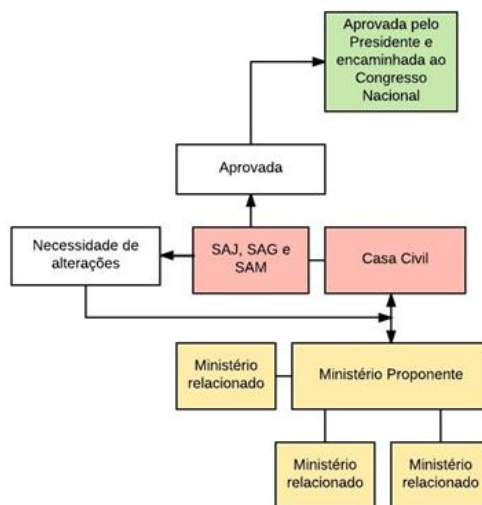


Fonte: Elaboração própria.

Quando a política integra as prioridades da presidência, a tramitação muda. A interlocução entre ministérios e Casa Civil se dá no momento de sua elaboração. Uma vez passada pela análise jurídica (SAJ), e análise de mérito (SAG), a política pode retornar aos ministérios, caso existam alterações a realizar ou aprovar, e posteriormente encaminhadas à Presidência. Este arranjo torna mais célere a tramitação de tais políticas.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pedese não citar sem a autorização das autoras

FIGURA 02 – ESQUEMA DE TRAMITAÇÃO DE UMA POLÍTICA PRIORITÁRIA



Fonte: Elaboração própria.

É principalmente no nível administrativo, não político, que se concentram os ajustes e a coordenação a ser feita. Coordenação política da agenda, no momento da concepção destas, é menos frequente, exceto quando se trata de grandes projetos intersetoriais, cujos arranjos de interlocução demandam intervenções políticas mais incisivas.

A divergência política pode estar subestimada porque as matérias, ao serem formuladas no nível ministerial, podem ser antecipadamente ajustadas em reação à esperadas divergências. Afinal, se os demais ministérios não concordarão e se a presidência não carimbará o projeto, a matéria pode nem sequer vir à luz. Em todo caso, é pouco frequente que no processo de formulação da agenda o conflito partidário apareça.

Nuance importante a notar é a atuação de apoio da Casa Civil à tramitação de matérias, uma vez que estas recebam a chancela presidencial. Foi o que um secretário-executivo quis expressar, com validade mais ampla para o governo, ao descrever o momento decisivo de transição do Programa Fome Zero ao Programa Bolsa Família:

“A Casa Civil, ao perceber o movimento de Lula e Palocci [de apoio à proposta do bolsa família em alternativa ao Programa Fome Zero] [...] banca esse processo; coloca um peso relevante para que o processo ande. [...] O jogo foi jogado lá na largada [...] quando Lula banca: “entendi, a estratégia do Fome Zero não vai viabilizar uma mudança estrutural”, e arbitrou entre as duas. A Casa Civil se alinhou ao Presidente.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

A literatura de análise do presidencialismo multipartidário se apoia na premissa de que a construção de apoio majoritário requer acordo em torno de agenda comum, a cada governo. Embora o Presidente seja o principal jogador, sem concessões aos partidos estes não entrariam no jogo. Decorre daí a expectativa de que a formulação da agenda do Executivo precise aparar divergências entre preferências de ministros indicados por partidos políticos “ideologicamente distantes” do partido do Presidente e que este é um obstáculo ao processo de governo.

Este pode não ser um problema relevante no executivo federal brasileiro, por quatro razões. Primeiro, a Casa Civil monitora toda a produção do executivo, pelo menos em sua etapa final. Divergências de conteúdo, aparadas já durante o processo de formulação, teriam arestas remanescentes aparadas, inevitavelmente, antes de seu envio ao legislativo. Segundo, os partidos, como unidades analíticas, não têm agenda setorial e, portanto, faz pouco sentido saber quais são as diferenças entre agendas de partidos diferentes. Terceiro, mesmo que houvesse uma agenda, ela dificilmente está harmonicamente distribuída entre todo o partido, que tem facções, grupos, “tendências”. Nesse cenário é mais fácil ao presidente definir nomes que comunguem de sua própria agenda (embora as análises por princípio tomem a legenda partidária, sem mais). O processo reverso também esclarece o argumento: ministros de mesmo partido operam mudanças bruscas na agenda da pasta. As oscilações entre ministros petistas nas políticas de assistência social são exemplos. Por fim, há a natural adesão à agenda do Presidente operada pela entronização dos ministros e seus assessores na Esplanada dos Ministérios. No máximo, a divergência, que é sempre potencial, inibe a formulação de propostas, incentiva que se antecipem reações. Vale para o caso de partidos e, considerando que todo o período que analisamos é de presidência petista, vale para as tendências deste partido.

Um alto gestor qualifica os supostos conflitos de preferências entre partidos como bloqueios que “criam um contencioso que não deixa as coisas andarem. [...] O tensionamento ocorre de tal forma que bloqueia a [matéria, em estágio de formulação] pré-legislativa. Você vê que não vai andar, você abre outra frente, porque aquilo gera impasse”.

Os conflitos que a todo momento a Casa Civil gerencia não são expressão dessas divergências da coalizão. Em sua maioria, lidam com aspectos administrativos

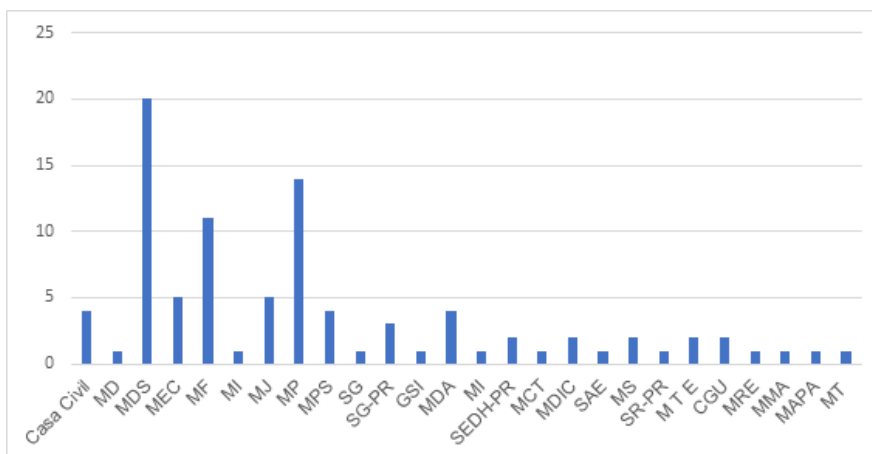
III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras  
e de atribuições de responsabilidades entre os atores envolvidos na política.<sup>8</sup>

### 5.1 Instrumentos legislativos

Para complementar a comparação entre as pastas, analisamos os instrumentos legislativos - projetos de lei e medidas provisórias - endossados por ambas as pastas e enviadas ao Congresso entre 2003 e 2014.

Como apontaram por Batista (2014) e Gaylord & Rennó (2015), os ministérios de coordenação se destacam entre os vinte e um instrumentos legislativos que envolvem o MDS. Vale notar, como precaução sobre o valor de face dos endossos, que a MPV 132 de 2003, transformada na Lei Ordinária 10863 de 2004, e que prevê a criação do bolsa família, foi assinada apenas pelo ministro da Casa Civil na época, José Dirceu. Sabemos que esta passou a ser uma das políticas mais ambiciosas da gestão petista.

GRÁFICO 01 – AUTORES DE INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS DO MDS (2003-2014)



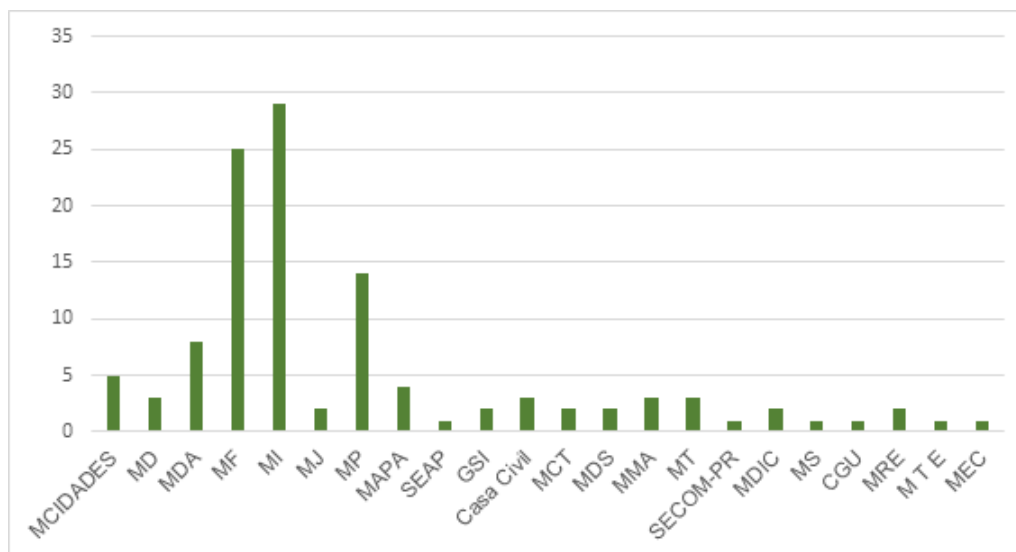
Fonte: Batista (2014) e elaboração própria a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.

A mesma centralidade dos ministérios de coordenação aparece nas propostas legislativas do Ministério da Integração Nacional.

<sup>8</sup> É sintomático indicar que, embora tenhamos orientado as conversas para captar divergências partidárias, não aparecem menções relevantes a elas, em nosso processo de codificação *grounded*.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

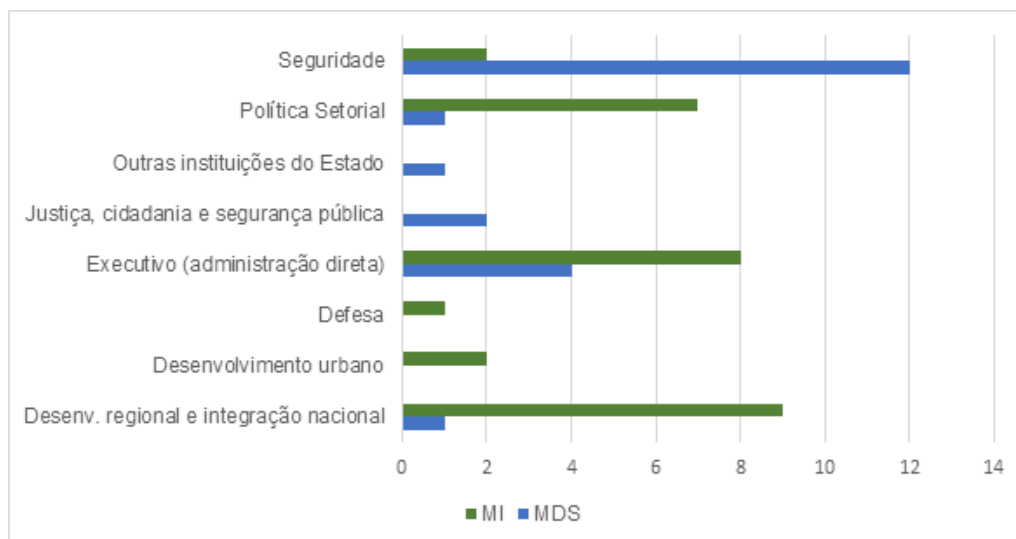
GRÁFICO 02 – AUTORES DE INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS DO MI (2003-2014)



Fonte: Batista (2014) e elaboração própria a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.

Como esperado, os ministérios apresentam algumas diferenças quanto a área de atuação. A maior parte da agenda do MDS versou sobre seguridade social, justiça, cidadania e segurança pública; o MI apresentou políticas de desenvolvimento regional e integração nacional, defesa e desenvolvimento urbano.

GRÁFICO 3 - PROPOSTAS LEGISLATIVAS POR ÁREA TEMÁTICA MI E MDS (2003-2014)

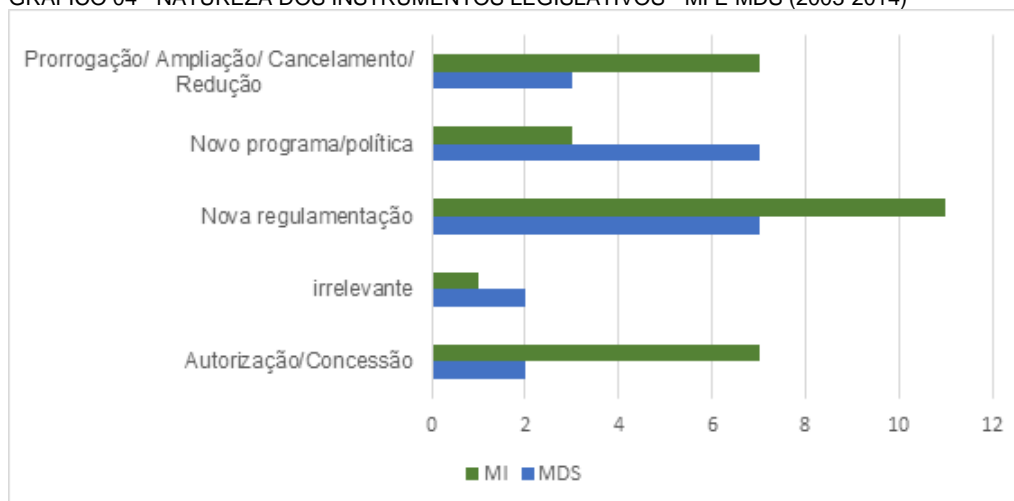


Fonte: Batista (2014) e elaboração própria a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

A natureza dos instrumentos legislativos indica que o MDS apresentou novos programas/política. O MI apresentou quantidade maior de projetos para regulamentar leis em vigor.

GRÁFICO 04 - NATUREZA DOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS - MI E MDS (2003-2014)



Fonte: Batista (2014) e elaboração própria a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável o avanço produzido por estudos recentes para que se compreenda melhor o funcionamento do Poder Executivo brasileiro, em particular, como se constrói a agenda de governo.

Este texto contribui para esta compreensão. Argumentou-se que, de modo geral, a agenda cinde-se em dois grupos: propostas de interesse prioritário da Presidência e as demais matérias, vinculadas aos ministérios. A tramitação varia entre ambas e é mais célere quando se trata de prioridade presidencial. Argumentamos também que o partilhamento da agenda é, em sua maior parte, função da natureza intersetorial das políticas. A lógica da tramitação impõe a interlocução prévia entre as pastas visando construir consensos e dirimir eventuais conflitos. A Casa Civil avaliza este processo e exerce função de selecionar as matérias que sobem à avaliação do Presidente. Este processo revelou que os ministérios são os principais formuladores das propostas e as burocracias setoriais, por delegação política, dão às matérias seu arranjo técnico.

