UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CARLA DE PAIVA BEZERRA

**Ideologia e governabilidade:
as políticas participativas nos governos do PT**

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo
2020

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Ideologia e governabilidade:
as políticas participativas nos governos do PT**

CARLA DE PAIVA BEZERRA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política do Departamento de Ciência
Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo, para a
obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

B574i Bezerra, Carla de Paiva
Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT / Carla de Paiva Bezerra ; orientador Adrian Gurza Lavalle. - São Paulo, 2020.
262 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Partidos Políticos. 2. Instituições Participativas. 3. Políticas Públicas. 4. Ideologia. 5. Governabilidade. I. Gurza Lavalle, Adrian, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Carla de Paiva Bezerra

Data da defesa: 04 /02/2020.

Nome do Prof. (a) orientador (a): Adrian Gurza Lavalle

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 29/ 10/2020.

(Assinatura do (a) orientador (a))

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovada em: 04 de fevereiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle - Presidente

Instituição: FFLCH- USP

Julgamento: Não votante

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

Instituição: UNICAMP

Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche

Instituição: FFLCH - USP

Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Instituição: UNICAMP

Julgamento: Aprovada

Janus

Universidade de São Paulo

ATA DE DEFESA

Aluno: 8131 - 7462652 - 2 / Página 1 de 1

Ata de defesa de Tese do(a) Senhor(a) Carla de Paiva Bezerra no Programa: Ciência Política, do(a) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Aos 04 dias do mês de fevereiro de 2020, no(a) Sala de Defesas realizou-se a Defesa da Tese do(a) Senhor(a) Carla de Paiva Bezerra, apresentada para a obtenção do título de Doutora intitulada:

"Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Adrian Gurza Lavalle	Presidente	FFLCH - USP	Não Votante
Luciana Ferreira Tatagiba	Titular	UNICAMP - Externo	Aprovado
Marta Teresa da Silva Arretche	Titular	FFLCH - USP	Aprovado
Oswaldo Martins Estanislau do Amaral	Titular	UNICAMP - Externo	Aprovado

Resultado Final: Aprovado

Parecer da Comissão Julgadora *

A banca reconhece a contribuição do trabalho e sugere a incorporação das observações para posterior publicação, bem como sugere a consideração do trabalho para concursos de teses.

Eu, Marcos Aurelio Nogueira Lourenço Mar Lourenço, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as) examinadores. São Paulo, aos 04 dias do mês de fevereiro de 2020.

Luciana Ferreira Tatagiba

Marta Teresa da Silva Arretche

Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Adrian Gurza Lavalle
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em 04/02/2020 e, portanto, o(a) aluno(a) faz jus ao título de Doutora em Ciências obtido no Programa Ciência Política.

E. Gonçalves
Presidente da Comissão de Pós-Graduação

Prof. Dr. Edécio Gonçalves de Souza
Presidente da CPG
FFLCH-USP

Para Ana-chan

AGRADECIMENTOS

Ao rememorar a quantidade de pessoas, eventos, debates, disciplinas dos quais participei, percebo que o material que produzi é fruto de um intenso processo coletivo de muitas interações vivenciadas em diferentes níveis. Eu tive a sorte de poder contar com interlocutores qualificados, interessados e interessantes nos mais variados locais pelos quais circulei, com abertura para o debate acadêmico maduro e saudável.

Em primeiro lugar, agradeço o apoio financeiro do programa de bolsas de doutorado do CNPq e da CAPES (PROEX). Realizar pesquisa é um trabalho árduo, de longo prazo e que demanda financiamento, seja para o sustento do pesquisador, seja para garantir a coleta e o tratamento dos dados. Mais do que nunca, é preciso reafirmar que, sem esse financiamento, essa pesquisa não teria sido realizada. Agradeço ainda à Ana Maria Isidoro, que trabalhou arduamente na transcrição de mais de 40 horas das minhas entrevistas, e ao Davi Miranda, amigo e revisor profissional desde o mestrado.

Um agradecimento especial a todos os entrevistados, que disponibilizaram tempo em sua agenda intensa para lembrar fatos ocorridos por vezes há mais de 20 anos. Foram todas entrevistas muito marcantes e com um aprendizado imenso. Essa tese certamente não existiria sem esses momentos. A relação completa de entrevistados se encontra ao final da tese, e agradeço a todos/as em nome dos ex-governadores e vice, Olívio Dutra, Tarso Genro e Miguel Rossetto e dos ex-ministros Luiz Dulci, Miriam Belchior e Gilberto Carvalho. Agradeço ainda ao Vinícius Wu e ao Diogo Sant'anna, pelo apoio em estabelecer contatos com alguns dos entrevistados.

Os agradecimentos a seguir falam um pouco do percurso feito ao longo do doutorado: em âmbito local, a USP e seus centros de pesquisa; nacionalmente, a rede “Democracia e Participação”, composta por pesquisadores de todas as regiões do país interessados nos temas de Participação e Movimentos Sociais; no âmbito internacional, a Universidade da Califórnia, em Berkeley, onde tive a oportunidade de ser pesquisadora visitante. E finalmente, os agradecimentos pessoais, àqueles que, apesar de não terem conexão direta com a tese, estiveram presentes na minha vida em momentos importantes de sua elaboração.

Em São Paulo, agradeço a todos os docentes e discentes do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Esses espaços foram o centro da minha vida e da minha rotina nos últimos anos e me proporcionaram contato com pesquisas de ponta nas Ciências Sociais. Muitas delas não se relacionavam com a minha pesquisa, mas aprender mais sobre diferentes temas, formas e métodos abriu, para mim,

diferentes possibilidades de análise sobre o objeto de pesquisa. E foi a partir de lá que pude abrir todas as demais frentes de contato.

O primeiro desses interlocutores é, sem dúvida, meu orientador, Adrian Gurza Lavalle. Sempre admirei imensamente sua capacidade intelectual e seu trabalho, mas confesso que, no início, não tinha repertório suficiente para entender grande parte das observações que ele fazia sobre meu projeto. Estudando, lendo, debatendo, fomos criando maior proximidade e, hoje, sinto-me confortável para também tecer considerações sobre seus textos e eventualmente até discordar de seus argumentos. Além dos seus talentos acadêmicos, Adrian também é uma pessoa compreensiva, atenciosa e disponível, que abre portas para oportunidades variadas de trabalho. Por todas as suas qualidades, minha admiração e alegria em tê-lo como meu orientador ao longo destes anos. É difícil colocar em palavras minha gratidão por sua escuta e leitura atenta, mesmo na intensidade de eventos e prazos de sua agenda.

Boa parte do meu percurso, assim, segue os espaços de interlocução estabelecidos pelo Adrian, entre eles o Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Cebrap. Agradeço pelos debates intensos, pela troca e pela reflexão coletiva a todos aqueles que passaram por lá, e que influenciaram fortemente o meu trabalho, desde os primeiros passos, em especial a Monika Dowbor, José Szwako, Maria do Carmo Albuquerque, Maira Rodrigues, Luciana Souza, Euzeneia Carlos, Lizandra Serafim, Itaquê Barbosa e Patrícia Tavares.

Os debates e os projetos de pesquisa em que estive envolvida no CEM são outro espaço central, e agradeço aos professores Marta Arretche e Eduardo Marques, pelo imenso aprendizado, bem como pelo investimento e pela dedicação nesse centro de pesquisa. Agradeço em especial aos meus colegas e amigos do projeto “Regimes Subnacionais, Conselhos e Capacidades”: Hellen Guicheney, Fernando Rodrigues e Bruno Vello. Agradeço ainda pelo aprendizado e pela interlocução com os grupos coordenados pelas professoras Renata Bichir e Úrsula Peres. Agradeço também à Adilza e à Márcia pelo suporte administrativo nas atividades desses espaços.

Agradeço a todos os professores do departamento de Ciência Política da USP em nome do Glauco Peres, coordenador da pós-graduação. Agradeço ainda à professora Lorena Barberia, que, junto com o Glauco, mantém constante a realização da IPSA-USP Summer School. Entre meus colegas de departamento, agradeço em especial ao Murilo Junqueira, que foi meu colega de trabalho, de DCP e também meu parceiro na coautoria de um trabalhoso artigo. Agradeço à RD e ao grupo que organizou o Seminário Discente em 2017, tocada em diferentes momentos pela Gabriela Rosa, Lillian Sendretti, Pedro Castro, Felipe Freller, Telma Hoyler e Joyce Luz, Grazielle Silloto e o Giuliano Braga. Agradeço ainda aos diversos

orientados/as do Adrian, de diferentes gerações, com os quais debatemos longamente nossos projetos: Osmany Porto de Oliveira, Camila Rocha, Beatriz Sanchez, Júlia Gimenes, Natália Suzuki, Ana Laura Ferrari, Matheus Pinzan e Aníbal Chaim. Um agradecimento a todos os amigos e colegas de disciplinas, pelas conversas, trocas e aprendizados, pelos almoços no bandeirão e pelo convívio na salinha do CEM e nos espaços dentro e fora da USP e do CEBRAP: Heloísa Fimiani, Rogério Barbosa, Carolina Requena, Andreza Davidian, Pedro Campos, Endyra Russo, Mariana Chaise, Eduardo Lazzari, Paulo Flores, Jefferson Leal, Guilherme Minarelli, Marília Rollemberg, Victor Araújo, Marcos Paulo, Lucas Gelape, Natália Moreira, Bruno Pessoa, Vinicius Saragiotto, Rafael Moreira, Thiago Meirelles e tantos outros. Agradeço também ao Vasne e à Márcia pelo suporte administrativo necessário para os diversos trâmites internos da USP.

No âmbito nacional, agradeço a todas/os as/os pesquisadoras/es envolvidos na organização dos Encontros Internacionais Participação, Democracia e Políticas Públicas (PDPP) e da Campanha “O Brasil precisa de Conselho”, que proporcionaram a organização e a consolidação de uma rede de núcleos de pesquisa chamada rede “Democracia & Participação”. Agradeço pelos comentários de textos que apresentei em encontros, pela coautoria em artigos de jornais e por tudo que aprendi lendo seus trabalhos e acompanhando debates. Agradeço às professoras e aos professores Luciana Tatagiba, Rebecca Abers, Débora Almeida, Ana Cláudia Teixeira, Marcelo Kunrath, Wagner Romão, Carla Almeida, Lígia Luchman, Carla Martelli e Roberto Pires.

Pela minha experiência internacional como pesquisadora visitante, agradeço a todo aprendizado na Universidade da Califórnia, campus em Berkeley, em especial à professora Ruth Collier, que me recebeu no Departamento de Ciência Política. Frequentando suas aulas de seminário de tese, tive a oportunidade de colocar meu trabalho sob o crivo do debate de vários colegas latino-americanistas. O aprendizado foi imenso e definitivamente mudou minha forma de escrever e enquadrar teoricamente uma questão de trabalho de pesquisa. Agradeço em especial à Lindsay Mayka pelo aprendizado, pela oportunidade de trabalhar como assistente de pesquisa e pela parceria que se desdobrou em um artigo de jornal. Também agradeço à Rachel Bernhard, com quem aprendi programação em R, Bash e um pouquinho de Python. A todos os colegas com quem tive bons debates sobre os nossos trabalhos: Mathias Poertner, Christopher Carter, Anna Callis, Rhea Myerscough, Andrés Schipani e Guadalupe Tuñón. Agradeço ainda pelos comentários ao meu trabalho na APSA feitos pela Natália Salgado Bueno. Pela interlocução e conversas instigantes com alguns pesquisadores visitantes no Brasil, agradeço ao Benjamin Bradlow, ao Gilles Pradeau e ao David McCoy.

Agradeço às novas amizades que fiz e que tornaram a estadia por lá uma experiência inesquecível. Agradeço aos meus anfitriões, Miriam e Manuel Alcala, que me receberam em sua casa, e ao Sam e David Alcala e Marc Ledendecker, que foram alternadamente meus companheiros de casa. Ao David, em especial, agradeço pela companhia cotidiana, pelas nossas conversas, jantares e pelo carinho e apoio ao longo do período. Agradeço também aos novos amigos Bruna Pereira, Oscar Lopez, Danielle Karstetter, Gwen Hanley, Bruno Ferrari, Jaqueline Padilha, Letícia Duarte e Pasquale Cilibrizzi. Aos meus queridos companheiros de viagens Gisela Blanco, Daniel Gaio e, em especial, à Mariana Mazzini, com quem compartilhei também vários desafios acadêmicos e profissionais semelhantes. Aos amigos de mais tempo, que pude reencontrar nos Estados Unidos, todos na empreitada do doutorado: Juliana Seidl, Aline Zero e Sérgio Reis, Rafaela Rodrigues e Tiago Ventura.

Às amigas e aos amigos, novos e antigos, que garantem a alegria, o apoio, carinho e a sanidade mental dos dias, muitos dos quais tiveram relação direta com o processo do doutorado e já foram mencionados acima. Agradeço também à Bruna Lima, minha querida *roomie*, bem como ao Bernardo Leão, ao Daniel Mendonça, ao Leonardo Kassar e mais uma turma grande de pessoas queridas que conheci por eles e com quem descobri outras partes da USP, da Vila Indiana e do Butantã. Obrigada por serem os melhores vizinhos! E um agradecimento à Marília Lemos, por ter feito essa conexão! Agradeço ainda às amigas de Brasília (ou conhecidas por lá) com quem sigo junto, reencontrando em diferentes cidades e cantos do mundo, permanecendo conectadas ao longo dos anos, apesar das distâncias e mudanças: Sarah de Roure, Jana Koosah, Tâmara Terso, Laís Lopes, Fernanda Papa, Taís Itacaramby, Diana Sá, Cecília, Renata Diniz, Mariana Serpa, Luna Boechat, Raquel Camargo, Roberta Torres, e Tainá Xavier. Pelo apoio físico e emocional, pelo espaço de cuidado e carinho, minha enorme gratidão pelos ensinamentos da yoga trazidos pela Andrea Palma, às minhas terapeutas de corpo e mente Fernanda Zornoff e Dani Canguçu, e a toda a equipe da Casa Rosa Carol Bonfatti, Carô, Dani Pomerano, Ana Luiza Leão, Renata Leão.

Finalmente, agradeço àqueles que são a base de tudo e a razão primeira de eu ter chegado até aqui: meus pais, Carlos e Glenísis, e meu irmão favorito, Gustavo; a essa família que é espalhada pelo mundo e que ao longo do meu doutorado adquiriu novos integrantes: uma sobrinha linda que me deixa cheia de saudade, Ana. Agradeço também aos meus tios e padrinhos, Glênio e Neuza, e aos meus primos, Rita e Pedro, que me sempre me acolheram em sua casa nas minhas várias idas a Porto Alegre para entrevistas e levantamento de dados. A todos aqueles que fizeram parte deste trabalho, de alguma forma, o meu muito obrigada.