Com base no acima resumido e valendo-nos da tipologia de funcionamento das coalizões parlamentares, o gabinete brasileiro pode ser definido como “radialmente dominado” (Vercesi, 2012): a distribuição interna do poder tem centralização resolutive

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

na Presidência Institucional. A natureza de tomada de decisão, por sua vez, se aproxima do modelo descentralizado, considerando que os ministérios têm papel de destaque na formulação de propostas, mesmo que exista sempre a agenda prioritária da Presidência.

Sugerimos também que conflitos ideológicos entre partidos da coalizão não são obstáculo à construção e tramitação da agenda, a menos quando estas estão circunscritas ao âmbito do Executivo, antes da apreciação no legislativo. A maioria da divergência é de natureza administrativa, não política. Reforça esse aspecto o fato de os partidos não figurarem como unidades propositoras de agendas, embora o ministro tenha papel central em defini-las.

A relevância dos ministérios e do ministro na definição da produção legislativa, mas com posterior supervisão da Casa Civil - cuja influência decisiva ocorre em momentos diferentes da formulação -, aliada ao papel da burocracia como formuladora técnica, dá ao funcionamento do Executivo contornos que podem ensejar novos debates com a literatura disponível sobre o presidencialismo brasileiro.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pedese não citar sem a autorização das autoras

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ARAUJO, Victor e SILVA, Thiago e VIEIRA, Marcelo. *Cabinet Rules and Power Sharing from a Comparative Perspective: Presidential and Parliamentary Democracies Reconsidered*. Paper apresentado na *74th Conference of the Midwest Political Science Association*, Chicago, IL, EUA, 2016.
- BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, no parlamentarismo e no presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 57, pp. 127-155, 2016.
- BATISTA, Mariana. O mistério dos ministérios: a governança da Coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese de doutorado – UFPE – Recife, 2014.
- BONVECCHI, Alejandro e SCARTASCINI, Carlos. *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know*. *Inter-American Development Bank. Department of Research and Chief Economist. Working papers series n*, IDB-WP-283. December, 2011.
- BORGES, André e COELHO, Denilson. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015.
- CHEIBUB, José Antonio e LIMONGI, Fernando. *Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered*. *Annual Review of Political Science* 5(1):151–179. 2002.
- CORBIN, Juliet e STRAUSS, Anselm. *Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria*. *Qualitative Sociology*, vol. 13. N.1, 1990.
- FIGUEIREDO, Argelina. Resenha de estudos sobre o Executivo. *Revista de Serviço Público*. Ano 55, número 1 e 2, jan-jun, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Presidential Power and Party Behavior in the Legislature*. Trabalho apresentado no XX Congresso da Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 de abril, 1997.
- FREITAS, Andrea e ARAÚJO, Victor. Partidos, Coalizões e Influência sobre Políticas Públicas no Brasil: um Jogo de Arenas Múltiplas e Payoffs Variados. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 30 de Agosto a 2 de Setembro, Belo

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

Horizonte, MG. 20016.

GAYLORD, Sylvia e RENNO, Lúcio. *Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. Presidential Studies Quarterly*, v. 45, p. 247-269, 2015.

GLASER, B. *Emergence vs. forcing: Basics of grounded theory analysis*. Mill Valley, CA: Sociology Press, 1992.

HUBER, John e MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia. *Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. American Political Science Review*. Vol. 102, No. 2 May 2008.

LAVEN, Michael e SHEPSON, Kenneth. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova* [online]. n.44, pp.81-106. 1998.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 38, nº. 3, 1995, pp.497-525.

LINZ, Juan J. *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it Make a difference? Paper prepared for the project, "The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone," sponsored by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation*. 1985.

LOUREIRO, Maria Rita e OLIVIERI, Cecília e MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: ABRUCIO Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita, PACHECO, Regina Silvia (Org). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Editora FGV. 2010.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Padiós Latinoamericana. 2002.

MARTINEZ-GALLARDO, C. *Inside the Cabinet: the influence of ministers in the policymaking process*. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (eds.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking, 1*. Washington: Inter-American Development Bank, p. 119-45, 2010.

MAYER, Kenneth. *With the Stroke of a Pen: executive orders and presidential power*. Princeton: Princeton University Press. 2001.

III Encontro Internacional  
Participação, Democracia e Políticas Públicas  
Seminário Temático 09 – Políticas públicas e partidos políticos  
Versão Preliminar. Pede-se não citar sem a autorização das autoras

- MARTIN, L. & VANBERG, G. *Parliaments and Coalitions: the Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- RAILE, Eric e PEREIRA, Carlos Pereira, e POWER, Timothy. *The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime*. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323-334. 2011.
- RENNÓ, Lúcio e WOJCIK, Stefan. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 4, p. 57, 2015.
- STROM, Kaare e MULLER, Wolfgang e BERGMAN, Torbjorn. *Cabinets and Coalition Bargaining: the democratic life cycle in Wester Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- KENDALL, Judy. Axial Coding and the grounded theory controversy. *Western Journal of Nursing Research*, 21, 6, p. 743-757.
- VAITSMAN, Jeni e RODRIGUES, Roberto e PAES-SOUSA, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. *Management of Official Transformations – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*. Policy Papers 17, 2006.
- VERCESI, Michelangelo. *Cabinets and decision-Making processes*. *Journal of Comparative Politics*. Vol.5, n.2, Julho de 2012.
- STRAUSS, A., & CORBIN, J. **Basics of qualitative research**. Newbury Park, CA: Sage, 1990.
- GLASER, B. & STRAUSS, A. **The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.



## **PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

III Encontro Internacional • UFES - Vitória, ES - 30/05 a 02/06/2017

### **ST 09 - Políticas públicas e partidos políticos**

Coordenadores:

- Paulo D'Ávila Filho (UERJ)
- Luciana Andressa Martins de Souza (UFES)

### **Conexões e desconexões entre a representação política tradicional e conselhistas**

Liana Lopes Bassi – Secretária de Saúde  
do Estado do Paraná – Doutoranda em  
Serviço Social e Política Social da  
Universidade Estadual de Londrina

## RESUMO

No que tange as políticas públicas, o Brasil vive um momento inédito em sua história ao introduzir neste processo a participação popular. Uma das formas desta participação tem sido aquela materializada pelos conselhos gestores. Nestas arenas atores da esfera governamental e da sociedade civil são investidos de poder representativo e, considerando que este formato é hoje a vértebra do sistema que pensa as políticas públicas torna-se de extrema relevância, não só avaliá-los mas compreender como estas Inovações Institucionais - IIs renovaram os repertórios das relações entre Estado e sociedade civil, incluindo aí as relações entre o sistema representativo conselhistas e a proximidade dos representantes ao campo político partidário. Conhecer seus vínculos, nexos, tensões, contradições, aproximações e distanciamentos bem como a forma como as esferas conselhistas estabelecem proximidades com interesses partidários podem contribuir para a compreensão da dinâmica participativa e seus resultados.

Palavras-chave. Representação política, Participação, Conselhos gestores, Autonomia.

## ABSTRACT

Concerning public policies, Brazil is experiencing an unprecedented moment in history by introducing popular participation in this process. One of the ways this participation has materialized is through management councils. In these arenas, actors from government and civil society spheres are invested with representative power. Considering that this format is, nowadays, the vertebra of the system that thinks the public policies, it becomes extremely relevant, not only to evaluate them but also to understand how these Institutional Innovations (IIs) renewed the repertoires of relations between the State and civil society, approaching the relations between the representative council system and the proximity of the representatives to the political party field. Knowing their ties, nexuses, tensions, contradictions, approximations and distances, as well as the way in which council spheres establish proximity with party interests can contribute to the understanding of the participatory dynamics and its results.

Keywords. Political representation, Participation, Management Councils, Autonomy

## INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte de uma pesquisa que busca as conexões e desconexões entre a representação política tradicional e conselhistas. Chamamos de representação política tradicional aquela que envolve agentes do governo, orientações partidárias e que no Estado democrático de direito elege seus representantes por meio de eleições/voto para mandatos periódicos. A relação entre representantes e representados pode ser mediada por partidos políticos que elegem princípios e fundamentos que canalizam a preferência dos eleitores. Já a representação conselhistas refere-se a funções de representação exercidas por representantes do governo e da sociedade civil ao integrarem colegiados para definição, formulação, fiscalização, deliberação das políticas públicas. Estas Inovações Institucionais - IIs<sup>1</sup> se proliferaram no país especialmente após a Constituição de 1988 que insere a participação da sociedade na esfera que antes era exclusiva do Estado. Para fins deste artigo, elegemos os conselhos gestores de políticas públicas, mais especificamente os conselhos de saúde que se operacionalizam nas esferas local, distrital, estadual e federal, nas quais as Conferências regionais, locais e nacionais são parte de sua constituição.

Passados alguns anos desde a sua implantação torna-se de extrema relevância, não só avaliá-las, mas compreender como estas IIs renovaram os repertórios das relações entre Estado e sociedade civil. Conhecer os vínculos, nexos, tensões, contradições, aproximações e distanciamentos bem como a forma como as esferas conselhistas estabelecem proximidades com interesses partidários e o sistema representativo tradicional podem contribuir para a compreensão da dinâmica participativa e seus resultados.

Destarte, interessa-nos compreender no processo de representação política, como estes novos atores estabelecem repertórios em sua trajetória de ação conectados ao sistema de representação tradicional e de que forma este processo incidirá em determinada política pública mesmo diante do discurso de separação e autonomia dos conselhos em relação aos partidos, visto que o discurso da autonomia em relação a sociedade política esteve presente desde a gênese da maior parte das IIs, embora não tenha se efetivado na prática como procurará demonstrar este artigo.

---

<sup>1</sup> Termo já utilizado em outros trabalhos da autora (ALMEIDA e BASSI, 2014), referem-se a modalidades participativas da sociedade civil amparadas no marco legal da Constituição de 88. Como exemplos, podemos ter os conselhos gestores de políticas públicas, a nova formatação das Conferências Nacionais, Orçamento Participativo, entre outros. Na literatura, com o mesmo sentido podemos encontrar termos como inovações participativas, experiências participativas, dinâmicas participativas, entre outros.

Traz preliminarmente, parte dos resultados de pesquisa com conselheiros de 03 conselhos municipais de saúde na região norte do Paraná, que farão parte de uma pesquisa que está sendo realizada com mais 12 conselhos na região de abrangência da 16ª Regional de Saúde de Apucarana. Para iniciar a discussão procura resgatar discursos que estiveram presentes na concepção dos conselhos gestores no campo da saúde, insere a discussão da pluralização da representação a partir destas inovações, como também os discursos presentes na literatura sobre a autonomia destes arranjos em relação ao Estado e partidos políticos.

#### **AS PRIMEIRAS CONCEPÇÕES DE CONSELHOS NO CAMPO DA SAÚDE**

As primeiras concepções de conselhos de políticas públicas foram gestadas no campo da saúde em especial atreladas ao movimento de Reforma Sanitária Brasileiro - RSB. As mudanças propostas por esse movimento - tanto no processo de trabalho como no próprio sistema de saúde - partem principalmente do entendimento do que é saúde. Diversos grupos nacionais e latino-americanos, orientados por linhas teóricas, políticas e ideológicas articulados em torno do marxismo vão construindo as bases do movimento na qual ganha força o conceito de saúde enquanto determinação social, bem como a necessidade da democratização na saúde (CEBES, 2014 p.18). O que muda substancialmente a concepção de saúde até então.

Este movimento tem seu auge nas décadas de 1970, em plena ditadura militar que restringia a democracia e a participação da sociedade nas mais variadas esferas e elege como tema “democracia é saúde”. Desta forma, a participação social na saúde faz parte dos debates e das propostas que se seguiriam com respeito a um novo modelo de saúde que fosse universal, de responsabilidade do Estado e que problematizasse também todas as esferas da vida humana, incluindo as questões econômicas. Todavia, não se tratava de uma proposta homogênea uma vez que no campo da saúde, havia basicamente dois modelos de saúde em disputa. O primeiro voltado ao mercado e seus interesses e que não considera as determinações sociais na saúde e que privilegia a cura. O segundo, ao relacionar a saúde com a democracia, trata-se de um movimento político que se baseia na saúde comunitária e preventivista que, segundo Campos (apud COSTA e VIEIRA, 2012 p.14), tem seu apoio na luta dos trabalhadores em prol de políticas públicas universais, nos moldes socialistas.

Segundo Paim, o Movimento de Reforma sanitária possuía uma concepção de sociedade ancorada por um arcabouço teórico marxista e gramsciano que possibilitou

a inclusão na cena política e em aparelhos estatais de sujeitos oriundos das lutas sociais contra a ditadura e a favor do reconhecimento dos direitos sociais pelo Estado brasileiro, viabilizando o protagonismo de outros atores políticos na

conjuntura, articulados ou não à classe trabalhadora, passíveis de apostar no desenvolvimento da cidadania no Estado moderno (PAIM, J., 2008a).

Lilia B. Schraiber (Apud PAIM, 2008b p. 15) nos lembra que esta escolha não foi aleatória, mas trata-se de um fato histórico que erige em tempos de turbulências sociais e movimentos reivindicatórios, relacionados à luta contra a ditadura brasileira. Desta forma, o Movimento de Reforma Brasileiro, relacionando a saúde com a democracia, entre suas proposições inclui a necessidade da participação da sociedade na formulação, fiscalização e avaliação da política pública de saúde de caráter universal, de onde surgirá o desenho dos conselhos gestores de saúde com a participação de representantes do governo, mas também da sociedade civil por meio de suas organizações (associações, movimentos sociais, entidades de defesa de direitos, etc..)

Tal modelo ampliou-se estendendo-se para as demais políticas públicas tornando-se referência em gestão; todavia é o campo da saúde que utilizará pela primeira vez<sup>2</sup> o termo controle social para esta modalidade de participação tendo como pressuposto a possibilidade da sociedade influir nas atividades e decisões do Estado

Assim, ancoradas no texto constitucional de 1988, estas experiências conselhistas se multiplicam em todo território nacional e em todas as esferas do governo e outras políticas públicas. Estes arranjos tiveram grande expansão especialmente nos anos de 2003 a 2011. Segundo dados do IPEA (2011) a ampliação dos canais de participação pode ser demonstrada nas inúmeras conferências nacionais sobre políticas públicas realizadas neste período, que pressupõem uma organização local por meio dos conselhos. Estes dados, somados à ampliação das instâncias de participação, nos permite afirmar que é um modelo que se assentou fazendo parte de um arcabouço institucional da democracia brasileira e que nos levam a indagar quais serão os efeitos dessas inovações para a expansão dos direitos de cidadania.

Tatagiba (2002, p.47) ressalta que os conselhos eram a grande aposta para a ampliação da participação popular rumo à construção de uma sociedade mais democrática uma vez que “esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil”. Cortez (2009 p.20) afirma que os idealizadores e participantes destes mecanismos tinham a expectativa de que estes instrumentos participativos sensibilizassem os governos para as demandas por democratização e acesso aos serviços, possibilitando, também, maior

---

<sup>2</sup> A utilização do termo controle social para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado está relacionada à IX Conferência Nacional de Saúde. Maria Valéria Costa também traz a definição do controle social no Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz/Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009.

*accountability*<sup>3</sup> entre governo e sociedade. Destarte, a sociedade seria capaz de tencionar o Estado imprimindo propostas de interesse público e de grupos sociais organizados. Todavia, apesar de avanços inegáveis, verifica-se, ao contrário do que se esperava, que o controle social através dessas IIs encontrou óbices, fato este amplamente verificado em diversas pesquisas<sup>4</sup>.

Importante ressaltar mais uma vez que este período em que se instituem é marcado pelo final da Ditadura Militar no Brasil instaurada em 1964 e a possibilidade de participação junto às políticas foi uma das principais marcas do processo de democratização do país nos anos de 1980. Sendo assim, é compreensível, não só a euforia, mas as expectativas que se tinha por trás da participação social.

Todavia, após quase 30 anos desde a consolidação das IIs e passada a euforia, é preciso olhar as modalidades participativas a partir do real, do concreto e desmistificá-las do ponto de vista analítico. Neste sentido, concordamos com Guedes e Silva (2014) quando afirmam que

Há, contudo, no país, a construção de um fetiche em torno da relevância da participação da sociedade civil no seio dos espaços institucionalizados de participação, a exemplo da questão dos conselhos de políticas públicas, o qual necessita ser desconstruído para que tais espaços sejam analisados em sua real condição histórica no Brasil.

Considerando o histórico em que foram gestadas as IIs podemos afirmar que era esperado que houvesse a ampliação da democracia. Todavia, os contornos da realidade que se seguiu, eliminaram a possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo da democracia, retomando aqui questão levantada por Dagnino (2002, p.279). Ainda assim, a despeito das expectativas e desencantos, estes mecanismos configuram-se num desenho institucional inovador para a formulação das políticas públicas. É possível afirmar que vivemos um momento inédito na história brasileira após a Constituição de 88, com a

---

<sup>3</sup> Em BASSI, 2012, trabalhamos três indicadores de representação política sendo eles: autorização, *accountability* e responsividade. A autorização enquanto um dos elementos importantes da teoria moderna da representação, ao assumir outros contornos, abre um debate relevante quanto a legitimidade dos procedimentos que autorizam que integrantes de instituições sejam a voz daqueles que representam, cujo procedimento se diferencia do modelo tradicional de escolha, que é o voto. Quanto a *accountability*, alguns autores preferem traduzir para a prestação de contas. Outros, no entanto mantém o termo anglo-saxão alegando que a tradução não abarca a gama de significados expressa no conceito. Por hora, utilizamos a definição de Gurza Lavalle e Castello (2008) que diz que a "*accountability* supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social. A responsividade política, por sua vez, "se refere, normalmente, à sensibilidade do governo e dos representantes diante das inquietudes e demandas dos governados e dos representados, expressada mediante algum tipo de resposta. Dessa forma, a 'responsividade' guarda parentesco semântico estreito com responsabilidade, mas, nesse caso, ser responsável pressupõe responder pelo cuidado de algo ou de alguma coisa e estar sujeito a penalização". (GURZA LAVALLE e CASTELO, 2008 Nota 5).

<sup>4</sup> A partir dos anos 1990 houve grande interesse no tema havendo uma vasta literatura. Citamos por exemplo TATAGIBA, 2002; Avritzer, Luchmann, Dagnino, 2002.

participação de diversos atores societários na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Segundo Gurza Lavalle et all (2006, p.45,) experiências com esta ênfase, como é o caso dos conselhos gestores e do orçamento participativo, colocam o Brasil como referência importantíssima do debate internacional acerca da democracia. Ressalta ainda seu ineditismo considerando que “talvez pela primeira vez na história, a democracia e seu horizonte de reformas possíveis passaram a ser pensados, no hemisfério norte, a partir de experiências vivenciadas no hemisfério sul”.

### **A PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NAS IIs**

Como vimos, embora as expectativas se concretizaram num movimento diferenciado e inédito, a introdução das IIs ainda possui uma capacidade de provocar mudanças na configuração democrática do Estado. Entre elas, a renovação do debate sobre democracia representativa e democracia participativa. Como fruto deste debate e da realidade concreta, observa-se na contemporaneidade a possibilidade de não mais pensar a participação como o reverso da representação, bem como a ideia de que se processa certa diluição entre os limites que separam um tipo da outra; isto considerando que estes espaços de participação inauguram também um novo formato de representação, que diferenciado da concepção tradicional, insere novos atores investidos legalmente do poder de representação exercendo papel na mediação entre os segmentos e organizações e o governo, podendo inclusive interferir no desenho das políticas públicas.

Diante deste quadro, o que parece ser relevante aqui não são as contradições entre participação e representação, mas, sobretudo compreender o modo que a participação política pode ativar uma variedade de formas de controle social por meio da representação exercida em novos espaços institucionais. Essa dinâmica de participação tem demonstrado, na prática, a possibilidade de uma ressignificação da representação política.

Ao estudar participação como representação tendo como referência as conferências nacionais de políticas públicas, Pogrebinschi e Santos (2011, p. 266) destacam que

O Brasil faz na prática o que os estudiosos internacionais da democracia e dos processos democráticos de formulação de políticas públicas esforçam-se por fazer criando modelos teóricos e produzindo simulações hipotéticas: aprofundar o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de uma aproximação entre o Estado e a sociedade civil.

Ainda que os conselhos e conferências sejam a forma mais utilizada de pensar e conceber políticas públicas, além de terem alcançado um alto grau de institucionalização e

normatização por meio de leis, decretos, resoluções e portarias<sup>5</sup>, tanto o Estado como sociedade civil encontram dificuldades para se organizarem nesta nova dinâmica e, a despeito dos óbices, as agendas de pesquisa não podem deixar de incluir os impactos reais e significativos da participação institucionalizada sobre as políticas públicas.

No conjunto, os conselhos revelam novas formas de constituição de representação política, uma vez que se configuram em arenas para o exercício do estado de direito para além ou em concomitância com o sistema de representação político partidário tradicional<sup>6</sup>. Envolvendo atores do poder governamental e da sociedade civil, investe seus membros de poder representativo quando são eleitos ou indicados para compor o conselho. Por outras palavras, os conselhos gestores têm inaugurado, ao lado de instituições tradicionais de representação política, novas instituições e funções de representação exercidas por organizações civis, podendo caminhar na direção de opções de representação mais próximas e menos engessadas (GURZA LAVALLE e ARAÚJO, 2008).

Podemos dizer que, embora tenham sido formuladas a partir do escopo da participação, as IIs promovem um deslocamento das discussões para a representação na democracia. Almeida e Bassi (2014) relembrem o deslocamento que se deu na bibliografia que tratam esses novos formatos.

Se até meados dos anos 2000 havia um consenso imperante nessa bibliografia de que aquelas instâncias expressavam um novo tipo de *participação* da sociedade civil, que passava a atuar em espaços formais de elaboração e controle de políticas junto ao Estado, a partir de então elas começaram a ser elaboradas pelo registro da *representação política*. Afinal, os agentes que compõem tais instâncias representam, do ponto de vista formal, coletivos. Assim, o pressuposto é o de que eles não agem em nome de si próprios, mas de um grupo, um segmento (ALMEIDA e BASSI, 2014, p.123)

Tal deslocamento possibilita um outro debate que é a reconfiguração da representação política e que problematizam abordagens enraizadas na teoria democrática que colocam participação e representação política em campos opostos. Para as autoras,

---

<sup>5</sup> Dentre as áreas das políticas públicas, o campo da saúde possui uma experiência acumulada sendo o primeiro a incorporar a participação da sociedade civil por meio dos conselhos gestores de políticas públicas. No seu processo de institucionalização e amadurecimento incorporou as demandas que surgiram no próprio processo de tal forma que conta hoje com marcos legais que são revistos e atualizados, que não só regulamentam e definem o funcionamento, composição e atribuições dos conselhos, como também dá poderes aos mesmos na fiscalização da aplicação dos recursos, na implementação dos planos de saúde, utilização dos recursos, etc.. Como exemplo citamos a Lei 8142/90, resolução CNS 453/12, Lei Complementar 141/12.

<sup>6</sup> Como já afirmado no início do trabalho, consideramos sistema tradicional de representação política e instituições tradicionais de representação aquelas que se dão mediante eleições/voto que engloba o executivo e legislativo nas unidades federativas, municípios e união.

trata-se de um debate que assume facetas muito variadas, mas que chama a atenção para as múltiplas formas por meio das quais a representação política pode se manifestar contemporaneamente, extrapolando as instituições tradicionais do governo representativo (2014, p.124).

Conforme Urbinati, para algumas correntes de pensamento a participação direta seria a forma democrática por excelência e a representação uma alternativa remediada, *Second Best*<sup>7</sup> (URBINATI, 2006a). No entanto, a relação representação e democracia vêm ganhando espaço na atualidade e demonstra que a engrenagem política hoje requer participação.

Em seu livro, argumenta que, ao invés de antitéticas, democracia e representação são complementares e que participação e representação não são formas alternativas de democracia, mas, sobretudo “formas relacionadas que constituem um *continuun* de ação e juízo político em democracias modernas” (URBINATI, 2006b, p.3, tradução nossa). Nesta concepção, representação é um requisito para a expansão democrática, portanto, essencial para a democracia.

Ao assinalarem as vertentes que tratam do tema, Gurza Lavalle, Houtzager e Castelo (2006b) criticam o viés dualista dado à representação e participação. Para eles, quem pensa a representação política tem atentado pouco para a reforma e qualidade da democracia e vice-versa, sendo que na perspectiva da representação política os estudos privilegiam as funções de representação nos canais tradicionais. Por outro lado, os autores e a literatura preocupada com o aprofundamento da democracia enfatizam as diversas formas de participação, as inovações institucionais de intervenção nas políticas públicas sem, contudo, prestar atenção à problemática da representação.

### **ESTADO, SOCIEDADE CIVIL e SOCIEDADE POLÍTICA**

Até aqui vimos que participação e representação não estão necessariamente em lados opostos, sendo que a temática da democracia aparece como a grande motivação para o estudo de tais questões. Pogrebinski (2009 p. 17) relembra que Marx apresenta a democracia, assim como o comunismo como enigma resolvido, como solução, sem, contudo, deixar de conhecer-se como enigma e como resolução de um outro enigma: o enigma do político. A autora ainda ressalta que para Marx a modernidade política é marcada por uma contradição, a separação entre o Estado e sociedade civil, ou seja, da “compreensão da política a partir da ideia de um Estado moderno que se encontra definitivamente separado da sociedade civil desde a Revolução Francesa”.

---

<sup>7</sup> Expressão utilizada pela autora

Assim, a necessidade de reconectar o Estado e sociedade se dá também por manifestações que retomam a participação do cidadão na vida política (ALMEIDA, 2015, p.42). Todavia, Pogrebinschi nos lembra que, enquanto antagônicos, os mecanismos de aproximação entre um e outro se dá por uma “existência política ilusória”.

Esses dualismos e a contradição principal da qual eles se originam fazem com que a sociedade civil só possa experimentar uma “existência ilusória” em face de um Estado moderno caracterizado como “comunidade ilusória”. A ilusão em jogo resulta das modernas instituições criadas para, supostamente, aproximar aquelas duas esferas antagônicas: o sufrágio, a representação, o direito, entre outros mecanismos de mediação entre a esfera socioeconômica e o mundo político” (POGREBINSCHI, 2015, p.17 e 18).

Retomamos esta questão uma vez que a pluralização da representação<sup>8</sup> insere novas questões ao debate sobre a democracia e os mecanismos de aproximação entre as duas esferas. Almeida (2015, p.15) nos lembra que já estava posto por alguns autores a preocupação quanto aos critérios que definem a representação política como democrática e, em um dos tópicos de seu livro busca responder se haveria entre representação política e democracia uma conexão possível (p.56). Entre tantas argumentações, ressalta que “o encontro entre representação com a democracia não rompe com o dualismo Estado e sociedade, mas busca sua conexão por meio da expressão da soberania no momento do voto” (p.64), principalmente quando se tenta compreender ‘quem representa’.

Lembramos que a autorização aparece aqui como um dos indicadores importantes para a representação e que esta, na representação tradicional, se dá por meio de eleições e voto, contudo, com a pluralização da representação há uma diversificação nas formas de autorização já que os conselheiros podem ou não ser escolhidos mediante o voto. Os representantes governamentais, por exemplo são escolhidos, via de regra por indicação, o que pode acontecer também com representantes das organizações da sociedade civil.

Ainda com relação a autorização, Almeida (2014, p.102) afirma que a ausência de um processo autorizativo é um problema que precisa ser enfrentado e que é preciso repensar a exclusividade da autorização eleitoral considerando os seus limites para seleção de “bons governantes” e para a representatividade democrática. O que vem ganhando novos contornos no debate especialmente a partir do fenômeno da pluralização da representação.

---

<sup>8</sup> Pluralização de representação foi o termo cunhado especialmente a partir do trabalho de LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO (2006) ao referir-se à nova dinâmica de representação inauguradas pelas IIs.

No que tange aos Conselhos Gestores, como afirmamos anteriormente, havia grande expectativa que houvesse uma ampliação dos canais de participação e por consequência, o aprimoramento da democracia. Aliado às expectativas, as proposições iniciais sobre a formatação destes diziam respeito à necessidade da paridade entre sociedade civil e governo no processo decisório bem como o signo da autonomia frente as esferas governamentais e o sistema de representação tradicional. Desta forma engendrou-se uma separação entre sociedade civil e sociedade política.

Teixeira (2013), em sua tese, faz uma revisão de literatura e busca compreender o ideário de participação que permeou as discussões para o fortalecimento de espaços participativos, entre eles os conselhos<sup>9</sup>. Sua crítica é que ao buscar explicação para o surgimento dos ideários participativos o foco dos estudos tem sido a sociedade civil, segundo ela “a partir de um ator privilegiado que é o movimento social”. É possível que este recorte tenha possibilitado que as análises desconsiderassem a intersecção entre sociedade civil e política, e no caso da proposta do presente artigo, a separação entre representação/participação da sociedade civil e representação política tradicional que se encontra mais no campo da sociedade política.

Para a autora, as análises que descrevem o incremento da participação nas políticas públicas num movimento da Sociedade civil para o Estado, ou ao contrário por meio de afirmações de quem faz estas experiências é a sociedade política, omitem que os sujeitos envolvidos podem “vivenciar ao mesmo tempo a condição de ser movimento, academia, partido, sindicato, estado, e/ou governo”. Sua tese é a de que “esta múltipla identidade está na raiz da construção de boa parte das experiências participativas no Brasil” (TEIXEIRA, 2013, p.11).