RESUMO

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O Brasil tem sido um lugar fértil para inovações democráticas bem-sucedidas desde sua redemocratização nos anos 80. Os exemplos vão desde o Orçamento Participativo local até formas mais complexas de Sistemas Participativos em diferentes níveis de governo. O Partido dos Trabalhadores (PT), como principal partido de esquerda do país, teve um papel de destaque nesse processo de difusão. Mas por quê? Argumento que a promoção de instituições participativas pelo PT é uma combinação de interesses ideológicos e pragmáticos. Ideologicamente, o PT forja sua identidade política na constituição mútua com movimentos sociais de base e um forte compromisso com políticas redistributivas. Do lado pragmático, a multiplicação dos canais de interação Estado-Sociedade permite a construção de uma coalizão social para apoiar o governo e sua agenda política, em um complexo arranjo de governabilidade. Meu argumento é baseado em uma análise *process tracing*, com análise documental e mais de 40 horas de entrevistas, na qual comparo dois níveis governamentais diferentes: o estado do Rio Grande do Sul e o governo federal.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Sociedade Civil. Instituições Participativas. Governabilidade. Ideologia. Políticas Públicas.

ABSTRACT

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideology and Governance: participatory policies in the Brazilian Workers' Party governments.** 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Brazil has been a fertile place for successful democratic innovations since its re-democratization in the 1980s, ranging from local Participatory Budgeting up to more complex forms of Participatory Systems at different government levels. The left leaning Workers' Party (PT) has had a prominent role in such diffusion process. But why? I argue that the promotion of participatory institutions by PT is a combination of ideological and pragmatic interests. Ideologically, PT forges its political identity in mutual constitution with grassroots social movements and a strong commitment with redistributive policies. On the pragmatic side, the multiplication of State-Society interaction channels enables the building of a social coalition to support the government and its political agenda, in a complex governance arrangement. My argument is based on in-depth process tracing, which compares two different government levels: the State of Rio Grande do Sul and the Brazilian Federal Government, between 1999 and 2014.

Keywords: Political Parties. Civil Society. Participatory Governance. Governability. Ideology. Public Policy.

LISTA DE SIGLAS

ABC – ABC Paulista, Região do Grande ABC (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul e Diadema)

ABONG – Associação Brasileira de ONGs

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

Arena – Aliança Renovadora Nacional

ASA – Articulação do Semiárido Brasileiro

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CC – Casa Civil

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEBAS – Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social

CGPS – Comitê Governamental de Participação Social

CNDES – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CF 88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

CNB – Construindo um Novo Brasil (corrente do Partido do Trabalhadores)

Codes – Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio Grande do Sul

Comude – Conselho Municipal de Desenvolvimento (de municípios do Estado do Rio Grande do Sul)

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária

Conjuve – Conselho Nacional de Juventude

Corede – Conselho Regional de Desenvolvimento

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

COP – Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEM – Democratas (partido político brasileiro)

DFG – Deutsche Forschungsgemeinschaft (Fundação Alemã de Pesquisa)

DS – Democracia Socialista (corrente do Partido dos Trabalhadores)

Escave – Escalão Avançado

FGPS (ou **Fogops**) – Fórum Governamental de Participação Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular das Administrações Municipais Democráticas

FPA – Fundação Perseu Abramo

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo Nacional da Educação Básica

FUNDEF – Fundo Nacional do Ensino Fundamental

FWP – Fundação Wilson Pinheiro

Gaplan – Gabinete de Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre

GOF – Gabinete de Orçamento e Finanças do Governo do Estado do Rio Grande do Sul

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILDES – Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico Social

INAPP – Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas

INCA – Instituto Cajamar

IP – Instituição Participativa

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IR – Imposto de Renda

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

LOA – Lei Orçamentária Anual

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social

LOM – Lei Orgânica Municipal

LOS – Lei Orgânica da Saúde

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MBL – Movimento Brasil Livre

MCidades – Ministério das Cidades

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDB – Movimento Democrático Brasileiro (partido político)

MEC – Ministério da Educação

Mesa – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MOPS – Movimento Popular de Saúde

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

MP ou MPV – Medida Provisória

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MUNIC IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OLT – Organização Local de Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organização Social

OSC – Organização da Sociedade Civil

OP – Orçamento Participativo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDRS – Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PH – Partido Humanista do Brasil

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNPS – Política Nacional de Participação Social (PNPS)

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPL – Partido Pátria Livre

PROEX – Programa de Excelência Acadêmica

PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSP – Partido Social Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RECID – Rede de Educação Popular e Cidadã

SAF – Secretaria de Articulação Federativa

Secom – Secretaria de Comunicação

Senaes – Secretaria Nacional de Economia Solidária

SEPPI – Subsecretaria Nacional de Estudos e Pesquisas Político-Institucionais

SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SG – Secretaria-Geral da Presidência da República

Sisparci – Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

SNAI – Secretaria Nacional de Articulação Institucional do Partido dos Trabalhadores

SNARPS – Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais

SNAS – Secretaria Nacional de Articulação Social

SNJ – Secretaria Nacional de Juventude

SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres

SRI – Secretaria de Relações Institucionais

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Uampa – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UDN – União Democrática Nacional

UN-Habitat – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos

UNPSA – United Nations Public Service Award

WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Centro de Ciências Sociais de Berlin)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Prefeituras com Orçamento Participativo por partido político.....	95
Figura 2 – Relação entre taxa de investimento e adoção ou continuidade do OP.....	99
Figura 3 – Prefeituras eleitas pelo PT (1982-2016).....	102
Figura 4 – Composição partidária da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul (1999-2002).....	119
Figura 5 – Prefeituras por partido no Rio Grande do Sul (1999-2002).....	120
Figura 6 – Mapa com divisão territorial do Rio Grande do Sul com dados de população (2010).....	123
Figura 7 – Composição partidária da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul (2011-2014).....	135
Figura 8 – Prefeituras por partido no Rio Grande do Sul (2011-2014)	135
Figura 9 – Organograma do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.....	141
Figura 10 – Organograma da Secretaria-Geral da Presidência da República (2011-2014).....	161
Figura 11 – Criação de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas por presidente.....	177
Figura 12 – Realização de conferências de políticas públicas por presidente.....	178

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese das IPs e relação com partidos políticos no Rio Grande do Sul	126
Tabela 2 – Distribuição de funções entre órgãos da Presidência da República.....	183

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os sentidos da participação para o PT.....	88
Quadro 2 – Comparação entre as gestões Olívio Dutra e Tarso Genro.....	143
Quadro 3 – Distribuição de funções entre órgãos da Presidência da República.....	154
Quadro 4 – Canais de interlocução com a sociedade e natureza da participação no processo de elaboração do PPA 2012-2015 nos estados pesquisados.....	189
Quadro 5 – Síntese das principais características dos planos plurianuais 1990-2019.....	191
Quadro 6 – Cronologia do marco regulatório das organizações da sociedade civil.....	204

SUMÁRIO

PRÓLOGO.....	21
INTRODUÇÃO.....	23
METODOLOGIA.....	28
1 PARTICIPAÇÃO: O FIM E O MEIO.....	33
1.1 PARTIDOS E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL PÓS-TRANSIÇÃO.....	33
1.1.1 Reconfiguração do sistema partidário.....	34
1.1.2 Constituição Federal de 1988.....	38
1.2 O PT E A SOCIEDADE CIVIL.....	40
1.3 OS ESTUDOS SOBRE INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS NO BRASIL.....	45
1.4 PARTICIPAÇÃO COMO GOVERNABILIDADE.....	50
1.4.1 Os tipos de encaixes socioestatais desenvolvidos pelo PT.....	56
2 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO.....	59
2.1 INTRODUÇÃO.....	59
2.2 MORFOLOGIA DA IDEOLOGIA: NÚCLEO, ADJACÊNCIAS E PERIFERIA.....	61
2.3 OS PRINCÍPIOS FUNDANTES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES.....	64
2.3.1 Conselhos populares.....	65
2.3.2 Assembleia Nacional Constituinte.....	67
2.4 O MODO PETISTA DE GOVERNAR.....	70
2.5 PT NO GOVERNO FEDERAL: A PARTICIPAÇÃO É MÉTODO DE GOVERNAR.....	77
2.5.1 Em busca de efetividade e institucionalização.....	82
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
CAPÍTULO 3 GOVERNOS MUNICIPAIS: DIFUSÃO E RETRAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	90
3.1 DIFUSÃO E DECLÍNIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL.....	94
3.2 CRESCIMENTO ELEITORAL E MUDANÇAS NA POLÍTICA DE ALIANÇAS.....	100
3.3 LRF E SEUS IMPACTOS SOBRE A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS.....	104
3.4 DIFICULDADES CRESCENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DO OP.....	107
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
CAPÍTULO 4 RIO GRANDE DO SUL: ENTRE O LOCAL E O NACIONAL.....	114
4.1 INTRODUÇÃO.....	114
4.2 GOVERNO OLÍVIO DUTRA (1999-2003): O “PODER DA ALDEIA”.....	118
4.2.1 O legado institucional: Coredes e consulta popular.....	121
4.2.2 O Orçamento Participativo como instrumento de governabilidade política.....	125
4.2.3 A judicialização.....	127
4.2.4 Repactuação com os Coredes e a estratégia da oposição.....	130
4.2.5 A proposta de nova matriz tributária para o Estado.....	131
4.2.6 Balanço do OP estadual.....	133
4.3 O GOVERNO TARSO GENRO (2011-2014): A POLÍTICA DA CONCERTAÇÃO SOCIAL.....	134
4.3.1 A conexão entre níveis de governo: do federal para o estadual e vice-versa.....	136
4.3.2 A concertação como estratégia de governabilidade.....	139
4.3.3 Sistema Estadual de Participação: interrupção precoce e desdobramentos nacionais.....	142
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
CAPÍTULO 5 PT NO GOVERNO FEDERAL: A PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNAR.....	146

5.1 INTRODUÇÃO	146
5.2 A AMPLIAÇÃO DOS PONTOS DE ACESSO AO ESTADO.....	148
5.2.1 <i>Estrutura e atores: os dois lados de uma mesma estratégia.....</i>	<i>150</i>
5.2.2 <i>A Secretaria-Geral da Presidência da República.....</i>	<i>157</i>
5.2.3 <i>Pontos de acesso informais ao Estado.....</i>	<i>163</i>
5.2.3.1 Viagens	163
5.2.3.2 Reuniões e mesas de negociação.....	166
5.2.3.3 Mediação de conflitos.....	168
5.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	171
5.3.1 <i>Conselhos e conferências nacionais de políticas públicas</i>	<i>175</i>
5.3.2 <i>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.....</i>	<i>181</i>
5.3.3 <i>PPA Participativo e Fórum Interconselhos</i>	<i>185</i>
5.3.4 <i>A Política e o Sistema Nacional de Participação Social (PNPS)</i>	<i>193</i>
5.4 A SOCIEDADE CIVIL NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	196
5.4.1 <i>Os programas associativos</i>	<i>198</i>
5.4.2 <i>O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)</i>	<i>201</i>
5.4.2.1 A implementação da Agenda MROSC.....	203
5.5 CONTINUIDADES E DIFERENÇAS ENTRE OS GOVERNOS LULA E DILMA.....	206
5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	212
6 CONCLUSÃO.....	214
REFERÊNCIAS.....	222
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	239
DOCUMENTOS PRIMÁRIOS CONSULTADOS	241

Prólogo

Janeiro de 2003. Tinha 19 anos e estive na posse do recém-eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva, junto com familiares, amigos e milhares de brasileiros. Como alguém nascida em Brasília, nunca tinha visto a Esplanada com tanta gente. Alguns dias depois, tive uma segunda oportunidade de ver o presidente Lula, na terceira edição do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre.

Eu estava no segundo semestre da Universidade e começava a me aproximar do Diretório Central dos Estudantes da UnB. Por causa disso, ajudei na organização de cinco ônibus rumo ao Fórum. Chegando ao Acampamento Intercontinental da Juventude, eu estava em êxtase. Viajamos 48 horas de ônibus, dormimos em barracas e tomamos banho em *containers* alagados (mal sabia eu que isso se tornaria rotina nos anos seguintes). Era um mundo novo que se abria para mim: movimentos altermundialistas, anticapitalistas, antifascistas, feministas, antirracistas, ecossocialistas, zapatistas, anarquistas, enfim, todos os -istas e anti-possíveis de serem listados.

Foi ali que ouvi falar pela primeira vez em Orçamento Participativo. Ainda me recordo da fala do ex-prefeito de Porto Alegre Raul Pont sobre o papel do Orçamento Participativo na construção do socialismo. Isso ocorreria, segundo ele, a partir de um processo cada vez mais amplo de participação da sociedade no governo, em um desenho que caminhava para formas de autogestão e autogoverno. Aquilo me intrigou e marcou profundamente.

Os anos passaram, terminei minha graduação e percorri espaços de diferentes movimentos: estudantil, feminista e sindical, além de atuar partidariamente. Eu vivi intensamente a maior abertura do governo para a sociedade civil e participei de algumas conferências como delegada ou apenas ouvinte.

Em 2009, entrei no Estado. Mas primeiramente para o estado de São Paulo, governado pelo PSDB, como servidora concursada. Nesse percurso, também entrei para o mundo acadêmico. O projeto de mestrado então tentava mesclar o interesse pela participação – que havia se deslocado para as conferências – e a minha atuação profissional, que então estava relacionada com a análise da Secretaria Estadual de Assistência Social.

O que eu queria era entender como as deliberações das Conferências da Assistência Social tinham tido tanta dificuldade para serem implementadas antes de 2003 – vale lembrar que a Loas foi integralmente vetada por Fernando Collor – e posteriormente ganhado tanto espaço, com a expansão e a consolidação da política nacional de assistência a partir de 2004.

A pergunta que aparecia como pano de fundo, implícita, era a de compreender o papel do partido político no poder e a sua relação com os processos participativos. No entanto, explicitá-la foi um processo que exigiu de mim desenvolver maior repertório acadêmico, além da capacidade de separar e colocar em seu devido lugar as minhas múltiplas identidades adquiridas ao longo da minha trajetória.

No processo entre o mestrado e o doutorado, retornei para Brasília, agora como servidora federal. E fui trabalhar justamente naquele espaço que já era, à época, foco de minha curiosidade acadêmica: a Secretaria-Geral da Presidência da República. Lá trabalhei até 2016 e tive a oportunidade de coordenar a organização de uma Conferência Nacional de Juventude.

Assim, da curiosidade inicial ao formato final da minha tese de doutorado, se mesclam diversos elementos de minha trajetória pessoal. As múltiplas identidades se constituem simultaneamente como uma vantagem e um enorme desafio. Por um lado, eu aprendi não apenas a ver o ator, mas a “ver como o ator” (*seeing like*): como um movimento social, como um partido, como o Estado e, finalmente, como uma acadêmica. O acesso a esses múltiplos olhares me proporcionou novas lentes analíticas, mas também tem o potencial de gerar confusões e distorções. Para cada local, há uma linguagem e um comportamento. E é preciso distinguir os vocabulários e saber falar separadamente cada uma dessas linguagens.