### **A EXPERIÊNCIA CONSELHISTA SOB O SIGNO DA AUTONOMIA EM RELAÇÃO AO ESTADO E SISTEMA REPRESENTATIVO TRADICIONAL.**

Ao desconsiderar esta “múltipla identidade” constitutiva do movimento que institui os conselhos, o discurso da autonomia ganha espaço nestas IIs. É possível também que, as análises e expectativas que se seguiram ganharam o signo da autonomia pela intensa relação que as primeiras experiências conselhistas apresentavam com os movimentos sociais da década de 70 e 80 que, além de suas demandas e lutas próprias, tinham em comum a defesa da democracia e resistência ao Estado autoritário.

---

<sup>9</sup> A autora faz um belíssimo resgate do contexto histórico e político do período que gestou as iniciativas de ampliação de participação antes de 1988. Busca o ideário dos atores que tiveram papel fundamental para o desenho que as IIs iriam tomar, especialmente os conselhos gestores. Para isso lembra especialmente dos movimentos sociais, das Comunidades Eclesiais de Base - CEBS, do movimento de reforma sanitária e do Partido dos Trabalhadores – PT.

Gurza La Valle e Szwako (2015, p. 158) chamam a atenção para a revisão de literatura feita que se colocam numa perspectiva diferenciada em que não centram mais suas análises na oposição entre atores estatais e não estatais

A própria ideia do Estado como um aparato burocrático munido de autoridade, conhecimento especializado e capacidade de ação, quando interpelado pelas instituições participativas por ele institucionalizadas, tem sido funda e criteriosamente revisada (ABERS; KECK, 2013). Nesse mesmo sentido, outras análises sugerem uma expansão analítica que engloba e ultrapassa a “arena estatal”, enfocando as formas institucionalizadas de participação não a partir da sociedade civil, mas do sistema político e em relação direta com atores partidários – ambos largamente eclipsados no debate (ROMÃO, 2010).

Esta observação dos autores se faz a partir da crítica da obra de Leonardo Avritzer que destaca a questão da autonomia dos movimentos sociais e inovações participativas em relação ao Estado, especialmente na década de 70 e 80 do século XX. Segundo os autores, “a caracterização daquele momento sob o signo da ‘autonomia’ é ponto comum nas literaturas dos anos 1980 e 1990”.

Avritzer (2012 p. 389) aponta como uma das razões para a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e partidos políticos, a forte intervenção do Estado na organização da sociedade. Segundo o autor, a autonomia reivindicada tinha dois significados principais. Primeiro, a autonomia foi entendida como agir sem pedir autorização do Estado (1977 – 1985) e segundo, a tentativa de propor alternativas de administração de políticas sem a participação do Estado (1980). Este segundo movimento protagonizado especialmente pelo Movimento de Reforma Sanitária Brasileiro e o Movimento de Reforma Urbana.

Todavia, Gurza Lavalle e Szwako (2015) advogam a tese de interdependência política uma vez que “as interações e a mútua constituição entre interesses sociais organizados e Estado definem o âmago da construção da ordem política em si” (p. 167). Quanto ao Movimento de Reforma Sanitária e as mudanças no campo da saúde, destacam o caráter seletivo na análise de Avritzer, uma vez que o movimento sanitarista, na sua complexidade, apresentava propostas que iam além da chamada autonomia. Entre elas a ‘ocupação de espaços no Estado’ bem como a intervenção nas instituições de ensino e criação de novas, privilegiando o campo da medicina social em seu currículo. “Em ambos os casos, a estratégia bem-sucedida do movimento sanitarista não apenas pressupôs interação com o Estado, como também disputa dentro do Estado pelas políticas e capacidade regulatória do próprio Estado” (GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 170).

Como já observado, porquanto sociedade civil e Estado são mutuamente constitutivos, a invocação da ‘autonomia’ não implica ausência de interação – conforme mostrado acima no caso do

movimento sanitarista –, da mesma forma que sua não invocação tampouco implicaria submissão ao Estado ou qualquer forma de fusão com ele (GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015, p. 170).

Não é nosso objetivo aqui tratar amplamente o tema da autonomia, mas registrar de que forma foi sendo construída a concepção de que a sociedade civil (da qual os conselhos gestores fazem parte) deveria atuar autônoma ao Estado e aos partidos políticos em parte da literatura. Neste sentido, concordamos com Gurza Lavalle e Szwako quando afirmam que “a autonomia *qua* categoria de análise não é unívoca e sequer autoevidente; seu uso admite uma ampla gama de filiações analíticas e, seguindo o cânone epistemológico de explicitação da posição da fala, cabe aos autores ser claros quanto a seus pressupostos teórico-normativos” (p. 175), o que justifica o deslocamento das análises atuais para a mútua determinação entre Estado e Sociedade Civil.

Retomando a tese de Teixeira (2013), vemos por exemplo que, entre os atores que buscaram alterar o desenho das políticas públicas por meio da participação e da instituição dos conselhos estava o Partido dos Trabalhadores, o que desmistifica de certo modo a tese da autonomia, ainda que seja tomada num momento seguinte com a tese da interdependência, como sustenta Avritzer (2012). Portanto, a gênese das experiências participativas revela as múltiplas vinculações dos envolvidos, alguns dos quais ingressarão nos conselhos como representantes das entidades da sociedade civil.

Romão (2011), ao tratar da IIs do Orçamento Participativo, nos lembra que muitos conselheiros desta experiência compõem as *franjas* da sociedade política, “situam-se em ascensão a ela, buscando melhor posicionamento no campo político local, no âmbito das disputas internas aos partidos e ao governo municipal” (ROMÃO, 2011, p. 359, 360). Destarte, importa-nos saber se, ao invés da autonomia, não haveria também interesse de conselhos e conselheiros de permanecerem nas chamadas *franjas*. É verdade que, no caso do OP, não há uma obrigatoriedade de sua existência, por isso alguns estudos partem do interesse da sociedade política em implantá-los. Já no caso dos conselhos, em algumas políticas como o caso da saúde, a inexistência do conselho impossibilita o repasse de fundos para a execução da política no município e no Estado.

Sendo assim, os conselhos gestores se configuram em um campo privilegiado de disputas, especialmente na aplicação de recursos do fundo público, disputas estas que serão referendadas ou não pelo poder legislativo local e que nos levam a crer que, à exemplo do OP, existe possibilidades de interface dos conselheiros com representantes políticos partidários. Neste sentido, para Faria (2015, p.5) “discutir a pluralização da representação significa lidar com um terreno de possibilidades para a representação nas sociedades

contemporâneas que não usurpam o governo representativo nem conflitam de modo irreconciliável com ele”.

Em pesquisa realizada em conselhos distritais de saúde no Rio de Janeiro, Faria (2015 p.17) observa uma proximidade ao Poder Legislativo, vinculação à partido político de esquerda e histórico de militância como fatores importantes para aprovação de pautas pela saúde da cidade.

Portanto, podemos dizer que as IIs, embora gestadas sob o signo da autonomia, na prática ressignifica-a uma vez que a introdução de mecanismos para a interferência nas políticas públicas era também uma aposta de mudança “por dentro do Estado” o que exigiu uma conexão com atores da arena político-institucional (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, p.184). Sendo assim, os conselheiros, assim como atores de outras experiências participativas, tiveram que lidar com novos repertórios de ação e conhecer mais sobre a formulação de políticas públicas, compreensão do seu papel e do papel das instâncias da sociedade política, identificação de estratégias para a defesa de seus interesses, entre outros; o que possibilitou conexões e aprendizado com o sistema político representativo tradicional. Neste sentido, concordamos com Tatagiba e Blikstad quando afirmam que “Os processos participativos se constituem a partir de pontos variados de intersecção entre pessoas organizadas pelos movimentos sociais, agentes do governo e aqueles que falam e atuam em nome de partidos e orientações partidárias” (p.178).

#### **DADOS PRELIMINARES DA PESQUISA COM 03 CONSELHOS DE SAÚDE DO NORTE DO PARANÁ**

Os dados aqui apresentados referem-se aos municípios de Arapongas (116.960 habitantes), São Pedro do Ivaí (10.864) e Mauá da Serra (9.874). A escolha destes municípios, dentre os 15 a serem pesquisados, se deu de forma aleatória uma vez que foram os primeiros a devolver os questionários respondidos. Entre as questões apresentadas, para este artigo, selecionamos aquelas com objetivo de identificar a proximidade dos conselheiros com o sistema de representação política tradicional.

Os questionários foram respondidos por conselheiros no período de dezembro de 2015 a abril de 2016 em reuniões ordinárias dos conselhos, nas quais estavam presentes titulares e suplentes, sendo 10 respondentes em Arapongas, 15 em São Pedro do Ivaí e 06 em Mauá da Serra.

A primeira questão versa sobre a vinculação dos conselheiros e interesse em participar de partido político. Percebemos maior vinculação entre os conselheiros de Arapongas, que além daqueles que já pertencem e participam (25%), não observamos rejeição ao sistema político tradicional uma vez que os que “pertencem, mas não participam” e os que

“poderiam pertencer” somam 58,3%. Os que nunca pertenceriam são apenas 16,7% dos respondentes, o menor índice entre os 3 municípios.

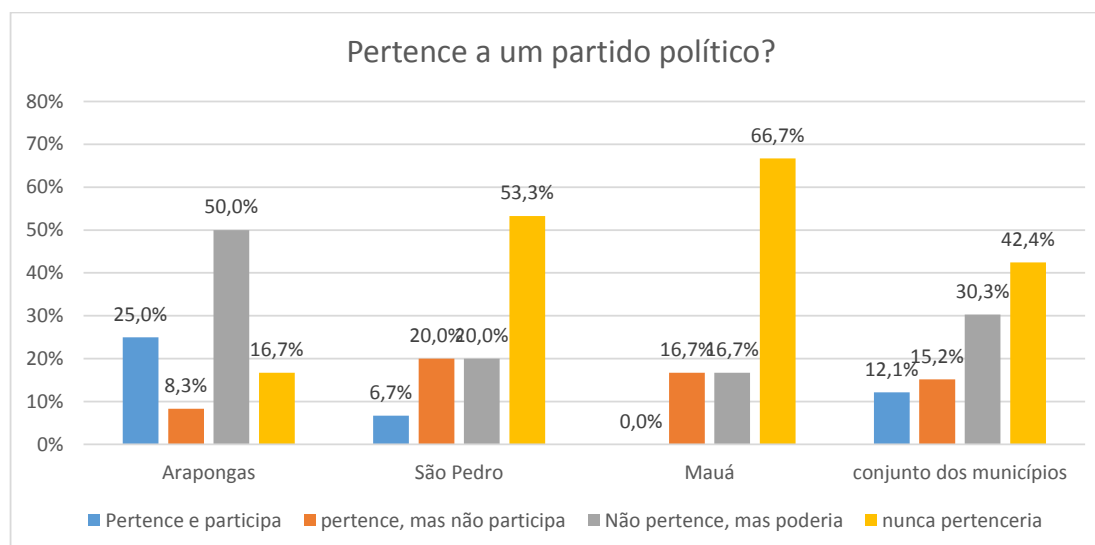


Figura 1 - Porcentagem de Conselheiros que pertencem a algum partido político.

Em contraposição, em São Pedro do Ivaí e Mauá da Serra a maior parte dos respondentes afirmam que nunca teriam interesse em pertencer a um partido, sendo 53,3% e 66,7% respectivamente. No conjunto dos municípios pesquisados parece haver uma rejeição pela política uma vez que 42,4% declaram que nunca pertenceriam a um partido.

Outros trabalhos já realizados que tratam de experiências participativas (TEIXEIRA, 2013; ROMÃO, 2011; ROMÃO, 2016; FARIA, 2015) demonstram que grande parte dos atores representantes da sociedade civil possuíam vínculos com partidos considerados de esquerda, ou em alguns casos com o partido governista do momento. Os três autores citados acima encontraram dados que estabelecem vinculação com o PT, tanto de militantes partidários quanto atores da sociedade política que mobilizam suas gestões para ampliação dos canais participativos.

No caso dos três municípios pesquisados os conselheiros possuem variados vínculos partidários, prevalecendo os considerados de centro-direita sendo: DEM, PMDB, PSDB, PTB. Quanto aos partidos considerados de esquerda, apenas um respondente filiado ao PDT. O PV também apareceu nas respostas em dois casos e boa parte dos filiados não identificaram o partido, portanto esta questão merece ser melhor elucidada.

Interessante lembrar que, no caso do Paraná, Ricardo Costa Oliveira (2000) fez um trabalho que identifica que a classe política é a mesma desde os tempos do Império. Os

partidos políticos são expressão de uma elite e classe dominante que ocupam seus espaços para manutenção de seu poder. Não podemos afirmar que a quase ausência de partidos da chamada esquerda são expressão deste processo, todavia seria um problema a ser investigado em trabalhos futuros.

A próxima questão se refere ao envolvimento em campanhas eleitorais. Novamente os conselheiros de Arapongas demonstram maior proximidade com o sistema representativo eleitoral, sendo que 60% dos respondentes afirmaram ter trabalhado anteriormente em pleitos eleitorais nas seguintes funções: cabo eleitoral, apoio voluntário na divulgação de campanha e coordenador de campanha.

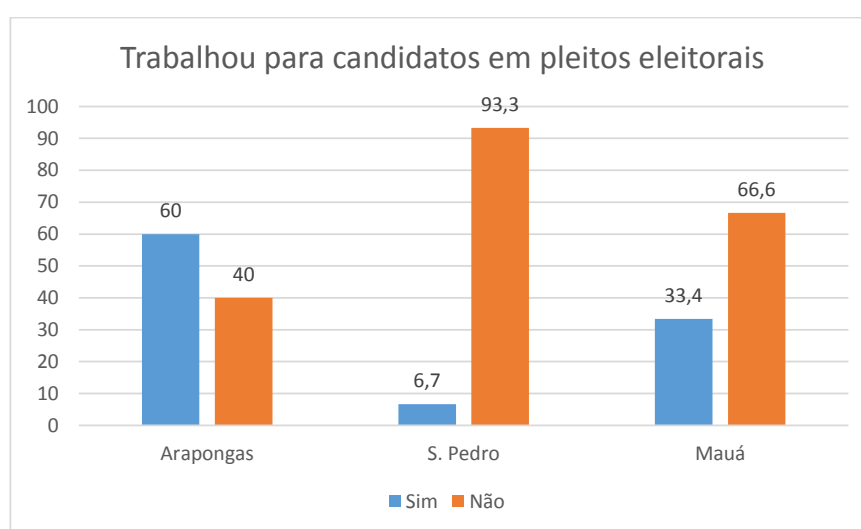


Figura 2 – Porcentagem de conselheiros que trabalharam em pleitos eleitorais – por município

Perguntamos também se os conselheiros se envolveram em pleitos eleitorais anteriores. Dos três municípios apenas dois integrantes de Arapongas concorreram à vaga de vereador. Além disso, no dia da reunião ordinária do CMS-Arapongas em que foram aplicados os questionários, houve um debate importante sobre a aprovação de um laboratório como prestador do município. Entretanto, a disputa que se travou estava vinculada mais a filiação partidária. No caso, PT<sup>10</sup> que era contra e o partido governista a favor do credenciamento do laboratório de propriedade da esposa do Secretário de Saúde. Ficamos em dúvida se a motivação era realmente quanto aos serviços do prestador ou se era simplesmente político-partidário.