O trabalho que apresento aqui é fruto desse esforço: de utilizar essa multiplicidade de olhares e experiências passadas em uma análise original, e que busca ser academicamente rigorosa e consistente. Isso não significa, contudo, postular uma suposta neutralidade – inalcançável – quanto ao meu objeto de estudo, mas, sim, buscar me colocar de forma crítica e questionadora diante de minha própria trajetória. Se consegui atingir tal objetivo, a resposta fica a cargo da apreciação do leitor.

Introdução

Pelo discurso e pelas experiências de algumas administrações populares, tinha-se a ‘certeza’ de que o PT [...] ‘usaria’, no mínimo, a participação como elemento de pressão para as transformações.
José Moroni *apud* Szwako (2012, p. 33)

Que papel cumpre a participação da sociedade civil para um partido no governo? A presente tese se dedica a explicar as motivações e os mecanismos utilizados pelo Partido dos Trabalhadores para estabelecer interlocução com atores da sociedade civil e de movimentos sociais em seus governos (municipais, estaduais e federal).

Primeiramente, é preciso delimitar o que entendemos por *participação*, uma vez que ele adquire diferentes significados conforme o seu uso. Neste trabalho, referimo-nos a uma categoria prática da ação dos atores políticos. Porém, na teoria democrática, a participação é uma categoria teórica e também um valor fundamental da democracia, aparecendo em conexão direta ou como sinonímia de outros valores, quais sejam autodeterminação e igualdade política. Já na perspectiva institucional, a participação pode ser um procedimento, delimitado legalmente, tal como participar em uma eleição, assembleia ou em um conselho. Isto é, participação é a um só tempo valor e procedimento, categoria teórica e prática (GURZA LAVALLE, 2011a; e GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).

A participação, entendida enquanto categoria nativa pelos atores políticos, expressa uma ambiguidade entre valor e procedimento, que aparecem em permanente tensão e disputa. O mote adotado pelo Partido dos Trabalhadores no início de 2010 é um exemplo de tal carga polissêmica: “Participação como método de governar” (BRASIL, 2014). Se entendida como um elemento valorativo, significa que a participação faz parte da própria identidade do governo, isto é, um traço definidor de toda a ação governamental, não estando compartimentalizado a uma área específica. Por outro lado, entendida como um método (ou um meio), significa que a participação também é um procedimento para se atingir determinado fim. E qual seria esse fim? As respostas podem variar entre as mais utópicas e as mais pragmáticas: a participação pode ser desde um meio para a transformação da estrutura do Estado, passando

pela implementação de políticas redistributivas ou de redução da pobreza, como também pode ser um meio para mitigação de conflitos e sustentação política do partido no poder.

Argumento que há uma combinação de fatores ideológicos e pragmáticos a justificar a centralidade da adoção de políticas participativas nos governos petistas. Isso se traduziu, na prática, na busca constante pela inovação institucional, de forma a criar canais que permitissem à sociedade civil interagir com o Estado, de forma não conflitiva e em um processo mutuamente constitutivo. As medidas para ampliar os pontos de acesso do Estado para a sociedade civil não se resumem à criação de instituições participativas, mas envolvem também ocupação de cargos, acesso facilitado ao núcleo do governo para apresentação de demandas e atuação direta na implementação de políticas públicas.

Ideologicamente, como partido de esquerda construído a partir de movimentos sociais diversos, o PT é, desde sua origem, defensor de que a participação democrática deva ocorrer para além do momento eleitoral. A defesa do governo com “participação popular e inversão de prioridades” – isto é, a defesa da inclusão política, social e econômica dos setores populares – sintetiza o núcleo da ideologia petista com razoável estabilidade ao longo dos 36 anos analisados, não obstante as crises e a moderação ideológica pelas quais passou o partido.

Já pelo ângulo pragmático, a participação da sociedade civil no governo possibilita que este amplie sua *base de apoio social*, fortalecendo a capacidade de governar do partido, isto é, confere-lhe maior *governabilidade*, com efeitos na relação com outros poderes e níveis de governo. Tal compreensão assume que a governabilidade – ou seja, a capacidade de governar e executar sua agenda política – se baseia na construção de coalizões de apoio em diferentes instituições políticas e com atores situados fora da estrutura do Estado. Para além da relação Executivo-Legislativo, tradicionalmente abordada na literatura sobre presidencialismo multipartidário, é necessário ao ocupante do Poder Executivo estabelecer coalizões de apoio em diferentes poderes e níveis de governo; quer dizer, além da relação com os demais poderes (Legislativo e Judiciário), também devem ser consideradas as relações intergovernamentais (entre entes subnacionais e internacionais), as relações com grupos de interesse (que envolvem grupos econômicos e sociedade civil), além também da aprovação do governo pela população em geral (expressa pelos votos nas eleições e nas taxas de aprovação do governo).

No caso de governos de minoria parlamentar, as coalizões construídas para além do parlamento, como é o caso de uma base social, são imprescindíveis para que o governo consiga executar qualquer medida. Já no caso de governos de maioria parlamentar, uma maior base de apoio social proporciona mais poder e maior capacidade de pressão sobre os demais

poderes para implementar agendas e políticas de interesse desses mesmos movimentos, que são em grande medida convergentes com as do partido.

Nosso estudo tem por objeto o Partido dos Trabalhadores e seus governos. Embora os casos analisados sejam específicos e particulares, o argumento geral se pretende aplicável para qualquer partido incumbente, independentemente de sua ideologia, havendo variação apenas na forma de execução. Isto é, qualquer partido busca a ampliação de sua *base de apoio social*, o que constitui um elemento-chave na sua capacidade de governar, entre os demais fatores a serem considerados, como a construção de apoio junto a governos subnacionais, Poder Judiciário e também setores empresariais.

Trata-se de abordagem original no campo de estudos sobre inovações democráticas, diferenciando-se de outros trabalhos que, embora discutam o papel desempenhado por partidos políticos, tem como ponto de partida a sociedade civil ou a instituição participativa. No caso, nosso foco analítico são o partido no governo, as ideias, os interesses e as instituições em questão que se relacionam com sua capacidade de governar, ou seja, de implementar sua agenda política e executar políticas públicas. Partimos do pressuposto de que não há antagonismo entre as instituições participativas e as instituições representativas “tradicionais”, mas que ambas estão inseridas em um mesmo sistema político, com funções distintas.

A tese está organizada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o enquadramento teórico e o argumento geral da tese. Nele apresentamos como a reconfiguração do sistema partidário e o compromisso dos principais partidos com políticas participativas no período pós-redemocratização constitui elemento-chave para explicar a perenidade e a difusão de instituições participativas no Brasil, somando-se a outras explicações comuns na literatura, como o ciclo de mobilizações vivido a partir de 1978 e o processo constituinte de 1988. O capítulo também apresenta os dois campos da literatura com os quais nosso objeto se conecta diretamente: aquele dedicado a estudar o PT; e o outro sobre instituições participativas. Revisamos as principais ideias e apontamos as lacunas, de modo a apresentar como cada campo se conecta com o argumento desenvolvido neste trabalho. Finalmente, desenvolvemos a ideia principal desta tese, que é o conceito de governabilidade social.

O segundo capítulo se debruça sobre como o partido tratou do tema da participação em suas resoluções ao longo de sua história, quer dizer, o discurso e as ideias do partido sobre a participação. São analisadas de forma sistemáticas todas as resoluções de encontros e congressos do partido, além dos programas de governo presidenciais e – no período

em que o partido esteve à frente do governo federal – também algumas publicações do governo. Alegamos que a promoção da participação constitui um dos elementos do núcleo ideológico do partido, a partir do conceito de Freedman (1996), permanecendo como elemento central ao longo da história do partido. Há, porém, mudanças que se relacionam com as demais ideias associadas à participação e a como se dá a relação entre Estado e sociedade civil – que se deslocam de um ideário revolucionário para outro mais ligado à gestão e ao controle de políticas públicas. Esse deslocamento de sentido acompanha as mudanças na posição institucional ocupada pelo partido e nas instituições participativas adotadas.

Os três capítulos seguintes analisam como o tema da participação foi efetivamente implementado em cada um dos diferentes níveis de governo em que o PT esteve à frente. Assim, o terceiro capítulo se dedica ao nível municipal, abordando a difusão e retração do Orçamento Participativo, principal instrumento adotado pelo PT para promover a participação no âmbito local. Enquanto o período de expansão do OP coincide com o crescimento eleitoral do partido nos municípios, a partir de 2003, com a chegada do PT ao governo federal, passa a haver uma queda. Alegamos que a queda pode ser explicada pela perda da função política do OP de apoio à governabilidade local. Além de o partido ter deixado de promover o OP, outro ponto crítico é a crescente rigidez fiscal dos municípios brasileiros, que faz com que o prefeito tenha um espaço discricionário cada vez menor para decidir como alocar os recursos, o que gera também maior dependência de transferências federais ou empréstimos internacionais para realizar despesas de investimentos. Embora cada cidade adote um desenho diferente de OP, mesmo que o orçamento seja debatido como um todo, somente é possível deliberar sobre os recursos que não têm destinação predefinida. Sem recursos sobre os quais deliberar, o OP tende a ser um instrumento de baixo apelo para a população, ou ainda que gera um acúmulo de demandas para os quais os governos não têm capacidade de dar respostas.

Já o quarto capítulo analisa o PT à frente do governo do estado do Rio Grande do Sul em duas gestões que são intercaladas por um intervalo de 10 anos. Esse intervalo faz com que cada uma delas se constitua em um caso em si, com poucos elementos de continuidade entre uma gestão e outra. Tal fato permite uma comparação de gestões de um mesmo partido em um mesmo Estado, mas com diferentes contextos políticos, o que resulta em diferentes escolhas de construção de coalizões de apoio para governabilidade e opções de instituições participativas. Na gestão Olívio Dutra, o partido vinha de 10 anos de implementação bem-sucedida do OP na cidade de Porto Alegre e buscou transpor o OP para o nível estadual da forma mais semelhante possível. O governo era composto por uma coalizão minoritária e enfrentava desafios semelhantes aos enfrentados em Porto Alegre para aprovar sua agenda no

Legislativo. No entanto, diferentemente do nível municipal, o OP estadual não foi capaz de servir ao mesmo propósito de auxiliar na governabilidade. Isso se deve principalmente à complexificação dos atores envolvidos e dos interesses envolvidos, como prefeituras e organizações da sociedade civil que não tinham relação direta com o partido. Já o governo Tarso Genro se beneficia do conjunto de experiências de gestão acumuladas em diferentes níveis: do município de Porto Alegre, do próprio governo estadual e de mais de oito anos de gestão à frente do governo federal. Há mudanças na forma com que o partido se relaciona com o Legislativo e com as prefeituras, a partir da composição de uma coalizão majoritária. O diálogo e o trânsito de atores entre as esferas federal e estadual também cumprem um papel importante para moldar as IPs gaúchas, como é o caso da própria ideia de “sistema de participação”. Isso altera o papel a ser cumprido pelo denominado “Sistema Estadual de Participação Estadual Popular e Cidadã”, que passa a incluir elementos de relação não apenas com a sociedade civil, mas também com prefeitos, empresários e formas de mediação direta do governador com a população.

Finalmente, o quinto e último capítulo analisa as políticas participativas adotadas pelo PT ao longo de seus 13 anos à frente do governo federal. Nele demonstramos como ocorreu a multiplicação de formas de acesso da sociedade civil e movimentos sociais ao Estado, seja por meio da criação de órgãos, da ocupação de cargos ou da criação de políticas públicas, além das inúmeras instituições participativas. Alegamos que esse processo não foi espontâneo nem decorrente exclusivamente de relações anteriores existentes entre comunidades de política e ministérios específicos, mas sim um processo pensado e coordenado pelo núcleo do governo petista, como um dos elementos destinados a fortalecer a governabilidade do partido à frente do executivo. Essa coordenação, no entanto, não partiu de formas preconcebidas, tendo ocorrido de forma experimentalista e situacional, estimulando inovações diversas nos ministérios e buscando impulsionar aquelas que eram bem-sucedidas. É assim que a multiplicação de conselhos e conferências passa a ocupar o centro do discurso partidário, embora inicialmente não estivesse no centro do repertório partidário de participação. Diferentemente do observado no Rio Grande do Sul, as mudanças na forma de conduzir políticas participativas se dão de forma gradual e incremental, em virtude da continuidade na sucessão presidencial ao longo de 13 anos.

Em síntese, ao longo dos capítulos, demonstramos como a defesa de políticas participativas constitui simultaneamente um elemento ideológico para o PT – no qual a inclusão política aparece associada à inclusão social e econômica dos setores “marginalizados” da sociedade – como também cumpre uma função político-pragmática de articulação de uma

coalizão social que dá sustentação ao governo. A essa função denominamos *governabilidade social*. Em quaisquer dos níveis de governo, as políticas participativas cumprem tal função. Seu desenho específico, no entanto, vai depender tanto do legado institucional como também da distribuição de forças entre os demais elementos de poder envolvidos na construção da governabilidade, quais sejam a relação com o Legislativo, o Judiciário, entes subnacionais, grupos econômicos e a aprovação do governo pela população.

Metodologia

Partindo da indagação sobre que papel a participação cumpriu nos governos do PT, fizemos um trajeto de pesquisa que simultaneamente dá atenção à dimensão temporal e ao processo histórico, mas também distingue diferentes níveis de governo. Para tal, valemo-nos dos insights do *process tracing*, de forma a traçar uma reconstrução detalhada de um determinado processo político para analisar os fatores causais de um dado problema empírico (BEACH; PEDERSEN, 2013). Como ferramenta essencial de metodologia qualitativa, o *process tracing* também pode ser definido como “o exame sistemático de evidências diagnósticas, analisadas à luz de perguntas de pesquisa e hipóteses colocadas pelo pesquisador” (COLLIER, D., 2011)¹. Nesta metodologia, são elementos cruciais para a adequada compreensão do fenômeno: a sua descrição adequada, a sequência em que ocorrem os fatos e a análise causal dos acontecimentos.

Buscamos compreender o que motivou o partido a promover políticas participativas em seus governos e porque foram feitas diferentes escolhas conforme o nível de governo ocupado (municípios, Estados, União). Desse modo, a tese não utiliza uma ferramenta de pesquisa única – cada capítulo lança mão de variadas abordagens para levantar o máximo de evidências possível – mas é sempre guiada pela mesma estratégia analítica: reconstruir o processo histórico e identificar os fatores que explicam a motivação do partido para a adoção de políticas participativas. Tampouco partimos de uma hipótese rígida a ser testada, mas trabalhamos de forma indutiva, a partir da análise sistemática dos dados. Havia indícios de que algum tipo de constrangimento institucional estaria operando sobre o discurso partidário, à medida que o partido crescia eleitoralmente e ocupava novas arenas políticas. Mas nosso argumento foi sendo desenvolvido, testado e reelaborado diversas vezes ao longo do

¹ Original em inglês, tradução livre da autora.

desenvolvimento desta tese, configurando-se em um esforço de *theory building process tracing* (BEACH; PEDERSEN, 2011).

O capítulo 1 é estritamente teórico, articulando a revisão da literatura com o enquadramento do problema e o nosso argumento principal. Os demais capítulos são empíricos e abordam nosso problema central por diferentes entradas: o capítulo 2 se debruça sobre a dimensão ideológica da questão a partir da análise do programa partidário. Ele também traça panorama da questão participativa para o PT ao longo do tempo, o que auxilia na compreensão da evolução do fenômeno. Já os capítulos 3, 4 e 5 analisam as experiências de governo e as políticas de participação adotadas nos âmbitos municipal, estadual e federal, respectivamente.

Além da diferença de nível federativo, os três últimos capítulos também guardam uma sequência temporal, elemento central para uma análise do tipo *process tracing* (COLLIER, D., 2011). O PT inicialmente ocupou apenas governos municipais, ganhou alguns governos estaduais e finalmente esteve à frente do governo federal, a partir de 2003. Esse gradual crescimento eleitoral é um elemento-chave importante na explicação das mudanças de políticas observadas. Nesse ponto, o capítulo 4, sobre o governo estadual do Rio Grande do Sul é um elo importante: são analisadas duas gestões, uma antes e outra depois de 2003. Isso permite comparações sobre as influências dos outros níveis de governo sobre o Estado.

O ponto de partida foi a reconstrução de como o tema da Participação foi abordado pelo partido ao longo de sua história. Esse esforço deu origem ao segundo capítulo, “Os Sentidos da Participação”. Para tal, foi realizada uma análise sistemática de todas as reuniões nacionais e resoluções de congressos, propostas presidenciais e jornais internos entre 1980 e 2016, dando continuidade a um trabalho iniciado no mestrado². Nesse percurso, à medida que o PT vai ampliando sua presença institucional, é perceptível que as resoluções internas vão se tornando menos densas e que o centro decisório vai se deslocando cada vez mais dos debates internos do partido para as administrações do PT. Assim, complementamos as análises de resoluções internas e programas de governo com algumas publicações oficiais do governo federal a partir de 2003, e realizamos algumas entrevistas semiestruturadas realizadas com atores-chave políticos, de modo a capturar elementos subjetivos não contidos em documentos escritos.

Essa análise sistemática nos permitiu identificar os um ponto central de inflexão: o desaparecimento das menções ao Orçamento Participativo (OP), substituído pela estratégia que privilegia a organização de conselhos e conferências, quando o PT assume o governo

² A relação completa de documentos consultados encontra-se em separado ao final da tese, como anexo, e também nas referências bibliográficas.

federal. Tal mudança no discurso e na forma de implementar políticas participativas pelo PT não é debatida nem justificada internamente em resoluções, havendo apenas opiniões difusas dos dirigentes partidários.

O capítulo três, “Orçamento Participativo: difusão e retração”, investiga a fundo as possíveis explicações para tal inflexão. Como há vasta literatura de estudos de caso de sobre OPs em diferentes municípios, este capítulo se organiza de forma diferente dos demais. Buscamos estabelecer um olhar panorâmico sobre o OP, baseando-nos em dados quantitativos sobre sua difusão no território nacional, bem como em análises e dados secundários. Verificamos que tal inflexão coincide com o início de uma tendência de queda da adoção de OPs nos municípios brasileiros em geral, independentemente do partido. Revisitamos as principais hipóteses e explicações disponíveis na literatura para explicar tanto a adoção como o abandono do OP, articulando evidências empíricas qualitativas – como entrevistas e notícias de jornais – a dados quantitativos, como o censo brasileiro de OPs (SPADA, 2014), dados eleitorais do TSE e dados sobre os municípios brasileiros disponibilizados pelo IBGE, além de dados secundários, oriundos da literatura analisada.

O passo seguinte, após a compreensão da inflexão ocorrida na esfera municipal, foi o de analisar os níveis estadual e federal. Desse modo, os capítulos quatro e cinco, dedicados às gestões do PT no estado do Rio Grande do Sul e no governo federal, apresentam uma metodologia semelhante em um formato de estudos de caso. Diferentemente do nível municipal, a literatura produzida é pouca ou quase inexistente, o que fez com que o formato adotado fosse de fato uma reconstrução do processo a partir da investigação de dados primários. No caso do Rio Grande do Sul, há algumas teses e artigos publicados sobre a gestão Olívio Dutra (1999-2004) (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; FARIA, 2005) e em uma perspectiva comparativa que abarca a gestão Tarso Genro (NUÑEZ, 2016; FONSECA, 2019). Já no caso do governo federal, não localizamos qualquer publicação que se propusesse a analisar o período de forma integral e em uma abordagem que considerasse o conjunto da gestão petista, embora haja diversas publicações dedicadas a analisar instituições participativas específicas, como conselhos, conferências, Fórum Interconselhos, dentre outros. Cabe destacar ainda a produção impulsionada pelo próprio governo, a partir do IPEA, no qual há uma análise mais panorâmica das diferentes interfaces socioestatais existentes, bem como diferentes abordagens sobre a efetividade das IPs (PIRES; VAZ, 2014; PIRES, 2011).

Considerando as limitações relacionadas à pouca disponibilidade de material secundário, em ambos os casos meu levantamento de dados inicial se deu pelas entrevistas com atores políticos. O foco foi em mapear aqueles que ocuparam cargos em áreas relacionadas com

políticas participativas nos respectivos governos. Isso significa centralmente a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã no Governo do Rio Grande do Sul e a Secretaria-Geral da Presidência da República. A partir dessas informações, estruturei uma linha narrativa e fui verificando as informações fornecidas de diversas formas: cotejando entre si as entrevistas ou buscando bases de dados eleitorais e documentos oficiais – legislação, publicações de governo. Outra forma de preencher eventuais lacunas foi também a análise de fontes secundárias – teses e dissertações sobre o tema.

Em síntese, os capítulos 2, 4 e 5 são estudos de caso – da ideologia partidárias e das experiências de governo – estruturados a partir de dados primários, notadamente documentos oficiais, do partido e do governo, e de entrevistas em profundidade. A diferença entre eles reside está apenas na ordem de prioridade dada a um ou outro tipo de material empírico. No capítulo 2, partimos dos documentos, para realizar uma checagem com entrevistas. Já nos capítulos 4 e 5, nossa fonte primordial de informações são as entrevistas, e os documentos entram como um elemento para maior precisão e detalhe. Apenas o capítulo 3 tem uma estrutura distinta, por não realizar um estudo de caso de governo municipal, mas tratar da adoção do Orçamento Participativo em municípios de forma agregada, a partir da análise de bases de dados, e notícias, articulados com discussão das hipóteses tratadas na literatura para explicar o fenômeno da difusão e retração na adoção do mesmo.

Realizamos ao todo, mais de 30 entrevistas em profundidade, que totalizam 40 horas devidamente gravadas e transcritas, com atores políticos que ocuparam cargos em órgãos do governo federal e do governo do estado do Rio Grande do Sul e alguns governos municipais, como Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. Entre os entrevistados, há diferentes níveis hierárquicos, de governadores e ministros até servidores públicos de carreira³. Todos esses atores tiveram papel destacado na elaboração de políticas participativas, tanto dentro do partido como nos respectivos governos, e as entrevistas proporcionam uma compreensão panorâmica sobre como, por que e para que foi pensada cada política.

Cabe destacar as entrevistas realizadas com os governadores do Rio Grande do Sul Alceu Collares (PDT), Olívio Dutra e Tarso Genro, e ainda com o vice-governador Miguel Rossetto. Todos os três governadores petistas também exerceram cargos de ministro durante diferentes gestões do PT à frente do governo federal. Do primeiro escalão, também entrevistamos os ex-ministros Luiz Dulci, Miriam Belchior e Gilberto Carvalho. Além desses, também entrevistamos secretários-executivos, secretários, diretores, coordenadores, alguns

³ A relação completa de todos os entrevistados encontra-se em separado ao final da tese, como anexo, e também nas referências bibliográficas.

com uma visão mais detalhada e operativa da execução da política, outros em uma posição com função mais próxima do alto escalão. O cotejar das diferentes visões e níveis hierárquicos foi fundamental para melhor compreensão do objeto.

Nesse processo, também elaboramos algumas bases de dados originais, a partir da sistematização de informação dispersas em documentos e legislação. É o caso dos dados apresentados sobre a criação de conselhos nacionais e a realização de conferências nacionais de 1980 a 2017⁴.

Entre as limitações impostas pelas escolhas metodológicas feitas, cabe destacar duas. A primeira refere-se ao fato de que a complexidade do objeto – abordado a partir de diferentes níveis de governo – e a sua extensão no tempo fazem com que seja necessário estabelecer uma descrição mais panorâmica e sem tantos detalhes sobre o desenho institucional de cada uma das diferentes IPs mencionadas na tese. Assim, ganha-se em escalas – temporal e de governo –, mas perde-se em detalhes. A segunda limitação diz respeito ao fato de que há pouca literatura secundária com a qual possamos dialogar diretamente, a partir do argumento de que as políticas participativas cumprem uma função relacionada à disputa política mais geral, havendo apenas os trabalhos de Dias (2002) sobre o OP de Porto Alegre; e de Goldfrank e Schneider (2006) sobre o OP Estadual do Rio Grande do Sul, não havendo qualquer estudo do tipo para o governo federal. Essa limitação é parcialmente contornada pelo esforço em articular a produção do campo participacionista com os *insights* oferecidos por outras áreas da Ciência Política, notadamente os estudos sobre Executivo e Legislativo, bem como sobre a escola neoinstitucionalista histórica.

⁴ Esses dados estão disponíveis para consulta e utilização em <https://github.com/CarlaBezerra/originaldata>.

1 Participação: o fim e o meio

Um governo transformador precisa de governabilidade política no Parlamento, mas precisa também de governabilidade social, ou seja, de respaldo da sociedade para sustentar as mudanças. Não basta a vontade política de quem está no Governo [...]
Luiz Dulci, *O governo Lula segundo seus ministros*, v. 5, 2010. p. 98

1.1 Partidos e participação no Brasil pós-transição

O surgimento e a difusão de experiências participativas no Brasil estão diretamente relacionados com o processo de redemocratização vivido ao longo da década de 1980. Apesar de outros países latino-americanos terem passado por experiências semelhantes de transição, saindo de regimes autoritários para novas democracias, nenhum outro apresentou a mesma intensidade e persistência na adoção de instituições participativas.

Os grandes ciclos de protestos e mobilizações, com o surgimento de novos atores sociais e demandas de maior democratização das estruturas do Estado, compuseram um elemento importante nas transições democráticas na América Latina, como Chile (GARRETÓN, 1989), Argentina (LEVITISKY; MURILLO, 2005) e Uruguai (SIERRA, 1989). No Brasil, os processos de massivas mobilizações do novo sindicalismo e o florescimento de inúmeros movimentos populares urbanos foram ricamente relatados em clássicos como Sader (1988), Boschi (1987) e Doimo (1995). Tais ciclos de mobilização são apontados pela literatura de inovações democráticas como os impulsionadores do florescimento das instituições participativas. Em sentido diverso, entendemos que, embora essa intensa mobilização da sociedade civil constitua uma *condição necessária* para colocar na pauta política as demandas de democratização do Estado, dando sentido substantivo aos formatos participativos, ela *não é uma condição suficiente* para explicar o fenômeno da multiplicação, da diversidade e da perenidade das instituições participativas que se desenvolveram no Brasil.

Há algumas especificidades da transição democrática brasileira que acabaram por favorecer o surgimento e a consolidação de novas forças políticas e, com eles, um ambiente propício à inovação democrática. O primeiro fator diz respeito ao **sistema político partidário**: há descontinuidade do sistema partidário brasileiro em relação aos períodos anteriores, o que

proporciona o surgimento de novos partidos, que buscam estabelecer conexões com os movimentos sociais em ascensão (GURZA LAVALLE; CARLOS; GUICHENEY; DOWBOR, 2017).

O segundo diz respeito à **nova carta constitucional**: o compromisso de parte importante dos novos atores do sistema político com a participação e a democratização do Estado (GURZA LAVALLE; CARLOS; GUICHENEY; DOWBOR, 2017) proporcionou a incorporação de diretrizes de participação articuladas à ampliação de direitos políticos, civis e sociais em uma nova Carta Constitucional (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002; WAMPLER, AVRITZER 2004; MAYKA, 2019; MCNULTY, 2019).

Esses dois pontos de inflexão reorganizam o sistema político e constitucional, mas é a **estabilidade das regras do jogo** ao longo do tempo que proporciona a sua consolidação (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2016) e a persistência de seus efeitos no tempo, com alterações incrementais.

Analizado sob o prisma do neoinstitucionalismo histórico, o período da redemocratização vivenciado ao longo de toda a década de 1980 constitui uma conjuntura crítica de intensas mudanças (*critical juncture*), com elementos específicos no caso brasileiro, a partir das qual são geradas mudanças graduais e incrementais, dependentes da trajetória e do legado estabelecido inicialmente (COLLIER, R.; COLLIER, D., 2002).

1.1.1 Reconfiguração do sistema partidário

Diferentemente de diversos outros países latino-americanos, como Uruguai, Chile, Colômbia e Argentina, no Brasil não há continuidade direta com nenhum dos partidos do período democrático vivido anteriormente, entre 1945-1964, o que leva Mainwaring (1995) a atribuir como características do nosso sistema político a fragilidade e a descontinuidade das organizações partidárias.

Os partidos modernos brasileiros emergiram tardiamente em 1945, em relação a outros países da região. Até então, o país havia passado por uma monarquia constitucional e uma república baseada em partidos regionais de pequenas elites. Basta mencionar que, em 1926, menos de 2,6% da população votava (LOVE, 1970). Em 1930, ensaiou-se um princípio de sistema partidário mais amplo, rapidamente interrompido pela Ditadura Vargas, que duraria até 1945.

No período democrático que durou de 1945 até 1964, contávamos com um sistema multipartidário, dos quais se destacavam três partidos de maior influência eleitoral: o

Partido Social Democrático (PSD), de base rural, criado a partir do aparelho estatal varguista, considerado centro ou centro-direita, apesar do nome; a UDN (União Democrática Nacional), com base prevalentemente rural, mas com maior penetração urbana que o PSD, sendo o partido mais marcadamente conservador e com maior definição ideológica; o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), de base urbana, também de origem varguista, tinha uma linha política mais progressista (FLEISCHER, 2007)⁵.