Nesta fase da pesquisa não foi possível identificar os fatores e determinantes que fazem do conselho de Arapongas mais conectado as questões do sistema representativo

<sup>10</sup> Embora o PT não tenha aparecido nas respostas sobre filiação partidária, nesta reunião alguns integrantes do partido estavam presentes, uma vez que as reuniões dos Conselhos de Saúde são abertas para a participação da comunidade.

tradicional. Embora haja grande diferença no tamanho populacional dos três municípios, não podemos afirmar que o porte dos municípios esteja relacionado aos resultados.

Ao indagarmos se fazer parte do Conselho Municipal contribuía para o ingresso na carreira política tradicional, 57,6% responderam que sim; 33,3% responderam que não e 0,9% não responderam a questão. Entre aqueles que acreditam que o conselho pode ser o caminho para a participação em pleitos eleitorais como candidatos ao executivo e legislativo, as principais justificativas se referem à condição privilegiada do conselheiro para conhecer melhor as demandas da população como também possibilitar maior visibilidade do possível candidato frente a população daquele município. Selecionamos algumas respostas apresentadas como justificativa:

Sim, pois fazer parte do conselho você tem contato com várias pessoas, sua comunicação cresce (MS5).<sup>11</sup>

Sim, o conselho de saúde aproxima os cidadãos comuns aos gestores e políticos (A9).

De certa forma sim, o conselho está na visão da população e isso facilita para seu conhecimento (A13).

Sim, porque dá ao candidato maior entendimento sobre a interação da sociedade civil e governo (SP20).

Sim, porque a pessoa vai estar por dentro das coisas que acontece no município (SP21).

O curioso é que foi justamente no município de Arapongas, que demonstra maior proximidade com o sistema representativo tradicional, que a maior parte dos conselheiros – 60%, afirmaram que fazer parte do conselho não contribui para se inserir no sistema de representação tradicional.

O discurso da autonomia do conselho frente ao sistema representativo tradicional aparece quando indagamos se é importante para o conselho ter o apoio político do legislativo para o conselho cumprir adequadamente suas funções. As respostas nos remetem à problematização feita por Avritzer (2012), Gurza Lavalle e Szwako (2015) retomadas aqui. Especialmente ao trabalho de Avritzer que destaca que as instituições participativas surgem sob o signo da autonomia. Este discurso pode ser observado em 30% das respostas conforme os exemplos abaixo:

Não. Porque o conselho tem que cumprir suas funções independente da política (MS7).

---

<sup>11</sup> Utilizamos as iniciais para identificar qual município o respondente pertence e o número corresponde a fila da planilha do Excel em que as respostas foram registradas.

Não, o conselho é independente de qualquer setor da política, ou melhor, deveria ser. A função do conselho é acompanhar os serviços prestados pelo SUS (A13).

Não, porque as decisões do conselho não dependem de vereadores (SP24).

Não, o conselho tem função independente de apoio político (SP30).

Como vimos, a questão da autonomia ou não dos conselhos aparece desde sua gênese e envolve o contexto e expectativas referentes a essas IIs frente ao processo de democratização brasileira. No Marco legal, a Resolução 453/2012 se referirá ao tema quando trata da autonomia em relação ao executivo nos seguintes termos

Quarta Diretriz: as três esferas de Governo garantirão autonomia administrativa para o pleno funcionamento do Conselho de Saúde, dotação orçamentária, autonomia financeira e organização da secretaria-executiva com a necessária infraestrutura e apoio técnico:

Os incisos que normatizam a quarta diretriz dizem respeito às responsabilidades da gestão nas três esferas do governo que garantam condições do colegiado que faz parte do conselho deliberarem sobre as políticas sem ingerência. Esta diretriz, como as demais, normalmente é trabalhada nos cursos de capacitação oferecidos aos conselheiros de saúde como parte da Política de Educação Permanente do SUS. Talvez as falas acima estejam de alguma forma relacionadas, embora a pergunta tenha sido em relação ao legislativo.

Os outros 70% afirmam que o apoio político do legislativo é importante e reconhecem a interação dos dois sistemas representativos uma vez que os projetos encaminhados pelo conselho têm que passar pela câmara dos vereadores.

Sim, pois os vereadores têm um poder maior para a população e a ajuda deles soma mais, pois todo projeto passa pela câmara (MS5).

Sim, os vereadores podem ajudar o conselho na aprovação dos projetos (MS6).

Sim, os vereadores elaboram as leis que contribuem para melhor funcionamento e fiscalização dos gestores (A9).

Sim, com o apoio dos vereadores conseguimos com maior facilidade exercer nossa função de conselheiros (A10).

Sim, porque a interação entre o CMS e o poder público é de extrema importância para a concretização das ações (SP20).

Sim, para ajudar ou acelerar em algum projeto do conselho (SP21).

Sim, eu acho importante que eles estejam inteirados nos assuntos para poder contribuir e saber quais os principais problemas expostos nas reuniões (SP26).

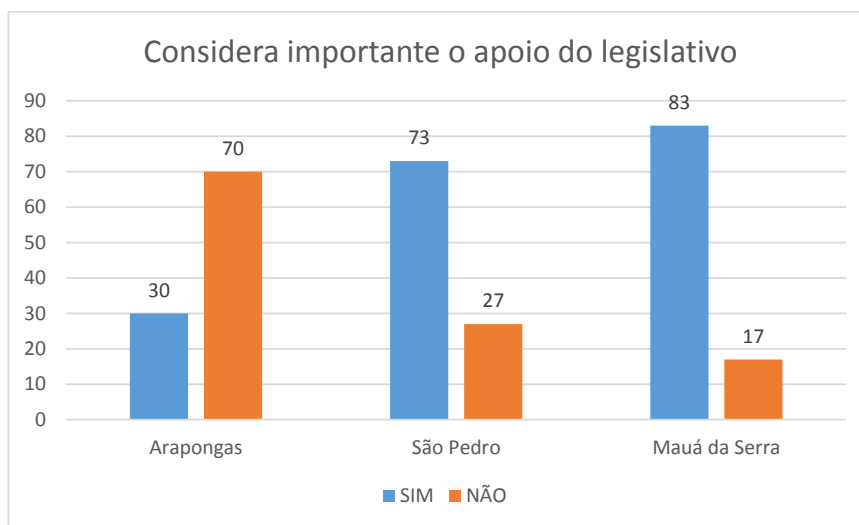


Figura 3 - Porcentagem de conselheiros municipais de saúde que consideram importante o apoio do legislativo para o cumprimento das funções do conselho – por município

A representação gráfica acima demonstra que o CMS de Arapongas, que apresentou uma maior proximidade com a representação tradicional, nega que conselho e legislativo necessitem de conexões. Em contrapartida, os conselhos de São Pedro do Ivaí e Mauá da Serra que demonstraram nas questões anteriores uma maior resistência em atuar e interagir com a representação tradicional, assumem neste momento que a representação conselheira e tradicional não estão dissociadas e que precisam conectar-se para o melhor encaminhamento da política de saúde do município.

A pesquisa ainda está em seu início, contudo já mostra indícios de que há conexões, nexos e intersecção entre a representação tradicional e conselheira. Percebemos também que os conselhos são espaços onde participam sujeitos com múltiplas identidades e filiações que carecem de ser esclarecidos para apontar os rumos da democracia e as tendências para as gestão e formulação das políticas públicas.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como vimos, a trajetória da participação da sociedade civil nas políticas públicas não é linear, tão pouco isenta de dinâmicas e conflitos. As IIs a partir de 1988 se estabelecem no território nacional carregadas de expectativas quanto a participação e democratização da sociedade brasileira.

Contudo, a dinâmica da realidade vai tecendo contornos que diferenciaram as expectativas do que foi sendo consolidado, trazendo inquietações e necessidade de compreensão para identificar para onde elas apontam.

Uma das questões colocadas é o debate entre participação e representação uma vez que as IIs atuam nos dois campos e possibilitam não só a ampliação da participação, mas a pluralização da representação. Portanto, parece-nos que os estudos acadêmicos avançam na direção de romper com dicotomias antes utilizadas para análise destas experiências.

Os dados preliminares da pesquisa demonstram que embora o discurso da autonomia em relação a sociedade política ainda esteja presente nos espaços dos conselhos, na prática se estabelecem interconexões entre a representação tradicional e conselheira. E a relevância de estudos como este está em desmistificar Estado e sociedade enquanto opostos, ao contrário, demonstra a mútua constituição de ambos (GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015) e as múltiplas identidades de seus atores (TEIXEIRA, 2013).

Destarte, o desafio é além de compreender as interconexões e nexos entre a sociedade civil e sociedade política, identificar de que forma podem alterar o desenho das políticas públicas e a efetividade de suas ações, uma vez que é fato que existe uma articulação para encaminhamentos de propostas entre estas duas instâncias, como demonstrado nesta pesquisa.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora Rezende. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. In: **Opinião Pública**. V.20, n.1, Campinas Jan/Abril 2014.

ALMEIDA, Debora Rezende. **Representação Além das Eleições**: repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade. Jundiaí, Paco Editorial, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. In: **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398

BASSI, Liana Lopes e ALMEIDA, Carla Cecília – A representação política nos conselhos gestores: desafios conceituais e práticos. In: **Participação política no Brasil** [recurso eletrônico]: ação coletiva e interfaces socioestatais. Organização: Wagner de Melo Romão, Carla Gandini Giani Martelli, Valdemir Pires. – 1. ed. – São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Resolução 453 de 10 de maio de 2012. Aprova as diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Disponível In: [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2012/12\\_jun\\_resolucao453.html](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2012/12_jun_resolucao453.html).

CEBES - Manifesto do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde em defesa do direito universal à saúde – saúde é direito e não negócio, 2014

CÔRTEZ, Soraya Vargas (org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

COSTA, Ana Maria Costa e VIEIRA, Natália. **Democracia Participativa e Controle em Saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2012.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, Alessandra Maia Terra. A participação e os partidos na dinâmica dos conselhos distritais de saúde do Rio de Janeiro. **Anais: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. UNICAMP, Campinas (SP), 2015

GUEDES, Olegna; SILVA, Silmara Carneiro e. Análise das Relações entre Estado e Sociedade Civil no Contexto Democrático Brasileiro, Pós 1988: a desconstrução de um 'fetiche'. **Anais do XVI ENPESS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Arquivo PDF. Natal: 2014.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELO, Graziela. Representação Política e Organizações Cívicas: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 21 n.60 Fev, 2006

\_\_\_\_\_. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: **Lua Nova**, São Paulo, n.67, 2006 (b).

GURZA LAVALLE, Adrián; ARAÚJO, Cícero. O Debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória. In: **Caderno CRH**. V.21 n.52. Salvador, 2008.

GURZA LAVALLE, Adrián e SZWAKO, José; Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. In: **Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 157-187

IPEA – **A construção da Democracia Participativa** Desenvolvimento. 2011 ano 8, nº 65

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. In: **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 2, n. 2, p. 229- 246, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/index.php/urbe?dd1=4474&dd99=view> acesso em 10 de maio de 2011.

OLIVEIRA, Ricardo Costa. **O silêncio das genealogias: classe dominante e o Estado do Paraná (1853 – 1930)**. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. 2000.

PAIM, Jairnilson Silva; A reforma sanitária brasileira e o Sistema Único de Saúde: dialogando com hipóteses concorrentes. In: **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 18 [ 4 ]: 625-644, 2008.

PAIM, Jairnilson Silva; **Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para a compreensão e crítica**. Salvador: EDUFBA/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2008b.

POGREBINSCHI e SANTOS. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, pp. 259 a 305.

POGREBINSCHI, T. **O Enigma do Político**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana e BLIKSTAD, Karin. Como se fosse uma eleição para vereador: Dinâmicas Participativas E Disputas Partidárias Na Cidade De São Paulo. In: **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Para Além do Voto**: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975 – 2010) tese doutorado unicamp disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000910954&fd=y>> 2013

URBINATI, Nádía. O que torna representação participativa. In: **Lua Nova**, São Paulo, n.67, 2006 (a).

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy**: principles & genealogy. Chicago Press, 2006 (b).

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas  
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 09 - Políticas públicas e partidos políticos

**"Do novo ao velho":** orçamentos participativos e partidos políticos como  
interlocutores políticos nos municípios brasileiros

Priscila Alves Rodrigues (UFRGS)

Porto Alegre, 2017

**"Do novo ao velho":** orçamentos participativos e partidos políticos como interlocutores políticos nos municípios brasileiros

**RODRIGUES, Priscila Alves<sup>1</sup>**

**Resumo:** Traçando um panorama referente aos processos de participação da população na gestão pública, chamam a atenção as experiências de Orçamento Participativo (OP) nos municípios brasileiros, em suas diferentes dinâmicas. Diversos são os estudos que tratam do tema dos orçamentos participativos no Brasil e pelo mundo, pois além do sucesso na implementação em inúmeros municípios, a capital do estado do Rio Grande do Sul mantém a experiência mais longínqua de OP, com 27 anos de existência da proposta. Porém, poucos são os trabalhos que buscaram observar os diferentes partidos que decidiram executar a proposta de orçamento participativo no decorrer dos anos. Assim, este trabalho tem como objetivo analisar as características político-partidárias dos municípios que implementaram orçamentos participativos entre os anos de 1989 e 2012, nas capitais brasileiras.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; Partidos; Capitais Brasileiras.

## **INTRODUÇÃO**

Este trabalho apresenta algumas reflexões iniciais de uma pesquisa exploratória sobre os orçamentos participativos no Brasil, entre os anos de 1989 e 2016, a partir de suas dimensões político-partidárias. O Orçamento Participativo, geralmente pode ser observado como um mecanismo de democratização orçamentária estatal, reunindo cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação de parte dos recursos públicos, cabendo aos dirigentes estatais a execução da vontade popular (BODART, 2014). Assim, além de ampliar a participação da população nos processos de decisão, o orçamento participativo possibilita a intervenção e a deliberação popular sobre a distribuição de riquezas de forma efetiva.

Há a compreensão que, desde os anos 2000, diversos foram os trabalhos que buscaram observar as diferentes características que relacionavam os partidos políticos - principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT) - às experiências de orçamento participativo (DIAS, 2000; FILOMENA, 2006; GOLDFRANK; SCHENEIDER, 2006;

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul | UFRGS. Contato: priscila.priae78@gmail.com

SILVA, 2006). Estas e outras evidências legitimam uma nova geração de estudos dentro da literatura especializada sobre mecanismos de democratização da gestão pública quando associamos o orçamento participativo com outras instituições, como os partidos políticos, tal e qual apresentado por Souza (2010, 2013, 2015).