Menos de dois anos após a instauração do Regime Militar, os partidos políticos existentes foram dissolvidos, sendo instalado um regime bipartidário. Os partidos oficiais eram: Arena (Aliança Renovadora Nacional), apoiadora oficial do regime, que agregou uma maioria significativa dos políticos da UDN e do PSD; e MDB (Movimento Democrático Brasileiro), para o qual migraram cerca de um terço dos políticos do PTB (MAINWARING, 1995).

Ao longo de 20 anos de regime autoritário, os brasileiros vivenciaram um sistema bipartidário instituído pelo regime militar. Mesmo com severas restrições e esvaziamento de poder político, o Congresso permaneceu em funcionamento a maior parte do tempo e foram realizadas eleições regulares para o parlamento e as prefeituras de pequeno porte. Esses fatores ajudam a compreender os motivos pelos quais não houve um retorno ao sistema partidário de 1945-64 no período de transição democrática em meados da década de 1980 (MAINWARING, 1995).

Os resultados das Eleições de 1974, em que houve uma vitória significativa da oposição representada pelo MDB contra o partido governista, a Arena, geraram um conjunto de interpretações de que havia um crescimento de uma identificação *medebista* no conjunto dos eleitores brasileiros. A taxa de identificação partidária atinge índices bastante elevados, que tinham como centro a identificação do MDB como partido da “oposição, dos pobres e trabalhadores”, enquanto que a Arena seria o partido da situação e da elite (CARREIRÃO; KINZO, 2004). Com isso, há uma rejeição ideológica ao regime e uma suposta situação de enfraquecimento dos militares, o que possibilitaria acelerar os planos anunciados de uma “lenta, gradual e segura” reabertura do sistema político brasileiro.

Simultaneamente ao crescimento eleitoral do MDB, ocorre um intenso processo de mobilizações populares. O movimento sindical, especialmente no estado de São Paulo,

⁵ Cabe mencionar ainda o PSP (Partido Social Progressista), com base concentrada no Estado de São Paulo. Orbitava em torno da liderança de Adhemar de Barros, que foi por duas vezes governador do estado e disputou a presidência em 1955, ficando em terceiro lugar, mesmo sem nenhuma coligação. Por fim, o PCB (Partido Comunista Brasileiro), fundado em 1922, merece menção por ser talvez um dos poucos com alguma continuidade histórica no tempo, apesar da baixa inserção eleitoral e dos longos períodos em situação clandestina.

desponta com greves gerais em uma enorme mobilização, que questionava a organização sindical tradicional e ficou cunhado como “novo sindicalismo”. O movimento rural, com larga tradição de organização sindical, também dava sinais de vitalidade. Na cidade, movimentos de todo tipo vocalizam suas demandas nas ruas: de movimentos populares com demandas relacionadas à moradia e à assistência comunitária, passando por pelo movimento estudantil, sindical, feminismo, movimento negro, intelectuais e profissionais liberais de classe média (KECK, 1991).

Já em 1979, com o retorno ao pluripartidarismo⁶, houve o impulso institucional para a organização de atores de oposição ao regime da ditadura militar em torno de diferentes propostas partidárias. Enquanto políticos e intelectuais da oposição, como Fernando Henrique Cardoso, apostavam no fortalecimento da legenda do MDB como estratégia de oposição unificada, as lideranças do novo sindicalismo, cujo centro era o ABC paulista, apoiadas por grupos de esquerda que saíam da clandestinidade, apostavam fortemente na constituição de um “Partido dos Trabalhadores” (KECK, 1991).

Dos seis partidos surgidos e fundados a partir da Lei de 1979, quatro se posicionavam contra o regime e, portanto, situavam-se à esquerda do espectro partidário naquele momento: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), herdeiro direto do MDB; o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PDT (Partido Democrático Trabalhista), que disputavam a herança do trabalhismo varguista; e o PT (Partido dos Trabalhadores), a grande novidade do sistema político brasileiro, que surge como um partido de esquerda com fortes vínculos com o movimento sindical, setores progressistas católicos e grande parte de militantes de organizações marxistas consideradas clandestinas pela ditadura.

Mesmo os partidos diretamente herdeiros da Arena, como o PDS (Partido Democrático Social) e o PP (Partido Progressista), evitam estabelecer associação direta com o regime autoritário. O PP opta em 1982 por se incorporar ao PMDB, de modo a garantir maior viabilidade eleitoral, devido às restrições impostas pelo “Pacote de Novembro”. Isso gera uma alteração da correlação interna do partido incorporador, resultando na saída gradual dos seus setores mais à esquerda. Isso resulta em um PMDB na década de 1990 muito distante ideologicamente do antigo MDB (MUCINHATO, 2019). Já o PDS foi se fragmentando gradualmente, com uma primeira grande dissidência que funda o PFL (Partido da Frente Liberal, renomeado em 2007 para Democratas – DEM) em 1986, após o mau desempenho

⁶ Lei nº 6.767/1979, de reforma da legislação sobre partidos políticos.

eleitoral em 1982 e 1985 e pela possibilidade aberta pela Emenda Constitucional de 1985, que estabeleceu a liberdade total de organização partidária.

A formação do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), em 1988, a partir da saída do último bastião de esquerda do MDB, consolida a formação dos principais partidos que passam a ocupar o centro da disputa eleitoral nas décadas seguintes.

Desde as eleições de 1994 até as de 2014, todas as disputas presidenciais nacionais foram marcadas pela polarização entre PT, liderado por Luís Inácio Lula da Silva, que havia ficado em segundo lugar nas eleições de 1989, e PSDB, tendo como seu principal expoente Fernando Henrique Cardoso, ex-senador e constituinte, que desponta no cenário nacional pelo seu protagonismo na execução do Plano Real, plano econômico que foi bem-sucedido no combate à hiperinflação. As eleições presidenciais, ocorrendo de forma simultânea às eleições para o Congresso e para governadores, tiveram assim uma função estruturante da dinâmica de disputa em um sistema multipartidário (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2016).

Por mais que, ao longo da década de 1990, PT e PSDB tenham se colocado em posições polares – com o deslocamento do PSDB para a centro-direita, tendo como principal aliado o PFL/DEM –, eles partem de um mesmo compromisso, concebido no processo de redemocratização e da nova Constituição, com o regime democrático e com a ampliação da participação da sociedade civil no Estado. É evidente que há diferenças ideológicas importantes na centralidade do tema para cada partido; porém vale destacar o papel cumprido por lideranças como Franco Montoro na implantação dos primeiros Conselhos Estaduais de São Paulo com participação da sociedade civil, bem como o de Fernando Henrique Cardoso, como deputado constituinte relator das emendas populares, que incluíram temas como o Sistema Único de Saúde na Constituição (BEZERRA, 2014).

Desse modo, o sistema partidário brasileiro que se consolida no processo de redemocratização favorece o desenvolvimento de instituições participativas. Houve total reestruturação do sistema político, e os principais partidos em disputa nacional surgiram a partir de fortes laços com os movimentos democráticos que se organizaram contra o regime militar. Tanto o PT quanto os setores que originaram o PSDB atuaram na Assembleia Constituinte em defesa da ampliação dos direitos democráticos e das novas possibilidades de participação dos cidadãos junto ao Estado.

Esse compromisso é mantido, em maior ou menor intensidade, por ambos os partidos em seus governos nacionais⁷. Assim, conforme demonstramos no capítulo 5, por mais

⁷ Não se pode afirmar o mesmo do PSDB em seus governos estaduais, conforme se verá no capítulo 4.

que haja um salto de intensidade de criação de conselhos e a realização de conferências no governo Lula, já havia uma tendência de incremento gradual dessas instituições participativas nos governos de Fernando Henrique Cardoso.

É tal compromisso de valores comuns dos principais atores do sistema político que permite que, ao longo dos anos seguintes, sejam consolidados os direitos sociais e políticos definidos constitucionalmente, com sua gradual regulamentação, conforme trataremos a seguir.

1.1.2 Constituição Federal de 1988

Dos sete países da América do Sul que vivenciaram períodos de transição democrática entre as décadas de 1970 e 1990, apenas o Brasil realizou mudanças constitucionais simultâneas ou como decorrência da transição para o regime democrático⁸. O contexto de ascensão de mobilizações sociais e da conformação de um novo sistema político partidário representou um momento ímpar de constitucionalização de uma série de demandas longamente represadas pelo regime autoritário.

Há um consenso na literatura de que a Constituição Federal de 1988 é um ponto de inflexão que deu margem para que as diferentes experiências de gestão local participativa se desdobrassem. São duas as razões que motivam tal assertiva: em primeiro, a participação foi incluída como diretriz da elaboração de políticas públicas nas áreas de política social, como saúde, assistência social e educação; e, em segundo, os dispositivos do texto constitucional aprovado teriam promovido uma maior descentralização político-administrativa, dando aos municípios autonomia política e orçamento para elaborar e executar políticas públicas (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002; AVRITZER, WAMPLER, 2004).

Havia uma conexão forte entre a ampliação da participação de setores populares e a ampliação do acesso a direitos. Szwako (2012) identifica que o ideário participativo da década de 1980, entre atores oriundos do movimento social, aparece em estreita conexão com a ideia de tornar as camadas populares agentes de sua própria história. A participação política tinha o sentido de realizar uma transformação social por meio da socialização do poder e também interferir na vida política geral e incidir no texto constitucional. Isso se consubstancia, na Constituição, pela articulação entre participação e políticas sociais, fato que será um traço

⁸ O Equador teve uma nova constituição em 1978, último ano de ditadura, elaborada pelo próprio regime autoritário, e posteriormente novas constituições em 1998 e 2008. Peru (1993), Bolívia (2006) e Uruguai (1997) realizaram processos constituintes, porém, mais de 10 anos após suas respectivas transições democráticas. Chile e Argentina são os dois únicos países que viveram ditaduras militares e não realizaram alterações constitucionais desde os anos 1980. Colômbia e Paraguai também realizaram processos constituintes em 1991 e 1992, porém não foram relacionados diretamente com transições democráticas. Os dados foram compilados pela autora, a partir de buscas on-line e também por meio de Negretto (2012).

importante e determinante do perfil de instituições participativas que vai se multiplicar no Brasil nos anos seguintes.

Entre as mais importantes mudanças institucionais, estão o direito ao acesso universal à saúde, à educação e à assistência social, bem como uma ampliação do acesso à previdência e sua vinculação ao salário mínimo. Com exceção da previdência, todos os demais direitos sociais estabeleceram como diretriz a participação da sociedade na sua gestão. Ao longo da década de 1990 e dos anos 2000, ocorre a gradual regulamentação e implementação de grandes sistemas dessas políticas públicas, de modo a universalizar o acesso de forma efetiva a tais direitos, de modo a incluir grandes setores da população que estavam à margem de qualquer benefício do Estado. Isto é, o processo se dá em dois momentos: pela conjuntura crítica ocorrida no momento constituinte, e de forma gradual e incremental, pelas regulamentações subsequentes (ARRETCHE, 2015).

A expansão de conselhos municipais de saúde, educação e assistência social, em especial, ocorre de forma articulada à própria consolidação dessas políticas no âmbito local, fazendo com que se afirme que essas instituições participativas constituem elemento indissociável da estruturação federativa e da própria provisão dessas políticas de bem-estar no país (GUICHENEY, 2019).

Por outras palavras, a Constituição cidadã, que outorgou e universalizou direitos sociais, é a mesma Constituição participativa que impulsionou a multiplicação de instituições participativas, compondo dois lados articulados dessas políticas. Essa articulação entre participação e política social se mantém e reproduz nas suas regulamentações legais subsequentes, fundamentais para concretizar a diretriz constitucional.

Em síntese, a singularidade do caso brasileiro de difusão de instituições participativas é explicada pela conjugação de três fatores: **ciclos de mobilizações** e novos atores sociais em ascensão que demandam democratização da estrutura do Estado; a **renovação do sistema político partidário e o seu compromisso com as pautas da sociedade civil**, uma vez que os principais partidos têm ou disputam vínculos com as novas organizações da sociedade civil; e um **novo pacto constitucional** que institucionaliza esse compromisso político entre sistema político partidário e sociedade civil.

Por fim, **a estabilidade e a manutenção das regras do jogo**, tanto no que diz respeito ao sistema partidário como no compromisso dos principais partidos políticos com as diretrizes constitucionais – a despeito de outras divergências ideológicas – constituem fatores fundamentais para que ocorresse a expansão e a consolidação dos sistemas de políticas sociais e das instituições participativas a ele associadas no Brasil.

1.2 O PT e a sociedade civil

O PT é o partido brasileiro que mais recebeu atenção de estudiosos, em análises que se dedicam a diferentes recortes: organização partidária e vínculos sociais, governos locais, governo federal e atuação legislativa. Amaral e Power (2016) subdividem a significativa produção teórica sobre o partido em quatro “ondas”, que são uma divisão simultaneamente cronológica e temática.

A primeira onda é cunhada como “fundação e consolidação” do PT e recai sobre a novidade da sua presença no cenário político brasileiro, sua composição social, correntes e debates internos, destacando-se os estudos de Keck (1991) e Meneguello (1989). A segunda onda é denominada “experiências subnacionais” e abarca o início dos anos 1990, tendo como temas centrais a relação entre partido, governo e movimento social e sobre como implementar mecanismos de participação na gestão, sobre os quais se debruçaram Simões (1992) e Couto (1995), grupo ao qual acrescemos Abers (1996). Certamente, entre as “ondas”, é nessa segunda que o tema da promoção da participação aparece de modo mais forte, com grande destaque para a temática do “modo petista de governar” e os estudos de caso sobre OP.

A terceira onda aparece como “a transformação e moderação do PT” e abarca análises das transformações ideológicas, programáticas e organizacionais do partido, ocorridas a partir de meados da década de 1990. Já a quarta onda é sobre o “PT no governo federal”, havendo uma continuidade dos temas abordados relacionados na terceira onda, agora sob a ótica dos efeitos de ser governo (*incumbency*), destacando-se autores como Samuels (2004), Hunter (2007), Ribeiro (2010), Singer (2010) e Amaral (2013).

Samuels (2004) afirma que o PT ganhou as Eleições de 2002 por ter se deslocado para o centro. Isso decorre, em parte, dos deslocamentos ocorridos no conjunto do sistema partidário, em que o PSDB se movimentou para a centro-direita, deixando um espaço aberto na centro-esquerda. Mas a transformação seria explicada principalmente por elementos internos relacionados à alta *accountability* das lideranças partidárias junto à base, por meio dos mecanismos democráticos internos, o que permitiria uma moderação em um partido de massas, sem rompimentos. O autor ressalta que a visão radical de democracia, participação cívica, igualdade e inclusão social ainda prevalece no partido, embora em conflito com uma política econômica pragmática.

Em análise que articula a teoria da escolha racional com o institucionalismo histórico, Hunter (2007) argumenta que o PT, uma “anomalia” no sistema partidário brasileiro

por ser o único partido consistentemente ideológico, teria se “normalizado” ao abandonar o ideário revolucionário de esquerda e gradualmente alterar sua estratégia para a maximização de votos e vitória em eleições, aproximando-se do estilo de partido *catch-all*⁹. Contudo, a autora entende que essa transformação não foi completa, uma vez que permaneceriam traços de um partido ideológico, com alto grau de coesão e organização interna.

Por sua vez, Singer (2010) defende que os mandatos de Lula teriam realizado a “síntese contraditória das duas almas do Partido dos Trabalhadores”. O partido flexibilizou estratégias de aliança e relativizou o peso do socialismo e de transformações estruturais na sociedade em seu programa, para dar mais ênfase às ações governamentais com foco em políticas sociais de benefícios mais imediatos. Tais mudanças não teriam sido homogêneas, uma vez que o partido seguiria com alto grau de coesão interna e formação política para seus militantes, e um horizonte de transformação social continua presente em suas resoluções e orientações internas, bem como nas diretrizes de atuação da área social do governo federal.

Há também trabalhos mais recentes, publicados após o fim do ciclo petista no governo federal. É o caso da obra organizada por Kingstone e Power (2017), que realiza um balanço da quarta década democrática do Brasil. O capítulo de Amaral e Meneguello (2017) analisa todo o período do PT no governo federal, de 2003 a 2016. Os autores se valem de uma pluralidade de dados eleitorais, partidários e de *surveys* de opinião para traçar como os anos de governo petista alteraram o próprio partido, o cenário político brasileiro e própria natureza da democracia no Brasil. Eles destacam como, apesar do término crítico e imprevisível, a era do PT no governo federal atingiu marcos sociais importantes, como a redução da pobreza e da desigualdade, o reconhecimento internacional em políticas associadas de aumento do salário mínimo, o fortalecimento de redes de proteção social e os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Singer (2018) se lança no desafio de explicar os dois governos de Dilma Rousseff, buscando explicar a “crise do lulismo”, conceito elaborado pelo próprio autor, que culminou com o *impeachment* da presidenta. A derrocada de Dilma seria explicada pela quebra

⁹ Tipologia primeiramente empregada por Otto Kirchheimer. Ribeiro (2010, p. 38-39) define como características dos partidos de tipo *catch-all*: “a) *discurso pluriclassista*: os votos de todos os segmentos sociais são passíveis de serem conquistados, e os laços estabelecidos com o *eleitorado de opinião* são frágeis; b) *desideologização*: bagagem ideológica passa a funcionar apenas como pano de fundo para considerações mais táticas e específicas; c) *fortalecimento da liderança*: dirigentes passam a ser avaliados pelo trabalho que realizam perante a sociedade como um todo, e não mais pela eficiência com que buscam, diante dos olhos dos militantes e da *classe gardée*, os objetivos históricos do partido; d) *enfraquecimento da militância e da base*: militantes históricos tornam-se relíquias; e) grupos de interesse passam a ter relações estreitas com o partido e seus candidatos; f) intimamente ligado às duas últimas características, o financiamento partidário deixa de se assentar sobre os filiados para ter como fonte principal os grupos de interesse.”

de duas coalizões de sustentação política do governo: o capital financeiro, que se afasta em virtude de mudanças na política econômica simbolizadas pela “nova matriz econômica”, e o rompimento com o PMDB, que tem sua presença na Petrobrás reduzida com o avançar da Lava Jato. A esses elementos se somaria a crescente insatisfação da população, que tinha suas expectativas de ascensão social frustradas.

Considerando esse panorama, em suas diferentes ênfases e referenciais teóricos, a literatura conflui na ideia de que o PT nasceu como um partido de esquerda ideológico, com forte enraizamento social e compromisso com políticas sociais redistributivas. Também concorda que ocorreram mudanças significativas na organização e no programa do partido ao longo de sua história, com um processo de moderação programática e a maior ênfase na dimensão eleitoral e de governabilidade, bem como o envolvimento do partido em grandes escândalos de corrupção, notadamente os que ficaram conhecidos como “Mensalão” e Operação Lava Jato. Essas mudanças também tiveram reflexo na composição interna partidária, com a saída ou expulsão de setores considerados mais radicais, que formaram diferentes partidos de esquerda: PSTU (1993), PCO (1995) e, finalmente, PSOL (2004)¹⁰. No entanto, há divergências significativas entre os autores sobre as razões que motivaram tais alterações, a intensidade da mudança ocorrida e seus impactos sobre o futuro dos vínculos sociais e da militância da organização partidária.

Cabe destacar ainda que a análise de mudança programática e ideológica do PT se centra nos seguintes aspectos: fortalecimento de uma estratégia eleitoral voltada à maximização de votos e flexibilização do leque de alianças e coalizões de governo, adoção de política econômica ortodoxa e desvios de corrupção (SAMUELS, 2004; HUNTER, 2007; SINGER, 2010). Apesar dessa significativa produção empírica sobre o PT, não há nenhum estudo sistemático voltado à análise das transformações ocorridas no que identificamos como núcleo ideológico do partido – a defesa da participação popular e da inversão de prioridades – e suas políticas públicas participativas e redistributivas decorrentes.

No que diz respeito ao PT e aos seus vínculos com a sociedade civil, em análise centrada na organização partidária, Ribeiro (2010) afirma que o PT caminhou no sentido de uma crescente dependência da estrutura estatal de um partido de massas a partido profissional eleitoral, embora ainda mantendo vínculos fortes com a sociedade. Sua análise busca verificar a adaptação do PT ao modelo de partido-cartel, proposto por Katz e Mair, que estabelece parâmetros para verificar o nível de dependência do Estado, em detrimento de seus vínculos

¹⁰ PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado), PCO (Partido da Causa Operária) e PSOL (Partido Socialismo e Liberdade).

societários. De acordo com o autor, o financiamento e a comunicação do partido tornaram-se crescentemente mais dependentes de fundos públicos, havendo uma significativa ampliação da profissionalização de militantes. Do ponto de vista da distribuição interna de poder, ocorreu uma crescente importância dos ocupantes de cargos públicos, no Legislativo e no Executivo, em detrimento especialmente da base partidária, mas também da própria direção. Porém, com peso menor que outrora, o PT permanece como partido com enraizamento social muito significativo, ainda superior a qualquer outro partido no país. Nas palavras do autor:

No caso petista, a aproximação estatal acarretou um *afastamento* da sociedade civil, e não um *abandono*. [...] Não se trata, portanto, da sociedade *ou* Estado: trata-se da sociedade *e* do Estado – mas com predominância cada vez maior dos vínculos estatais. Esse é o novo *locus* do PT (RIBEIRO, 2010, p. 286, grifos do autor).

Amaral (2013), apesar de concordar com o diagnóstico de crescente dependência do Estado, argumenta que o PT não se afasta da sociedade civil e continua com uma parcela importante de suas lideranças intermediárias com vínculos a movimentos sociais. Em vez de um deslocamento, ele entende que passa a ocorrer uma dupla atuação, em que os vínculos com movimentos sociais continuam durante o processo de ocupação de cargos eletivos ou de confiança, conclusão ancorada em testes de correlação aplicados a dados de *surveys* com delegados de encontros partidários.

[...] os movimentos e organizações sociais continuam presentes, inclusive entre aqueles que ocupam cargos eletivos e de confiança, indicando que uma importante conexão entre o Estado e a sociedade civil organizada acontece por meio do PT (AMARAL, 2013, p. 111).

Amaral e Meneguello (2017) demonstram que o perfil dos líderes intermediários do partido e suas relações com os movimentos sociais mantiveram-se constantes ao longo de sua história, o que criaria um ambiente de permanente tensão interna com a cúpula partidária.

Estes três estudos têm por foco a análise interna da organização partidária, isto é, as conclusões sobre os vínculos entre PT e sociedade civil se dão a partir da análise das faces internas partidárias: a base de filiados e militantes – ou *Party on the ground* – e a composição das direções partidárias – ou *Party in central office* –, para usar a terminologia de Katz and Meir (1993) sobre as três faces dos partidos.

Já Hochstetler (2008) e Gómez Bruera (2015) se debruçam sobre o partido no governo (*Party in public office*) e sua relação com a sociedade civil. Hochstetler (2008) alega

que houve uma deterioração gradual das relações entre o PT e organizações da sociedade civil (OSCs) já no primeiro governo Lula, tendo estas em um primeiro momento pressionado por uma agenda econômica mais à esquerda, que rompesse com o legado de FHC. Com o insucesso, os movimentos e OSCs teriam gradualmente se afastado organizativamente do partido e questionado sua participação nas diversas instituições participativas criadas pelo governo, tornando-se especialmente críticos após o escândalo do “Mensalão”. Isso teria significado, já em 2005, o fim do “monopólio do PT” na esquerda partidária e social. Porém, , porém sua análise apresenta graves limitações por se pautar apenas nos três primeiros anos do PT no governo, revelando-se uma leitura conjuntural, com uma evolução bastante distinta do diagnóstico feito no calor dos acontecimentos.

Já Gómez Bruera (2015), ao analisar a relação estabelecida entre Governo e sociedade ao longos dos governos Lula (2003 a 2010), conclui que a relação a relação estabelecida entre a sociedade civil e os governos do PT foi instrumental, definida a partir da como a distribuição de cargos e a alocação de subsídios estatais para as organizações do campo. Para o autor, trata-se de relação de patronagem, na qual não haveria convergência programática. Este tipo de a relação serviria apenas para garantir a “governabilidade social”, que é conceituada pelo autor como o equilíbrio de interesses necessário para se a evitar situações de paralisia e conflito ou instabilidade. Dentre os problemas desta análise está que para afirmar a ocorrência de subsídios estatais massivos destinados a movimentos específicos, o autor se vale de dados secundários noticiados por jornais, incorporando a narrativa do veículo de mídia, sem estabelecer uma série histórica dos dados de transferências governamentais.

Nosso estudo contribui para a compreensão da relação entre PT e sociedade civil a partir da análise da face no partido no governo (*Party in public office*). Concordamos, com Ribeiro (2010), de que há uma dependência crescente do partido da estrutura estatal, fato que pode ser constatado pelo deslocamento gradual do centro da decisão e elaboração sobre políticas públicas da direção partidária, nos anos 1980, para o núcleo de governo, no anos 2000, à medida que o partido passa a ocupar mais espaços institucionais. Isso é demonstrado no capítulo 2, sobre a evolução dos significados de participação para o PT.

No que diz respeito à relação do partido com a sociedade civil, nossas conclusões corroboram com os achados de Amaral (2013), segundo os quais não há uma relação excludente entre a manutenção de vínculos com o movimento social e a ocupação de cargos – eletivos ou de confiança – no Executivo ou Legislativo. No caso do PT, alegamos que tal relação de sobreposição entre a presença no movimento social e a atuação estatal constitui elemento-chave

da governabilidade política do partido, sendo um elemento funcional e mutuamente benéfico para o fortalecimento de ambos os lados – sociedade civil e partido no governo.

Neste sentido, discordamos da análise de Gómez Bruera (2015) sobre a relação meramente instrumental entre governo e sociedade civil e entendemos o conceito de governabilidade de forma mais ampla e dotada de um aspecto programático. A governabilidade, entendida como a capacidade de governar, se relaciona tanto com a capacidade de se manter no poder, como também de que o partido incumbente implemente sua agenda política. Embora sejam relevantes as ações do governo para mitigar situações de conflito e instabilidade – decorrentes de greves, protestos, conflitos, ocupações – este é apenas um dos aspectos da governabilidade social. Ao ocupar cargos no governo, ter acesso facilitado ao Presidente e seus ministros, ter acesso a espaços formais com poder decisório como conselhos e conferências, as organizações da sociedade civil tem acesso não apenas a benefícios financeiros, mas antes disso, trata-se principalmente de uma posição de poder que permitem incidir diretamente na elaboração de políticas públicas e na agenda política do governo.

1.3 Os estudos sobre inovações democráticas no Brasil

A conformação do campo sobre inovações democráticas no Brasil ocorre a partir da evolução do próprio fenômeno. É a novidade empírica, o surgimento de algo novo e ainda não conhecido, que mobiliza os estudiosos, não só premidos por uma curiosidade acadêmica, mas também incitados pelos próprios atores políticos. Assim, o próprio conceito do que seja o objeto de estudos foi sendo moldado nesse processo, e é a sua diversificação de formas – Orçamento Participativo, Conselhos, Planos Diretores, Conferências, e assim por diante – e a crescente institucionalização que fizeram com que o campo teórico articulasse categorias teóricas que dessem conta da realidade do fenômeno. Nesse processo, em que a compreensão analítica do objeto ocorre simultaneamente ao seu desenvolvimento e à sua consolidação, foram se multiplicando também diferentes agendas de pesquisa para dar conta dos novos aspectos que se apresentavam.

Inicialmente, a denominação é imprecisa e variada, sem maiores consequências analíticas: experiências, experimentos, mecanismos, arranjos, inovações. Ao longo do tempo consolida-se no campo os conceitos relacionados a processos de institucionalização desses formatos participativos no Estado. Assim, passa a ser amplamente adotado o conceito de **Instituições Participativas (IPs)**. Ele apresenta fortes implicações analíticas ao atribuir

características de instituições políticas em geral às inovações democráticas, e o seu uso tem se dado menos por sua precisão conceitual e mais por um entendimento empiricamente embasado e compartilhado sobre instâncias como orçamentos participativos, conselhos e conferências, entre outros. Avritzer (2008) é o primeiro a utilizar o termo e o conceitua como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, salientando que não há necessidade de que estas estejam formal ou legalmente constituídas.

Considerando o debate desenvolvido na literatura desde então, entendemos que as IPs são arenas com regras definidas de composição e funcionamento interno, mesmo que não legalmente formalizadas, que reúnem a sociedade civil (cidadãos ou representantes de organizações) e Estado (políticos e burocratas) em debates, deliberativos ou consultivos, sobre políticas públicas. A variedade de IPs existente no Brasil abrange diferentes momentos da política pública – elaboração, implementação, fiscalização – nas mais variadas áreas, desde o uso e a aplicação do orçamento, plano diretor da cidade, passando pela gestão de bacias hidrográficas, até políticas de saúde, educação e assistência social.

Por sua natureza híbrida, as diferentes formas de IPs foram abordadas por diversos prismas teóricos, desde as teorias da ação comunicativa e de sistemas deliberativos, passando por adaptações de conceitos da *contentious politics* e outras teorias de movimentos sociais, até uma abordagem neoinstitucional histórica, iluminando diferentes facetas do fenômeno. Embora não tenham sido produzidos amplos balanços recentes do campo de inovações democráticas no Brasil, há alguns esforços importantes que destacam as inflexões na forma de pensar a participação (GURZA LAVALLE, 2011b) e sistematizações da produção sobre Orçamentos Participativos (LUCHMANN, 2014; SOUZA, 2015) e Conselhos de Políticas Públicas (ALMEIDA, 2015; ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2015; GURZA *et al.*, 2016, no prelo). Todos esses artigos propõem uma análise marcada temporalmente para pensar os diferentes momentos de produção do campo em termos de enfoques e pressupostos teóricos.