Examinar como as gestões locais se desdobram a partir do desenvolvimento de mecanismos participação cidadã, que podem ser fiscalizados e que deveriam consolidar a democratização da esfera pública, esse trabalho se justifica ao pretender observar o movimento que relaciona os "antigos" interlocutores entre sociedade e estado e, as ferramentas que substitui, de certa forma, essa interlocução: os orçamentos participativos. O objetivo central deste estudo exploratório não é realizar uma diferenciação entre as propostas, nem identificar suas características de execução e seus resultados, mas sim, analisar a expansão de siglas partidárias que implementaram e/o mantiveram orçamentos participativos no Brasil.

Mesmo com uma diversidade de banco de dados sobre as experiências de OP no país, faltam informações que confirmem com precisão, todos os casos de orçamentos participativos (ou experiências análogas) que foram implementados no Brasil, entre os anos de 1989 e 2016, pois parte dos estudos apresentam apenas números fechados de experiências, sem relacionar caso a caso, ou ainda, apresentam dados que não puderam ser conferidos. Por isso a opção em analisar, neste estudo exploratório, características político-partidárias (tais como: partido do prefeito, partido do vice-prefeito, coligação que venceu pleito eleitoral e a composição da Câmara de Vereadores) sobre uma amostra de municípios.

Assim, levando em consideração os argumentos acima dispostos, este trabalho tem como foco analisar a expansão do número de partidos que implementaram orçamentos participativos nas **capitais brasileiras**, entre os anos de 1989 e 2016, através dos bancos de banco de dados disponíveis para observação (Wampler (2006); Ribeiro e Grazia, 2003; RBOP (2012); Spada (2012); Gugliano, Rodrigues e Bittar (2013), etc.) e, os dados do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública UFRGS (PGPP, 2017).

Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho divide-se em duas seções: na primeira seção realizaremos um breve paralelo entre partidos políticos e suas funções de "agentes da representação" e, as experiências de orçamentos participativos retratadas através da ótica da terceira geração de estudos sobre OP (SOUZA, 2010, 2013, 2015). Na segunda seção, apresentamos o mapeamento sobre a amostra de municípios selecionada - capitais brasileiras que executaram OP entre os anos de 1989 e 2016 - de acordo com suas características político-partidárias e, as primeiras ponderações sobre os dados sintetizados.

## RELAÇÃO ENTRE PARTIDOS E ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

Peter Mair (2003) em seu artigo "Os partidos políticos e a democracia", aborda o auto-reconhecimento dos partidos políticos da alteração de suas funções de "agentes da representação" passando a desempenhar papel substancial na gestão do Estado e da democracia. Relacionando as funções que os partidos deveriam exercer - papel representativo e papel procedimental - o segundo se mantém "tão essencial como antes" (p.278), porém o papel representativo perdeu espaço para outras instituições e movimentos.

Essa mudança de perfil dos partidos segundo Mair (2003), deu-se principalmente por 03 fatores: i) mudança de foco de atuação dos partidos da sociedade para o estado, a i) mudança do caráter de suas funções e, iii) a erosão de sua identidade. Pertinente ao primeiro fator, autor aponta a incapacidade dos partidos contemporâneos em mobilizar os cidadãos como anteriormente, ficando cada vez mais distantes dos cidadãos e próximos da máquina estatal. Essa relação de proximidade tornou-se ainda mais séria quando os partidos políticos assumem a dependência do financiamento público repassado pelo Estado, pois não conseguem mais sobreviver apenas com a contribuição dos seus filiados. Ademais, os partidos ligaram-se cada vez mais ao Estado também através do papel de detentores de cargos públicos, reduzindo-se cada vez mais aos seus líderes do que as suas bases (p.282).

Outro fator apontado pelo autor referente a mudança do papel dos partidos, deu-se por meio do movimento de troca de prioridades entre funções representativas e funções procedimentais. Dentro de um sistema democrático teoricamente avançado, a função de articulação e agregação de interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade, atualmente é uma função compartilhada com outras associações e movimentos não partidários. Além disso, segundo Mair (2003), o processo de agregação de demandas funciona através da formulação de políticas públicas, não requerendo diretamente a existência de partidos, tornando assim a discussão e formulação despolitizada e frágil, no sentido de estar permeada pela disputa de interesses individuais.

Observamos este movimento ao analisar o processo de origem do próprio orçamento participativo (OP), pois mesmo considerando seu nascimento ligado diretamente ao Partido dos Trabalhadores (PT), consolidando o programa como opção de projeto político e deixando a figura personalista de lado para moldar e consolidar a figura do partido (DIAS, 2000), alguns autores apontam que o OP "deveria ser visto como um legado da sociedade com o fim de modernizar a gestão pública e não

apenas uma proposta de partido político isolado" (GUGLIANO, 2004, p.65), uma vez que o programa tinha como objetivo rediscutir o modelo de administração pública de Porto Alegre, a partir da descentralização das decisões sobre o orçamento público municipal.

Cabe ainda destaque ao terceiro fator apontado por Mair (2003) e que relaciona-se com o processo de implementação de OP's: a "erosão das identidades partidárias", em razão da similitudes encontradas entre os partidos políticos, atualmente. Segundo Mair, "a noção de política enquanto conflito social, na qual os partidos eram entendidos como representantes de interesses políticos de forças sociais opostas, é hoje cada vez menos relevante dentro do regime político do seu conjunto" (2003, p. 285). Os governos e partidos que tentavam se opor, começaram a sentir o impacto maior das limitações que foram sendo expostas ao longo dos anos, particularmente através da maior ligação dos partidos com o Estado. Partidos e políticos viram-se forçados a compartilhar e adaptar suas estratégias, programas e políticas se pretendiam chegar ao poder através dos cargos públicos. Ao partilhar as mesmas regras eleitorais, os mesmos programas e o mesmo eleitorado (pois, todos os eleitores agora são acessíveis para todos os partidos) os partidos contemporâneos tem mais dificuldades de se apresentar diferentes uns dos outros, sendo então considerados partidos governamentais como um todo.

Este movimento pode ser percebido se observarmos a literatura mais especializada que faz a relação entre partidos políticos e orçamento participativo. Diversos autores apontam que na medida em que o OP expandiu-se para outras regiões do país, outros partidos além do PT tomaram iniciativa de implementar mecanismos de democratização da gestão pública em nível local. Esse deslocamento ocorre paralelamente ao fortalecimento do papel dos partidos como gestores e possuidores de cargos públicos, canalizando seus esforços em reforçar sua identidade com o estado (os partidos governistas).

Brian Wampler (2008), em seu artigo "A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?", introduz a discussão a questão dos interesses políticos dos membros do executivo na difusão de práticas participativas, buscando compreender a difusão do OP entre os maiores municípios brasileiros durante os anos de 1989 a 2004, através de um modelo de análise que inclui variáveis institucionais (como as eleições e a democracia interna partidária), com variáveis regionais e de desenvolvimento humano (através do IDH). Wampler sustenta que mesmo que os primeiros casos de OP estivessem fortemente associados ao Partido dos Trabalhadores (PT), no período correspondente a 1997-2000, não seria a presença do PT o fator primordial na hora do município implementar o OP, mas sim

uma procura maior dos governos de outras bases partidárias "de uma vinculação a redes de políticas públicas orientadas pela 'boa governança' e uma alta porcentagem de vereadores de esquerda nas câmaras municipais" (p.84). Além disso, quando o autor exclui do modelo de análise os municípios em que o PT era partido que administrava o executivo, entre os anos de 2001 e 2004,

dois fatores se destacam na explicação dos resultados: uma redução no número de assentos obtidos por candidatos a vereador de esquerda e um decréscimo no montante de recursos que o governo anterior havia despendido em novos investimentos de capital durante o último ano de sua administração. Isso sugere que administrações centristas e conservadoras são propensas a adotar o OP quando a esquerda é fraca e quando se constata a inépcia do governo anterior em investir na reforma das políticas públicas (WAMPLER, 2008, p. 84)

Além disso, Avritzer e Wampler (2008, p.8), destacam que o sucesso na execução de orçamentos participativos pelo Brasil, acabou por distanciar a iniciativa de implementação do Partido dos Trabalhadores (PT), ligando-a também a outros partidos, como o PDT (Partido Democrático Trabalhista) que teve papel de forte apoio a iniciativa nos primeiros anos em Porto Alegre, bem como o PSB (Partido Socialista Brasileiro) que substituiu a prefeitura de Belo Horizonte e optou por manter a proposta.

Lima (2010) ao estudar o caso da implementação do orçamento participativo em Teresina-Piauí, corrobora com a afirmação de que o OP está sendo incorporado por outros partidos políticos, ao destacar em seu trabalho que as experiências participativas na década de 1990 "se estendem a administrações de matizes ideológicos os mais distintos, com desenhos, conteúdos e alcances diversos" (p.128). Essa alegação parte da análise da experiência do Orçamento Popular (denominação da experiência em Teresina), entre as gestões de 1993-1996 e 1997-2000 do executivo municipal, ambos os processos conduzidos por gestões do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). Porém, cabe salientar as diferenças entre o Orçamento Popular teresinense e a experiência de Porto Alegre, principalmente quando se trata da inclusão da população no processo orçamentário, pois segundo o autor, em Teresina a representação da sociedade civil ficou limitada a participação na Comissão do Orçamento Popular (COP), sem a incorporação de assembleias locais, temáticas ou fórum de delegados.

Outra perspectiva de relação entre o orçamento participativo e partidos políticos pode ser localizada no trabalho de Rennó e Souza (2012). Trata-se de uma análise comparativa de dois períodos de execução do orçamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, entre a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) de 2001-

2004 e, a gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de 2005-2008, buscando compreender se a “mudança de partido no controle da prefeitura, mantendo o OP em funcionamento, afetou seu funcionamento”. Através de uma análise documental e realização de entrevista com atores que tiveram suas histórias de vida imbricadas à história do OP de Porto Alegre, desenvolvendo o estudo a partir de cinco dimensões do orçamento participativo (participação popular, atendimento de demandas, “*empowerment*”, transparência e “*accountability*”), os autores chegaram a conclusão que o sucesso da execução orçamento participativo pode ser abalado quando da troca do partido político que o implementa, pois além dos resultados mais bem sucedidos ocorrerem no governo do PT (maior número de participantes e de demandas atendidas), pode-se confirmar a inferência de que o “programa peca por uma baixa institucionalização, que tornaria seu funcionamento mais uniforme nas diferentes administrações” (RENNÓ;SOUZA, 2012, p. 248).

Por fim, cabe destacar que tanto Ribeiro e Grazia (2003) em sua publicação sobre levantamento nacional dos Orçamentos Participativos entre 1997 e 2001, quanto Borba e Luchmann (2007) em sua pesquisa sobre o estado de Santa Catarina, apontam, respectivamente, a ampliação no número de prefeitos filiados a outros partidos que adotaram o OP, mas não descartam a possibilidade do PT estar presente em algum espaço de deliberação dentro do executivo municipal através das coligações partidárias, por exemplo.

A presença do PT na dinamização do OP pode também ser verificada no fato de que, além de 12 municípios que administra, o PT faz ou fez parte da coligação vencedora nos quatro municípios administrados pelo PMDB e no único administrado pelo PDT, em que o OP é implementado (...). Nas prefeituras administradas pelo PMDB, sem a presença do PT, não foram encontradas experiências de OP (BORBA e LUCHMANN, 2007, p.31)

De acordo com levantamento de dados realizado entre os anos de 2009 e 2012 no estado do Rio Grande do Sul, nos termos do Projeto de Pesquisa “Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas (2009-2012)”, 39 municípios desenvolveram Orçamentos Participativos no Rio Grande do Sul, totalizando aproximadamente 8% das cidades do estado. Cabe destacar que das 39 prefeituras que implementaram OP, a maioria dos municípios (53,8%) o Partido dos Trabalhadores (PT) vence o pleito majoritário municipal. Contudo, tendo em vista os diversos trabalhos que apontam para uma ampliação do número de partidos que executa orçamentos participativos é pertinente ressaltar que, ao retirarmos os 21 municípios em que o PT conquistou a prefeitura, foram verificadas dez cidades em que o Partido dos Trabalhadores

participava da coligação que concorreu ao pleito, totalizando 31 dos 39 municípios com OP entre 2009 e 2012.

Assim, partindo dessa perspectiva de análise, que destaca a ampliação de partidos que implementam este mecanismo de participação em suas gestões do executivo municipal, questionamentos persistem sobre como se dá a relação dos partidos políticos com o orçamento participativo.

## **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Este trabalho teve como objetivo principal analisar a expansão do número de partidos que implementaram orçamentos participativos nas capitais brasileiras, entre os anos de 1989 e 2016, através dos bancos de dados disponíveis para observação: Wampler (2006); Ribeiro e Grazia (2003); RBOP (2012); Spada (2012); Gugliano, Rodrigues e Bittar (2013); e, do grupo de pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública - PPGP (2017). Tendo em vista uma série de características político-partidárias sobre os municípios que serão estudados, tais como: partido do prefeito, partido do vice-prefeito, coligação que venceu pleito eleitoral e a composição da câmara de vereadores, a próxima seção divide-se em duas partes: os resultados do mapeamento e, as primeiras ponderações sobre os dados sintetizados.

Cinco pontos deste mapeamento exploratório merecem destaque: i) a dificuldade encontrada em reunir todos os dados necessários para análise, no intervalo de tempo pretendido (de 1989 a 2016); ii) os municípios (capitais brasileiras) que nunca implementaram mecanismos como o OP ou, que implementaram somente uma única vez; iii) crescimento e longevidade das propostas; iv) os diferentes partidos, tendo como referência o partido de prefeito, que executaram orçamentos participativos; e, v) as principais características da composição das câmaras de vereadores.

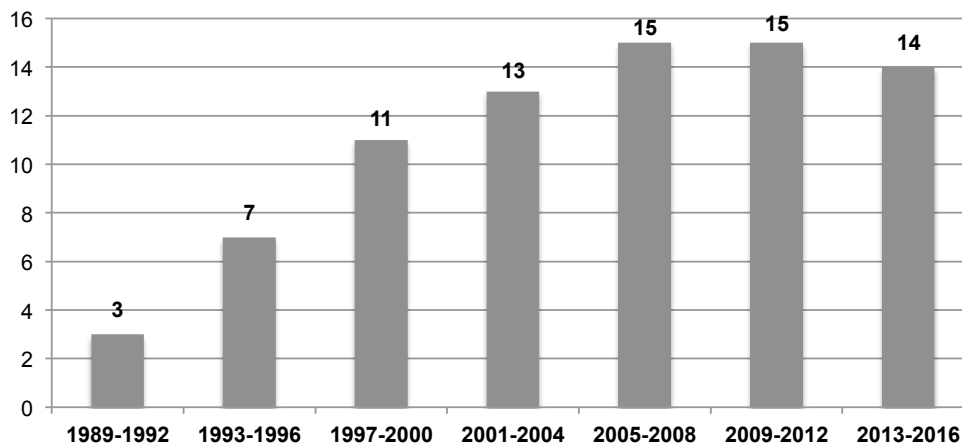
O mapeamento de experiências de orçamento participativo no Brasil é um tarefa árdua, merecendo destaque os bancos de dados construídos por: Brian Wampler (2006), nos marcos de sua pesquisa conjunta com o Instituto Pólis, realizando levantamento de experiências de OP entre os anos de 1989 a 2004 e, em parceria com pesquisador Leonardo Avritzer (2008) para alguns dados referentes a gestão 2005-2008; a pesquisa "Brazilian Participatory Budgeting Census" (2012) de Paolo Spada, um censo que inclui todas as cidades brasileiras com mais de 50 mil habitantes entre 1989 e 2012, identificando aquelas que implementaram o orçamentos participativos; banco de dados da Pesquisa OPBrasil-Quanti da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP, 2012), para a gestão de 2009 e 2012.