Parte importante dos estudos do campo dedicou maior centralidade ao papel exercido pela sociedade civil e pelos movimentos sociais. Isso decorre, em parte, do papel normativo teoricamente atribuído à sociedade civil como protagonista da democratização do Estado, da qual decorre a atribuição do seu protagonismo na criação dos espaços de participação (AVRITZER, 2002; AVRITZER, WAMPLER, 2004). Outra parte do campo, mesmo que com uma leitura distinta sobre os atributos normativos da sociedade civil, desloca-se do estudo dos movimentos sociais para o das instituições participativas e, nesse processo, mantém tais atores

como questão central de sua análise (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002; SILVA, 2010; DOWBOR, 2012; SZWAKO, 2012). Mais recentemente, há avanços teóricos para pensar como os processos de interação socioestatal se desdobram em processos de institucionalização, a partir de uma lógica mutuamente constitutiva para formar domínios de agências (GURZA LAVALLE et al., 2019) e em estruturas relacionais de regimes e subsistemas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2019).

A partir da ideia de encaixe (*fit*) de presente em Skocpol (1992), Gurza Lavalle et al. (2019) desenvolvem a noção de interações socioestatais como momentos em que ocorrem encaixes entre atores sociais e Estado, a partir de pontos de acesso variados disponíveis. A repetição contínua de interações ao longo no tempo pode dar origem a processos de institucionalização em diferentes níveis. Esse esforço teórico estabelece uma perspectiva radicalmente relacional, no qual o processo de institucionalização é mutuamente constituído pelos atores – movimentos sociais e Estado – no processo interativo. Nesse sentido, trata-se de uma chave heurística, e não de um conceito empiricamente observado. No presente trabalho nos valeremos tanto do conceito de IPs, ao nos referirmos a instituições específicas, quanto do de interações socioestatais, ao pensarmos processos de institucionalização.

O avanço de processos de institucionalização gerou também um interesse crescente pela relação das IPs com as políticas públicas nas quais estão inseridas, bem como no papel do Estado. Tal vínculo tem despertado o interesse há mais tempo no caso de conselhos municipais com alta difusão e vinculação para repasse de verbas, como Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social e da Criança e do Adolescente (ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA 2015; GURZA LAVALE et al., no prelo). A partir de meados dos anos 2000, passa a haver um incentivo vindo do próprio governo federal, a partir de editais e parcerias, para pesquisas que tenham como foco os efeitos das instituições participativas. É assim que é montado um banco de dados sobre possíveis desdobramentos legais de deliberações de conferências nacionais (POGREBINSCHI, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI; SAMUELS, 2014), e elaborado um estudo detalhado sobre o funcionamento das IPs em nível local em suas capacidades deliberativa, administrativa e inclusiva (AVRITZER, 2010). Finalmente, o Ipea passa a estar à frente de uma série de esforços para pensar a efetividade das IPs em registro amplo (PIRES, 2011), além de reflexões que debatem os aspectos democráticos e inclusivos de conferências e conselhos, a partir do perfil dos seus participantes e do formato deliberativo (SILVA, 2010, ALENCAR *et al.*, 2013; SOUZA, 2013).

Olhando a partir do Estado, também se analisou como a construção de instituições participativas requer um desenho institucional forte, que preveja mecanismos que

garantam a aplicação e a observância das regras (*enforcement* e *compliance*), como sanções ou incentivos, além da garantia de recursos materiais e humanos para o seu funcionamento (MAYKA, 2019; LUCHMANN, 2002). Com efeito, a sua profunda interconexão com o próprio funcionamento da política fez com que se compreendessem tais conselhos como parte indissociável do próprio funcionamento da política pública e do provimento de serviços de bem-estar no Brasil (GUICHENEY, 2019). Completando abordagens que deslocam seu olhar para os atores que atuam a partir do Estado, o papel desempenhado pela burocracia também passa a ser alvo de interesse, seja na sua intersecção como ativista de uma causa, seja na questão da capacidade estatal ou também no processo de seletividade da burocracia na definição dos pontos de acesso do Estado (HOCHSTETLER, KECK, 2007; ABERS, KECK, 2013; ABERS, 2017; RICH, 2019).

A difusão de IPs no território brasileiro mereceu a atenção de estudos como os de Wampler (2008) e Spada (2014), que analisam os mecanismos para a difusão de Orçamentos Participativos nos municípios, entre os quais o papel promotor do Partido dos Trabalhadores aparece como o fator explicativo mais forte. Já a difusão de conselhos, analisada pelo prisma de mecanismos federais de indução, foi analisada por Lavallo e Barone (2015). Outra questão pertinente a esse campo é a mudança de escala (*scaling up*) de IPs desenhadas para o nível local transpostas para outros níveis de governo (LEGARD, 2017; FONSECA, 2019). No que diz respeito à difusão internacional, Porto de Oliveira (2016) realiza trabalho de fôlego sobre a difusão do Orçamento Participativo do Brasil para países europeus e africanos a partir da ênfase no papel dos “embaixadores”, indivíduos com forte comprometimento da divulgação e exportação da ideia. Relacionado a esse processo de difusão, o Brasil também passa a aparecer não como objeto de estudo, mas como referencial de modelo ideal, especialmente nos estudos sobre difusão do Orçamento Participativo em países europeus (SINTOMER; RÖCKE; HERZBERG, 2016). Uma contribuição importante da análise da difusão de inovações democráticas é demonstrar que há uma tendência de que os estudos se concentrem nos casos bem-sucedidos e considerados “melhores práticas”, fazendo com que os casos de fracasso na implementação de IPs sejam um fenômeno relativamente descoberto (SPADA; RYAN, 2017).

No que tange ao papel dos partidos políticos, a centralidade atribuída inicialmente à sociedade civil e aos movimentos sociais na demanda por instituições participativas fez com que, até meados dos anos 2000, os partidos, embora necessários, aparecessem apenas como atores providos de vontade política ou disposição para a concretização de instituições participativas, como parte de uma estratégia traçada pelas organizações da sociedade civil, que estabelece com eles relações pontuais (ROMÃO, 2010).

Há exceções, e alguns trabalhos pioneiros já apontavam a centralidade de partidos de esquerda na criação de IPs, seja em uma análise apenas no Brasil, seja em uma perspectiva comparada com outros países latino-americanos (ABERS, 1996, 2000; BAIOCCHI, 2003; GOLDFRANK, 2006; LUCHMANN, 2002). A chegada do PT ao governo federal – e o forte estímulo às IPs, com a criação de conselhos nacionais e realização de dezenas de conferências nacionais de políticas públicas – acaba por provocar a mudança na abordagem da literatura, que passa a dar destaque à relação estabelecida entre sociedade política, isto é, partidos políticos, e sociedade civil (WAMPLER, 2008; ROMÃO, 2010; BÜLOW; ABERS, 2011; SOUZA, 2011; TATAGIBA, BLIKSTAD, 2011; TEIXEIRA, 2013).

De modo geral, tais estudos apenas indicam que a presença de partidos de esquerda é um elemento importante ou decisivo na adoção de políticas participativas. Porém, não existem análises sistemáticas que buscam explicar por que a promoção de políticas participativas é relevante para os partidos em si. Isto é, mesmo quando os partidos aparecem com centralidade nos estudos, eles aparecem como variável dependente. Nosso estudo se propõe a preencher tal lacuna, ao buscar compreender quais as implicações que a promoção de políticas participativas tem em face de um partido no governo. Nossa pergunta de pesquisa busca entender quais são as motivações, ideológicas e pragmáticas, relevantes para explicar uma atuação mais ou menos intensa, contrária ou indiferente à criação de instituições participativas, bem como outras formas de intensificação de interações socioestatais.

Nosso trabalho trava diálogo com parte da literatura dedicada à institucionalização e à difusão de inovações democráticas. Como pressupostos analíticos, trabalhamos a partir da ideia de mútua constituição das interações socioestatais, valendo-nos dos aportes dos teóricos do neoinstitucionalismo histórico. No entanto, nosso ângulo de análise é o do partido, e não a sociedade civil ou a burocracia. Considerando esses elementos, cabe destacar o que essa tese não se propõe a abordar. Como nosso foco analítico é a motivação do partido no governo para promover a participação da sociedade civil, não são nosso alvo de análise as expectativas e os interesses dessas organizações na ocupação desses espaços institucionais. Tampouco nos debruçamos sobre preocupações de cunho normativo sobre o aprofundamento democrático ou sobre a qualidade da democracia. Portanto, forma deliberativa ou desenho institucional não são *a priori* objeto de nossa análise, podendo vir a ser abordadas apenas se forem relevantes para a compreensão do argumento central.

Na seção seguinte, desenvolveremos em maior detalhe como a ampliação da participação da sociedade civil no Estado tem a função de fortalecimento da governabilidade social do partido no governo.

1.4 Participação como governabilidade

Do ponto de vista analítico, valemo-nos da perspectiva teórica do neoinstitucionalismo histórico, segundo a qual os atores e grupos organizados moldam suas estratégias por dentro das regras institucionais, buscando utilizá-las para fazer prevalecer interesses por vezes minoritários. Essa escola recolocou o Estado e suas relações com a sociedade de volta ao centro da análise em Ciência Política nos anos 1980/1990, por meio de uma análise detalhada do processo e do desenvolvimento histórico das instituições (SKOCPOL, 1995).

As instituições se constituem como conjuntos de regras (*sets of rules*), que podem ser formais ou informais, que persistem ao longo do tempo, apesar da presença de tensões ou conflitos, responsáveis por limitar, constranger e moldar o comportamento dos atores. O foco da análise é a compreensão do processo histórico, dos mecanismos causais e de suas consequências (SKOCPOL, 1995; THELEN, 2004; STREECK, THELEN, 2005; MAHONEY, THELEN, 2009). As instituições cristalizam relações de poder, privilegiando alguns e excluindo outros, sendo foco de constante disputa e nunca “prontas” ou terminadas. Desse modo, não existe um sistema institucional nem uma combinação de instituições que conformem um conjunto coerente: regras antigas coexistem com novas, podendo ser aplicadas a diferentes níveis de forma diferenciada (LOWNDES, 2001).

A partir desse enquadramento analítico, argumentamos no presente trabalho que a maior abertura do governo para a relação com movimentos sociais e organizações da sociedade civil constitui uma estratégia de construção de governabilidade política. Esse processo de interação socioestatal impulsiona a institucionalização de novas arenas socioestatais em uma dinâmica mutuamente constitutiva (GURZA LAVALLE; CARLOS; DOWBOR; SZWAKO, 2019).

Pelo lado da sociedade civil, um maior volume de interações com o Estado permite ampliação e consolidação dos pontos de acesso, conformando domínios de agência, isto é, esferas de competência cristalizadas nas quais determinados atores sociais estão legitimados a atuar junto ao Estado (GURZA LAVALLE; CARLOS; DOWBOR; SZWAKO, 2019). Isso permite que a incorporação de pautas da sociedade civil não precise mais ser negociada a cada demanda, mas apresente um fluxo próprio de processamento para dentro do Estado. Como demonstraremos ao longo dos capítulos, tal incorporação pode ter vários níveis, que vão desde a contribuição na elaboração de uma dada política – sua concepção, categorias,

objetivos – até mesmo a participação na sua implementação. Nesse sentido, o maior acesso ao Estado fortalece as organizações da sociedade civil, em um processo de retroalimentação que também faz com que elas tenham maior poder de pressão no futuro para apresentar demandas.

Pelo lado do partido no governo, a maior intensidade de interações com a sociedade civil proporciona ganhos de capacidades em duas esferas: na política (*politics*) e na política pública (*policy*). Pelo lado da política pública, a participação da sociedade civil proporciona ganhos em capacidades cognitivas, de elaboração e implementação de políticas públicas mais bem adaptadas às demandas locais ou de grupos específicos, para as quais o Estado dificilmente dispõe de conhecimento especializado¹¹ (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019).

Já na esfera da política (*politics*), o partido no governo amplia sua capacidade governar, isto é a sua **governabilidade social**, uma vez que, ao ampliar os grupos organizados com os quais se relaciona, o partido amplia sua **base de apoio social**. Embora esse efeito seja esperado para todos os partidos, no caso do PT ele é especialmente forte, uma vez que o partido constrói sua base partidária em estreita conexão com a sociedade civil organizada (ZUCCO; SAMUELS, 2015, AMARAL, 2013). Disso derivam efeitos tanto eleitorais quanto relativos à implementação da agenda político-partidária. Em um primeiro momento, a maior base social proporciona maior capacidade de pressão sobre os demais poderes para aprovação e implementação de sua agenda política, contrabalanceando outras arenas também relevantes para a governabilidade. É plausível também supor que há efeitos eleitorais positivos, uma vez que a maior conexão com a sociedade civil também gera mais identificação e fortalecimento da organização partidária e, por conseguinte, o partido ganha maior capacidade de mobilizar eleitores (ZUCCO; SAMUELS, 2015).

Ao afirmarmos que um dado movimento passa a se constituir como *base de apoio social* do Governo – em uma analogia à *base de apoio parlamentar* – isso significa que aquela organização da sociedade civil ou movimento social, além de atuar em defesa das políticas de seu interesse, passa atuar na defesa do governo em si, dentro do seu âmbito de atuação. Esse apoio se dá pela convergência de interesses em termos de políticas públicas entre ambos, partido e movimento. Tal relação é verificável na atuação política efetiva da entidade – seus posicionamentos públicos, atuação junto ao Parlamento, mobilização e atividades públicas – independentemente da existência de uma relação partidária orgânica, como a filiação dos

¹¹ São exemplos de sujeitos de políticas primeiramente elaboradas pela sociedade civil e posteriormente incorporadas pelo Estado: quilombolas, povos e comunidades tradicionais, condição de trabalho análogo a escravo, agricultor familiar, entre outras (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019).

dirigentes do movimento ao partido ou declaração formal de apoio ao partido ou ao governo. É plausível também supor que a ampliação da base social possa contribuir para uma ampliação de uma *base eleitoral*, a partir do fortalecimento da identidade partidária (SAMUELS; ZUCCO, 2015), mas o estudo aqui realizado não se propõe a tal verificação.

O termo *governabilidade* tem sido utilizado, especialmente no Brasil, como uma análise das relações entre Executivo e Legislativo, e, mais especificamente, do funcionamento do regime presidencialista em sistemas multipartidários. Tais esforços analíticos constituíram uma das principais agendas de pesquisa da Ciência Política no Brasil, em torno do conceito do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO, LIMONGI, VALENTE, 1999; FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001).