Além disso, foram utilizados os dados das pesquisadoras Ribeiro e Grazia (2003), na pesquisa com apoio do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) para as experiências de OP no Brasil, entre os anos de 1997-2001; no âmbito de estudos estaduais, foram consultados os dados da pesquisa "Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina" (BORBA; LÜCHMANN, 2007) e, o banco de dados do grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública - UFRGS (PGPP, 2017), que versa sobre as experiências de orçamento participativo no Rio Grande do Sul, principalmente entre os anos de 2009 e 2016. Ademais, foram usados diversos estudos de caso que confirmam, a partir da bibliografia especializada, as experiências de orçamento participativo nas capitais brasileiras e, o esforço da pesquisadora em mapear as experiências deste mecanismo entre os anos de 2013 e 2016, já que ainda não há banco de dados consolidados sobre esta gestão.

Para compilação dos dados partidários, foram empregados essencialmente os bancos de dados disponibilizados pelo TSE e pelos Tribunais Regionais Eleitorais, quando as informações não foram consolidadas no site do Tribunal Superior Eleitoral. Algumas informações precisaram ser confirmadas por meio de trabalhos sobre eleições ou ainda, reportagens e coberturas sobre eleições, principalmente as informações referentes à eleição de 1992, um caso paradigmático na história do Brasil, "onde os dados com os resultados dessas eleições só existem em papel [não foram digitalizados] (...) havendo um "buraco negro" de dados eleitorais" (SOARES, 2012).

## MAPEAMENTO

Em geral, se considerarmos **cada gestão municipal um caso**, sem ponderar os casos de continuidade ou retorno da experiência no município, podemos observar que, entre os anos de 1989 e 2016, houve 78 casos de execução de orçamentos participativos nas capitais brasileiras, conforme gráfico 01. Cabe enfatizar que, para esta análise, não consideramos a capital federal - Brasília - pois, apesar da execução de uma proposta de OP que envolve o Distrito Federal, o funcionamento do processo eleitoral é diferenciado (não há eleição de prefeitos, mas sim de governadores), portanto haveria uma dificuldade para o alinhamento dos dados eleitorais.

**Gráfico 01 - Capitais brasileiras com Orçamento Participativo (1989-2016)**

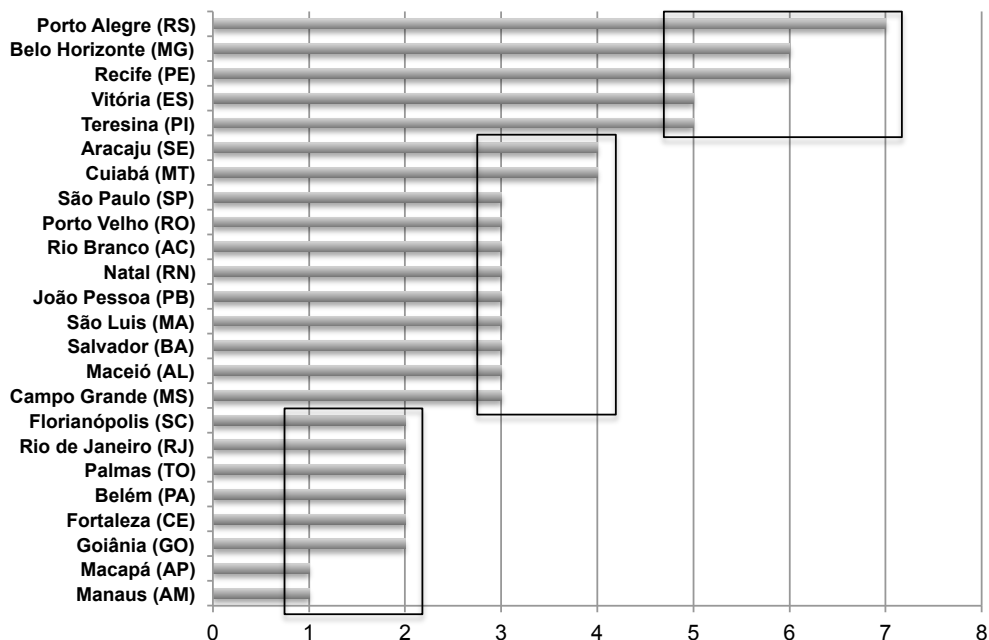
**Fonte:** elaboração própria a partir de Ribeiro e Grazia (2003), Wampler (2006), Borba e Luchmann (2007), RBOP (2012), Spada (2012), Gugliano; Rodrigues e Bittar (2013) e, PGPP (2017).

Até a gestão 2005-2008, observamos o crescimento das experiências de OP, havendo uma estagnação entre 2009-2012 e, o início da diminuição de casos após 2013. Quando começamos a examinar mais atentamente os dados, observamos que há uma concentração de casos de OP em 24 das 26 capitais brasileiras (excetuando-se Brasília). Apenas os municípios de Curitiba/PR<sup>2</sup> e Boa Vista/RR não apresentaram nenhuma proposta de orçamento participativo (ou experiência semelhante), desde 1989. Manaus/AM e Macapá/AP, apresentaram debates ainda incipientes sobre a discussão de parte dos investimentos dos respectivos municípios, entre os anos 2013 e 2016.

Em relação ao número de mandatos (ou a longevidade de cada proposta), sem considerar momentos de interrupção do orçamento participativo no município, observamos três grandes ondas de OP nas capitais brasileiras (gráfico 02): aquelas que implementaram por apenas uma ou duas gestões (com concentração de experiências de curto prazo no Norte do país); um segundo e maior grupo, com a execução por três e quatro gestões (concentração agora passa para a região Nordeste) e, por fim, as capitais com a execução de orçamentos participativos em cinco ou mais gestões, destacando-se aquelas propostas que são fortemente citadas pela literatura - Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Recife/PE, Vitória/ES e Teresina/PI.

<sup>2</sup> Mais informações sobre as experiências de instituições participativas orçamentárias que incluem a capital paranaense - Curitiba - ver Horochovski e Clemente (2012).

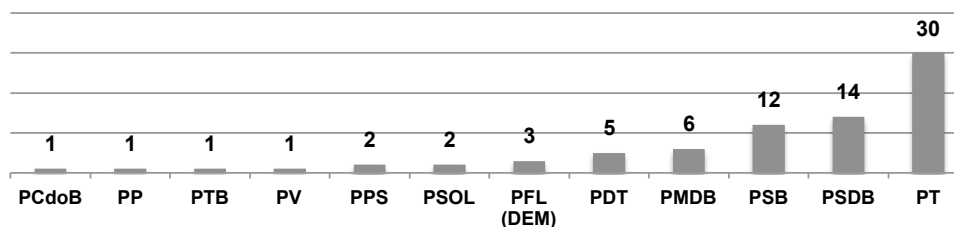
**Gráfico 02** - Capitais brasileiras com Orçamento Participativo (1989-2016)  
por número de mandatos | longevidade da proposta



Fonte: elaboração própria.

Quando focamos a análise no partido do prefeito que executou a proposta de orçamento participativo em cada capital mapeada, a questão tanto da presença do Partido dos Trabalhadores (PT) em grande parte das experiências (cerca de 40%), quanto da "pluralidade de partidos" que decidiram executar o mecanismo, corroboram com a literatura sobre o tema. Além disso, como pode ser destacado no gráfico 03, há uma concentração de execução de orçamentos participativo (56 dos 78 **casos** analisados) em três grandes partidos: como já apontado o PT, o PSDB e o PSB.

**Gráfico 03** - Partidos que implementaram OP entre 1989 e 2016.



Fonte: elaboração própria a partir de TSE (2017).

\*Foram considerados todos os **casos** analisados (uma gestão = um caso).

Cruzando os dados entre a gestão (período de quatro anos) em que foi executado o orçamento participativo e os partidos (tendo como referência o partido do prefeito), observamos que há três períodos que o PT dominou como partido executor da proposta: entre 1989 e 1996; gestão de 2001 a 2004 e, entre com 2005 e 2012, conforme apontado na tabela 01. O demais partidos, entre os anos estudados, não passaram de quatro capitais por partido/gestão (apêndice 01).

**Tabela 01 - Preponderância de gestões com PT**

| Gestão      | Número de Capitais   |
|-------------|--|
| 1989 - 1992 | 03 (Porto Alegre, Vitória e São Paulo)   |
| 1993 - 1996 | 03 (Belo Horizonte, Goiânia e Porto Alegre)  |
| 2001 - 2004 | 06 (Aracaju, Belém, Porto Alegre, Goiânia, Recife e São Paulo)                             |
| 2005 - 2008 | 08 (Aracaju, Belo Horizonte, Fortaleza, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio Branco e Vitória) |
| 2009 - 2012 | 06 (Fortaleza, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio Branco e Vitória)                          |

Fonte: elaboração própria.

Último ponto do mapeamento está ligado a relação entre os poderes executivo e legislativo, mais exatamente, aos partidos que compunham as Câmaras de Vereadores dos municípios da amostra. Considerando que, dependendo do ano do pleito há uma diferenciação entre as coligações organizadas para as eleições majoritárias (prefeito) e para eleições proporcionais (vereadores). Assim, optamos por verificar dentro do quadro de vereadores, a relação de apoio que o executivo possuía dentro do órgão legislativo, através da observação dos eleitos que pertenciam ao mesmo partido do prefeito à frente da gestão municipal.

Alguns pontos, no geral, se destacam quando analisamos de forma exploratória os dados levantados: a implementação do OP em Florianópolis/SC (1993-1996) ocorreu em um cenário em que o partido do prefeito à frente da gestão (PPS) não possuía nenhum vereador eleito na Câmara de Vereadores, sendo a mesma composta em sua maioria por partidos de oposição. A capital Belém/PA (1997-2004), apesar da continuidade da proposta por dois anos consecutivos com o PT como partido à frente da gestão, enfrentou as aprovações de orçamento com apenas 12% e 21%, respectivamente, de vereadores do mesmo partido, em cada gestão.

A gestão 1997-2000 em Porto Alegre/RS (PT) foi marcada como o ápice de apoio com vereadores do mesmo partido dentro da câmara: elegeu mais de 40% da bancada (14 cargos); iv) na gestão 2005-2008 foi o período em que o PT possuía mais capitais com orçamento participativo (oito de 15 casos), um número relativamente

elevado de vereadores eleitos pela sigla (cerca de 30 vereadores), mas com uma representatividade dentro das Câmaras de Vereadores que variou entre 7% a 25%.

Entre os anos de 2009-2012, 60% das propostas de OP foram mantidas pelo mesmo partido da gestão 2005-2008. Por fim, com exceção de dois municípios que mantiveram o mesmo número de vereadores com a mesma sigla do partido do prefeito (Vitória/ES e Palmas/TO) todos os demais (sete casos) apresentaram aumento no número de cadeiras nas câmaras de vereadores, mas somente Teresina/PI manteve-se no poder por mais uma gestão (2013-2016)<sup>3</sup>.

### PONDERAÇÕES POR GESTÃO

Entre os anos de 1989 a 1992, marco do protagonismo com experiências de inclusão dos cidadãos na gestão pública com o nome de orçamento participativo, observamos a implementação da proposta em três capitais brasileiras: em São Paulo, na gestão de Luiza Erundina, coligação "Partidos do Povo" (PT, PCdoB e PCB); em Vitória, na gestão de Vitor Buaiz, coligação "Frente Popular" (PT e PCB) e, a experiência mais estudada e citada pela literatura, em Porto Alegre comandada por Olívio Dutra e a também nomeada coligação "Frente Popular" (PT e PCB).

Já para os anos de 1993 a 1996, observamos quatro características que merecem destaque: i) a expansão de experiências de orçamento participativo (ou experiências análogas) de três para sete capitais; ii) continuidade das experiências em Porto Alegre/RS e Vitória/ES (mas agora comandada pelo PSDB); iii) surgimento de OP's em mais duas regiões do Brasil (Nordeste e Centro-Oeste); iv) início da expansão de partidos que começaram a implementar a proposta (PSDB, PMDB e PPS).

**Tabela 02 - Capitais com OP (1993-1996)**

| Região       | Estado | Capital  | Partido Prefeito | Partido Vice | Coligação   |
|--------------|--------|----------|------------------|--------------|---|
| Centro-Oeste | GO     | Goiânia  | PT               | PSDB         | É União, é Vitória (PT/PSDB)  |
| Nordeste     | PE     | Recife   | PMDB             | PSDB         | s.i   |
| Nordeste     | BA     | Salvador | PSDB             | PCdoB        | Salvador Amor e Luta (PSDB, PV, PT, PDT, PPS, PSB, PC do B, PMN e PMDB) |
| Sudeste      | ES     | Vitória  | PSDB             | -            | PMDB/ PPS/ PTR/ PV/PSDB   |

<sup>3</sup> Belo Horizonte (MG) também reelegeu o mesmo partido (PSB) entre a gestão 2009-2012 e 2013-2016, conquistando mais cadeiras na Câmara de Vereadores (de duas para seis), mas o partido à frente da gestão em 2005-2008 era o PT.

| Região  | Estado | Capital        | Partido Prefeito | Partido Vice | Coligação  |
|---------|--------|----------------|------------------|--------------|--|
| Sudeste | MG     | Belo Horizonte | PT               | PSB          | s.i  |
| Sul     | SC     | Florianópolis  | PPS              | PT           | Frente Popular (PC / PCdoB / PCB / PDT / PPS / PSB / PSDB / PT / PV) |
| Sul     | RS     | Porto Alegre   | PT               | PT           | PT/PPS/PSB/PV/PC   |

**Fonte:** elaboração própria a partir de Silva e Alcântara (2005), Sul21 (2012), Arantes (2017) e CMF (2017).

Ainda sobre a gestão 1993-1996, destacamos a presença do PT em quase todas as cidades mapeadas, só que agora não somente como partido do prefeito, mas também como vice-prefeito (em Florianópolis/SC) e, na coligação vencedora do pleito em Salvador/BA.

Sobre o mandato seguinte (1997-2000), destacam-se o aumento considerável de experiências no Nordeste do país (de duas para seis capitais); surgimento da primeira proposta na região Norte, no município de Belém/PA capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a coligação "Frente Belém Popular" (PT/PSTU/PCB/PPS/PSB/PV/PCdoB), além da continuidade de três experiências: Belo Horizonte/MG (PSB), Vitória/ES (PSDB) e Porto Alegre/RS (PT). Dado que chama atenção é a concentração de partidos considerados pela literatura especializada<sup>4</sup> como de espectro identitário de "centro" (PSDB - Vitória/ES e Teresina/PI; PMDB - Aracaju/SE), bem como de "direita" (PFL - Salvador/BA, Recife/PE e Rio de Janeiro/RJ).

Nas gestões a partir dos anos 2001 até 2016, confirmamos o alcance do orçamento participativo em todas as regiões do país. Entre 2001-2004, ao dividir as experiências de orçamento participativo em quatro grupos - i) continuidade de propostas de OP, mas com troca do partido à frente da gestão; ii) continuidade com o mesmo partido à frente da gestão; iii) capitais que começaram a implementar e, v) municípios que retornaram a executar a proposta - pondera-se um fortalecimento das gestões de centro-esquerda\* entre os anos de 2001 e 2004, pois observamos tanto a substituição de partidos de centro e de direita, quanto a manutenção e o retorno de propostas encabeçadas por partidos considerados à esquerda pela literatura (KRAUSE; MACHADO; MIGUEL, 2016).

<sup>4</sup> Mais informações em Krause, Machado e Miguel (2016).

**Quadro 01** - Capitais brasileiras com OP (2001-2004)

| <b>Continuidade<br/>(partido diferente)</b> | <b>Continuidade<br/>(mesmo partido)</b>   | <b>Novas experiências</b>        | <b>Retorno</b>                      |
|---|---|----------------------------------|-------------------------------------|
| Aracaju (SE)<br><b>PMDB para PT</b>         | Belém (PA)<br><b>Manteve PT</b>           | Campo Grande (MS)<br><b>PMDB</b> | São Paulo (SP)<br><b>Retorno PT</b> |
| Recife (PE)<br><b>PFL para PT</b>           | Belo Horizonte (MG)<br><b>Manteve PSB</b> | Cuiabá (MT)<br><b>PSDB</b>       | Goiânia (GO)<br><b>Retorno PT</b>   |
| Rio de Janeiro (RJ)<br><b>PFL para PDT</b>  | Maceió (AL)<br><b>Manteve PSB</b>         | Rio Branco (AC)<br><b>PMDB</b>   | -                                   |
| -   | Porto Alegre (RS)<br><b>Manteve PT</b>    | -                                | -                                   |
| -   | Teresina (PI)<br><b>Manteve PSDB</b>      | -                                | -                                   |

**Fonte:** elaboração própria a partir de TSE (2017)

O mandato iniciado após as eleições de 2004, possuem três marcos balizadores quando relacionamos as propostas de orçamento participativo aos partidos à frente da gestão municipal: 1) o ápice de experiências com o Partido dos Trabalhadores (PT) (oito capitais como prefeito: Aracaju/SE, Belo Horizonte/MG, Fortaleza/CE, Palmas/TO, Recife/PE, Rio Branco/AC e Vitória/ES); 2) gestão com o maior número de propostas sendo executadas no Nordeste do país; 3) a derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004, depois de 16 anos no poder.

Finalmente, as propostas implementadas entre 2009 e 2016, mantém o perfil de ampliação do número de partidos que faziam a composição das coligações partidárias para eleição majoritária (prefeito): com exceção de São Luís/MA e Vitória/ES (2009-2012) e, Campo Grande/MS, Porto Velho/RO e Manaus/AM (2013-2016) em todos os demais casos (24 dos 29 mapeados), as coligações que venceram o pleito possuíam mais de quatro partidos. Além disso, dois partidos apareceram pela primeira vez no mapeamento como partido do prefeito: o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) à frente da gestão de Macapá/AP; e o Partido Social Democrático (PSD) comandando (e retomando o OP) a capital Florianópolis/SC.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo central deste estudo exploratório foi destacar em números o que a literatura sobre orçamentos participativos vem afirmando nas últimas décadas: a pluralidade de partidos que executaram este mecanismo de participação no Brasil. Após a eleição municipal de 2000 é perceptível a expansão do número de casos de orçamentos participativos no Brasil (cerca de 190 experiências no país) e um salto de três para 13 capitais, em apenas 10 anos.

Quando observamos os números a partir do partido do prefeito que estava à frente da gestão municipal, os dados mapeados para este estudo corroboram com a bibliografia especializada (RIBEIRO; GRAZIA, 2003; WAMPLER, 2008; RENNÓ; SOUZA, 2012) sobre a pluralidade de partidos que implementam propostas de OP. Mas também nos apresentou algumas informações importantes, principalmente para a gestão entre os anos 1997 e 2000: o protagonismo do PT como principal partido a executar a proposta **nas capitais** só não ocorreu entre nesta gestão, em todas as demais gestões (conforme tabela 01) era o partido que estava comandando a maioria das capitais. Essa informação colide com os dados das pesquisadoras Ribeiro e Grazia, pois em seu mapeamento nacional, o Partido dos Trabalhadores foi o que mais implantou OPs (50%) nesse mesmo período (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 38).

A gestão eleita em 1996, o PT conseguiu o maior número de cadeiras na Câmara de Vereadores nos 16 anos que esteve à frente da gestão, acentuando a importância do mecanismo para a capital gaúcha e, corroborando com parte da literatura (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; CARREGOSA, 2009; SOUZA, 2010; BEZERRA, 2015, ROMÃO, AZEVEDO E SILVA, 2016) que aponta a ligação entre o mecanismo (OP) como estratégia partidária do PT.

Por fim, duas questões centrais destacam-se para dar embasamento a trabalhos futuros: as evidências de que, quando observamos mais atores e sua ligação partidária (vice-prefeito, coligação que vence o pleito municipal, as relações de poderes dentro das câmaras de vereadores), a pluralidade de partidos pode até aumentar, mas conseqüentemente, aumenta a presença do PT nas capitais brasileiras. Essa evidência por si só não nos diz se o partido tem ou não importância na hora da decisão para implementação e/ou execução da proposta, mas deixa a questão em aberto. E, finalmente, se tem o alicerce necessário para, a partir deste ponto - os diferentes partidos que executaram propostas de OP - iniciar uma análise das semelhanças (e principalmente) das diferenças entre as propostas, de acordo com o partido político à frente (ou envolvido) com a gestão.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. The Expansion of participatory budgeting in Brazil. **Relatório de pesquisa elaborado para o Banco Mundial**, 2008.

ARANTES, Jovair (PÁGINA PESSOAL) (Brasília). Deputado Federal. **Biografia**. 2017. Disponível em: <<http://deputadojovairarantes.com.br/biografia/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BEZERRA, Carla de Paiva. Do poder popular ao modo petista de governar. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2015, Campinas. **Anais**. Campinas: PDPP, 2015. p. 1 - 25. Disponível em: <[http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID\\_SIMPOSIO=9](http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=9)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BODART, Cristiano das Neves. Orçamento Participativo: Limites, riscos e potencialidades. **Prelúdios**, Salvador, v. 2, n. 2, p.127-147, jan. 2014. Semestral. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistapreludios/article/download/14207/9825>>. Acesso em: 11 out. 2016.

BORBA, Julian; LÜCHAMNN, Lígia Helena Hahn. (org). **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

CARREGOSA, Antonio Santana. **Participação popular e emancipação social: um estudo sobre o planejamento participativo de Sergipe (PP)**. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

CMF - CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **SÉRGIO GRANDO É HOMENAGEADO NO LEGISLATIVO MUNICIPAL**. 2017. Disponível em: <<http://www.cmf.sc.gov.br/content/homenagem-6>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**. 211f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

FILOMENA, César Luciano. **O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da administração popular em Porto Alegre**. 2006. 232 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

GOLDFRANK, Benjamin; SCHNEIDER, Aaron. Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American Politics And Society**, [s.l.], v. 48, n. 3, p.1-31, 19 dez. 2008. Wiley-Blackwell. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00354.x/abstract>>. Acesso em: 11 maio 2017.

GUGLIANO, Alfredo A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, Porto Alegre, v.4, n.2, p.257-283, jul./dez. 2004

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Priscila Alves; BITTAR, Pedro. Dúvidas e retrocessos no orçamento participativo brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 11., 2013, Paraná, Entre Ríos. **Anais**. Buenos Aires: SAAP, 2013. p. 1 - 19.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República**: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. São Paulo; Rio de Janeiro: Unesp; Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LIMA, Antônia Jesuíta de. Orçamento participativo e governo municipal: dilemas e possibilidades. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p.125-142, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14277.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2015.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, Lisboa, v. XXXVIII, n. 167, p.277-293, 2003. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/121873880809jEJ7wj1Ds10DV6.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2016.

PPGP - Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública - UFRGS. **Banco de dados Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas**. 2017.

RBOP, Rede Brasileira de OP. **Pesquisa OPBrasil-Quanti**. Guarulhos: RBOP, 2012. 11 p.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 235-262, 2012.

RIBEIRO, Ana Clara T.; GRAZIA, Grazia de. **As experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2001)**. São Paulo: Editora Vozes, 2003.

RODRIGUES, Priscila Alves; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Orçamentos Participativos e as estratégias partidárias: as coligações em perspectiva. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8., 2015, Lima, Peru. **Anais**. Lima: PUCPE, 2015. p. 1 - 19. Disponível em: <<http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/RODRIGUES-P.A.GUGLIANO-A.A.1.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

ROMÃO, Wagner de Melo; AZEVEDO, Uatumã Fattori de; SILVA, Franklin Augusto Soares da. Como estudamos o orçamento participativo?: Análise da produção acadêmica brasileira sobre as experiências de OP. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ABCP, 2016. p. 1 - 16.

SILVA, Reinaldo Gomes da. **Orçamento Participativo: o caso de Piracicaba-SP**. 2006. 176 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVA, Ana Paula Carvalho da; ALCÂNTARA, Débora Menezes. As políticas culturais no município de Salvador na gestão Lídice da Mata (1993 A 1996) Versão preliminar. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 1., 2005,

Salvador. **Anais Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Bahia: UFBA, 2005. p. 1 - 34. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecul2005/AnaPaulaCarvalhoeDeboraMenezesAlcantara.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petistas**. 2010. 234 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

\_\_\_\_\_. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Revista Lua Nova**, n. 84, p. 245-285, 2011.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e as relações entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa. In: 36º ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2012. **Anais**. São Paulo, p. 1-25, 2012.

\_\_\_\_\_. Afinal o que é "vontade política"? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia. **Anais**. Águas de Lindóia/SP: ANPOCS, 2013. p. 1 - 29

\_\_\_\_\_. Virada institucional?: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. **REVISTA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - BIB**, v. 79, p. 83-103, 2016.

SOARES, Marcelo. **1992: o buraco negro dos dados eleitorais**. 2012. Disponível em: <[http://afinaldecontas.blogfolha.uol.com.br/2012/10/11/1992-o-buraco-negro-dos-dados-eleitorais/#\\_=\\_](http://afinaldecontas.blogfolha.uol.com.br/2012/10/11/1992-o-buraco-negro-dos-dados-eleitorais/#_=_)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SPADA, Paolo. **Brazilian Participatory Budgeting Census: 1989-2012**. 2012. Disponível em: <<http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

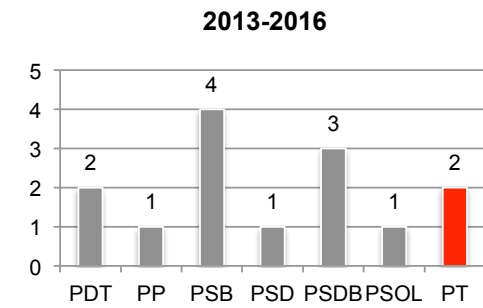
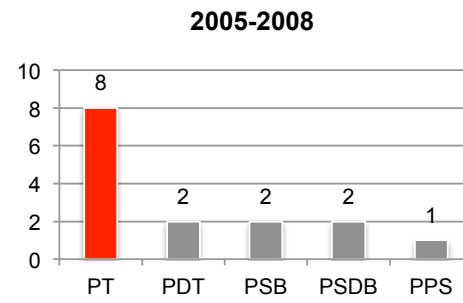
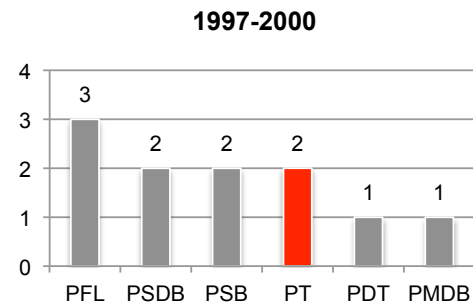
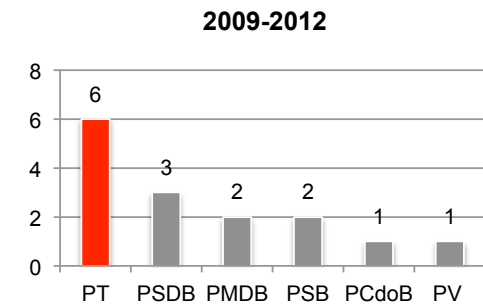
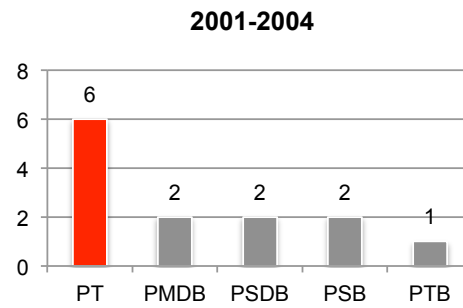
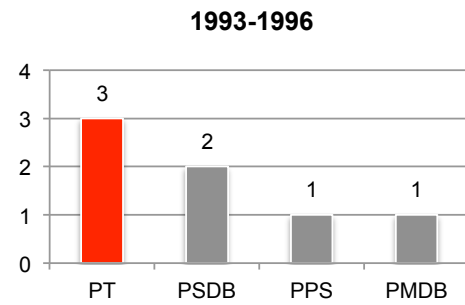
**SUL21.PT E PMDB SÃO PARTIDOS QUE MAIS LANÇARAM CANDIDATOS À PREFEITURA DE PORTO ALEGRE**. Porto Alegre, 21 set. 2012. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/pt-e-pmdb-foram-os-partidos-que-mais-lancaram-candidatos-a-prefeitura-de-porto-alegre/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

TSE - Tribunal Superior Eleitoral (Org.). **Repositório de dados eleitorais**. 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

WAMPLER, Brian. Orçamentos Participativos (1989 – 2004): levantamento das cidades que realizaram o Orçamento Participativo no período de 1989 a 2004. In: **Instituto Pólis**. 2006. Disponível em: <<http://www.amazong.org.br/download/239.pdf>>. Acesso em: nov 2013.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Revista Opinião Pública**, vol.14, n.1, pp. 65-95, 2008

**Apêndice 01**



Fonte: elaboração própria a partir de TSE (2017).