Para nosso argumento, é necessário repensar o conceito de governabilidade em uma acepção mais ampla, de modo a abarcar diferentes condicionantes políticos que possibilitam aos ocupantes do Poder Executivo a capacidade de governar e implementar sua agenda de políticas públicas. Nesse sentido, há diversas outras dimensões condicionantes a serem consideradas, tais como: poderes constituídos (Legislativo e Judiciário); relações intergovernamentais (estados e municípios); grupos econômicos; eleitor/cidadão.

A maior ou menor governabilidade passa pela capacidade de construir apoio em cada uma dessas dimensões. Nessa leitura, o Legislativo é apenas uma das diferentes dimensões a serem consideradas, muito importante por ser também uma arena submetida ao controle eleitoral. Entendemos, no entanto, que o Congresso e os partidos nele presentes não são capazes de, sozinhos, canalizarem todas as demandas da sociedade, conforme as teorias clássicas sobre partidos predivam. A complexificação da sociedade, a crise dos partidos, a diversificação e ampliação da atuação de grupos de interesse, além do desenvolvimento dos meios de comunicação, possibilitam que o Executivo tenha uma interface direta com todas as outras dimensões, podendo ser ou não mediada pelos partidos no Congresso. Ainda, cabe aqui destacar que a relação direta da figura do presidente com o cidadão-eleitor, para além do processo eleitoral, é também central e possível em grande medida pelos meios de comunicação de massa, intensificados com a internet e a política do Twitter, *vide* o presidente Jair Messias Bolsonaro e o presidente estadunidense Donald Trump.

Considerando as várias esferas por onde passa a construção da governabilidade, cada partido no poder buscará construir maiorias em todas elas. Como dificilmente é possível ter uma ampla base de apoio em todas de forma simultânea, há uma espécie de jogo compensatório, em que a maior força política em uma dimensão gera pressão sobre outra. Não há uma fórmula única, mas uma espécie de busca de equilíbrio entre as diferentes dimensões

da governabilidade. Por exemplo, quanto maior a popularidade de um governante, mais “margem de manobra” ele tem para negociar e impor sua agenda junto às demais dimensões de governabilidade, seja na relação com o Legislativo, seja com outros setores sociais organizados (grupos de interesse). Já um presidente que enfrenta uma situação de crise econômica e baixa popularidade certamente dependerá mais de uma boa capacidade de articulação e negociação no Congresso. Caso ele possua uma base social organizada que o ajude a fazer pressão em determinados temas, essa dependência da relação com o Congresso diminui.

Dentro dos estudos sobre a relação Executivo/Legislativo, há duas ferramentas-chave para explicar como são formadas e mantidas as coalizões para o governo. Um primeiro mecanismo que explica a formação das coalizões é a divisão das pastas ministeriais aos partidos aliados. No segundo, haveria uma combinação dinâmica entre a distribuição de pastas ministeriais com incentivos financeiros (*pork*) a parlamentares, que ajudariam a manter a coligação e também negociar com a própria oposição algumas votações. Esses incentivos financeiros podem ser desde a autorização de emendas orçamentárias individuais e coletivas, que terão seus recursos executados (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Argumentamos que essas ferramentas do Executivo para obter apoio parlamentar – distribuição de cargos e incentivos financeiros – também podem ser acionadas, embora não em uma transposição automática, para a obtenção de apoio em outras arenas, como na relação federativa ou ainda com grupos de interesse, como grupos empresariais e também da sociedade civil. Se considerarmos a composição ministerial dos governos do PT, por exemplo, é facilmente perceptível que, além das bancadas partidárias, outros critérios de representação eram combinados ou sobrepostos. É o caso de critérios regionais, como a presença de ministros dos mais importantes estados da federação, ou ainda representando um setor econômico – por exemplo, a presença do agronegócio no caso do Ministério da Agricultura – ou, ainda, a representação da sociedade civil em temas como Mulheres, Direitos Humanos e Igualdade Racial. Em diversos casos, pode haver sobreposição dessas representações: Gilberto Gil e Kátia Abreu, por exemplo, compuseram os governos petistas em diferentes momentos não só por seus partidos (PV e PMDB), mas também porque tinham vínculo com o movimento de cultura e com o setor do agronegócio, respectivamente. Já Jacques Wagner (PT), Tarso Genro (PT) e Marta Suplicy (PT)¹² foram pessoas que disputaram cargos em governo estaduais e prefeituras e, ao serem derrotados, foram alçados ao posto de ministros.

¹² Marta Suplicy era filiada ao PT na época em que foi Ministra do Turismo.

Representavam uma sobreposição de representação partidária com nuances de dimensões locais.

Por sua vez, a forma como ocorrem diferentes incentivos financeiros varia bastante conforme cada tipo de ator. Embora seja possível pensarmos em uma alocação de recursos com viés partidário ou regional, do tipo *pork barrel*, no caso de atores ocupantes de cargos estatais, há outras possibilidades de incentivo para atores não estatais, que não disputam diretamente a arena eleitoral. Tais incentivos podem advir de regulações diversas, além de criação de políticas e instituições específicas, que podem tanto transferir recursos econômicos diretamente quanto criar incentivos indiretos.

Cabe destacar o papel de interesses organizados na definição das *policies*, atuando de forma a pressionar o partido governante, muitas vezes em antagonismo com o desejo do eleitor mediano, isto é, com a arena eleitoral. Também é relevante a demonstração de como é possível utilizar regras institucionais que favoreçam posições minoritárias, de modo a realizar políticas pela inação do Estado, isto é, impedindo reformas e mudanças nas regras (*veto points*). Os atores especializados e as minorias políticas, que representam interesses organizados, atuam por dentro das complexas regras institucionais em estratégias que melhor os favorecerem (PIERSON, 2001; HACKER, PIERSON, 2010; IMMERGUT, 1996). Assim, grupos econômicos vão atuar junto ao Estado para criar ou manter incentivos como regulações que favoreçam a sua atividade econômica, propiciem isenções fiscais ou reduções tributárias ou, ainda, reduzam a concorrência em um dado setor. Por sua vez, para as organizações da sociedade civil – cuja natureza da atividade não visa o lucro, mas sim a promoção e a defesa de direitos coletivos ou a prestação de algum tipo de serviço social – o primeiro grande incentivo consiste no reconhecimento da atividade de utilidade pública desenvolvida e no gradual estabelecimento de mecanismos e regulações legais que formalizem a transferência de recursos públicos para o setor. Em outras palavras, a sociedade civil tem interesse na ampliação dos pontos de acesso ao Estado e o gradual estabelecimento de domínios de agência, que permitam um fluxo estável de relações entre Estado e sociedade civil.

Assim, como nas relações com o Legislativo, os incentivos do Executivo para cooperação com outras esferas da governabilidade ocorrem de forma dinâmica e combinada. A ocupação de cargos do alto escalão no governo estabelece um canal de acesso direto – seja do partido da coalizão, do governo subnacional, do grupo econômico ou da sociedade civil – que facilita o atendimento de demandas específicas do grupo “representado”. No caso da sociedade civil, a busca será pela constituição de domínios de agência, isto é, a estabilidade das formas de

acesso ao Estado, por meio de sua institucionalização. Posteriormente, como efeito disso, as próprias instituições geram atores políticos dela decorrentes, que atuam pela sua manutenção.

A literatura sobre relações intergovernamentais e políticas distributivas apresenta diversos trabalhos que demonstram como o maior volume de transferências de recursos entre diferentes níveis de governo estão relacionadas com alinhamento do governo local à coalizão governamental nacional (BROLLO; NANNICINI, 2012), embora não haja consenso sobre como os prefeitos auxiliam o governo nacional. Considerando que a estrutura do federalismo brasileiro, que descentralizou a execução das políticas sociais para os municípios, porém concentrou a arrecadação, a distribuição de recursos e as diretrizes da política no nível federal (ARRETCHE, 2012), as transferências federais para os municípios são críticas para garantir a capacidade de governo no nível local.

Bueno (2018) demonstra que, no caso de governos locais não alinhados, as transferências governamentais passam a ser direcionadas para organizações da sociedade civil responsáveis por prestar serviços de políticas sociais. Ela argumenta que essa estratégia é adotada para evitar o chamado *credit highjacking*, isto é, que o governo local se beneficie eleitoralmente de recursos e serviços oferecidos pelo governo estadual ou federal, vinculado a coalizão ou partido adversário. Seu trabalho repousa no pressuposto de que os governantes, além de buscarem ganhar eleições (*vote seeking*), também se preocupam com o bem-estar da população (*policy seeking*) e, portanto, não vão tomar medidas drásticas – como o corte de transferências ou serviços sociais – para atacar seus adversários. Em vez disso, eles adotam a estratégia de “contornar” o adversário, valendo-se de organizações da sociedade civil para tal, uma vez que estas não estão diretamente envolvidas na arena eleitoral. Esse é um excelente exemplo de como a governabilidade do Executivo passa pela construção de coalizões de apoio em uma complexa articulação entre diferentes esferas – no caso do exemplo, entre partidos, governos subnacionais e sociedade civil.

Considerando essa compreensão mais ampla do conceito de governabilidade, a maior porosidade do Estado para organizações da sociedade civil que constituem ou podem vir a constituir a base social do governo constitui uma estratégia de construir apoio social para implementar sua agenda política. Embora seja uma estratégia potencialmente utilizada por qualquer partido, no caso brasileiro é especialmente relevante para o PT, por se tratar do partido com mais vínculos orgânicos com tais organizações (RIBEIRO, 2010; AMARAL 2013; SAMUELS, ZUCCO, 2015). A ampliação da participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil cumpre uma dupla função para o Partido dos Trabalhadores. Por um lado, ela é componente do núcleo ideológico e da própria identidade do partido: o de

incluir atores marginalizados para dentro da arena política. Por outro, esse movimento resulta na constituição e na ampliação da base social e de apoio do governo, gerando pressão pela implementação da agenda desses setores, que é também a agenda redistributiva do partido.

Se, pelo lado da sociedade civil organizada, há uma pressão de ampliação constante da sua presença para dentro do governo, pelo lado do partido no governo, essa ampliação é mediada pelo cálculo da tensão gerada com outras dimensões da governabilidade, notadamente a relação com os partidos da base aliada no Congresso, de grupos de interesse ligados ao setor econômico, além do atendimento às demandas do Judiciário, sejam elas de caráter constitucional, sejam de caráter corporativo. Finalmente, há a relação estabelecida diretamente com o cidadão, que mescla aspectos de bem-estar econômico e social com o carisma presidencial, resultando na avaliação do governo pela população (índice de popularidade).

1.4.1 Os tipos de encaixes socioestatais desenvolvidos pelo PT

A constituição de uma ampla rede de canais, formais e informais, de participação da sociedade civil organizada na agenda governamental constituiu parte de uma estratégia mais ampla de governabilidade política. No entanto, não se tratava de facilitar, de forma ampla e irrestrita, canais de acesso ao Estado para quaisquer grupos de interesse. Mais especificamente, tratou-se de desenhar canais de participação para de setores organizados com compromissos de pautas redistributivas e de inclusão de setores sociais marginalizados.

Portanto, como nosso estudo tem seu olhar sobre a estrutura de Governo, a relação com o partido não necessariamente passa pela existência de um vínculo orgânico ao PT, como filiado ou dirigente, mas sim pela ocupação de cargos de confiança ou pelo acesso privilegiado do movimento ao núcleo de governo. Em parte, trata-se da base social do PT, mas em outra parte havia uma gama de setores que não necessariamente se relacionavam com o partido, embora passassem a ter mais espaço na agenda governamental e, portanto, tendessem a compor uma base maior de apoio social do governo.

Considerando a análise realizada em governos de diferentes âmbitos da federação, a estratégia adotada pelo PT para construção de governabilidade social passou em todos os casos pelos seguintes tipos de ação:

- a) a criação de estruturas burocráticas para coordenar as políticas participativas;

- b) ocupação de cargos por meio de atores com origem no movimento social;
- c) criação de instituições participativas.

Do orçamento participativo municipal, passando pelo sistema estadual de participação até os conselhos e as conferências federais, toda criação de instituição participativa foi antecedida pela criação de um órgão interno de governo responsável por sua coordenação, e, em todos os casos analisados, esse órgão situava-se próximo do chefe do Executivo¹³. Do mesmo modo, há uma tendência que esses espaços sejam ocupados em parte por atores oriundos de movimentos sociais. Esse padrão se repete, em alguma medida, dentro de diferentes ministérios no governo federal, embora nos governos subnacionais essa replicação por secretaria não tenha sido observada, o que pode ser explicado tanto pelo porte da máquina administrativa como também pela opção de uma estrutura de participação mais centralizada. Portanto, a criação de instituições participativas requer esses passos preliminares, que por si só já geram efeitos importantes de ampliação das interações socioestatais e que podem ou não ser feitos de forma articulada e conjunta. No caso do governo federal, há ainda outra ação específica, que é a criação de políticas públicas implementadas diretamente por organizações da sociedade civil (OSC), bem como a regulamentação das relações entre Estado e OSCs.

O desenho institucional adotado para as políticas participativas depende da composição política do governo em relação às demais dimensões de governabilidade, bem como da relação com o legado institucional disponível. No caso do município de Porto Alegre e da gestão de Olívio Dutra à frente do governo do estado do Rio Grande do Sul, os governos eram de minoria parlamentar e de baixa presença de aliados em municípios, o que fazia com que o governo praticamente dependesse da dimensão da governabilidade social para contrabalancear a fraqueza nas demais áreas. No entanto, por não ter que negociar seu programa com muitos partidos, isso também permitiu que o PT adotasse um desenho institucional novo, em substituição ao legado participativo anteriormente construído por outros partidos, especialmente o PDT. Isso é importante, porque cada partido molda as instituições de modo a favorecer o diálogo com a sua base social, dentro de uma lógica competitiva de construção institucional (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006).

¹³ Há casos conhecidos de Orçamentos Participativos cuja estrutura administrativa não era vinculada ao Gabinete do Prefeito, como no município de São Paulo na gestão Marta Suplicy (2001-2005). No entanto, diversos entrevistados argumentaram que esse posicionamento próximo ao chefe do Executivo era muito relevante para garantir a importância política das IPs.

Nesses dois casos, a adoção do Orçamento Participativo, municipal e estadual, cumpria o propósito de mobilizar os cidadãos e as organizações da sociedade civil com os quais o partido tinha vínculos, permitia um debate público sobre o conjunto de ações do governo, de proporcionando transparência e *accountability* junto à população. Tudo isso gerava legitimidade pública do OP, gerando pressão sobre o Legislativo para aprovar medidas como maior investimento em áreas periféricas da cidade ou mudanças na estrutura do IPTU, sendo o OP desenhado justamente para possibilitar redistributivas, vinculadas à plataforma política do Partido (DIAS, 2002). Enquanto o OP municipal era um desenho original, o estadual buscava replicar a experiência local bem-sucedida, mas em um cenário político em que havia uma composição social menos favorável à mobilização do PT. Com isso, ele não logrou os mesmos resultados na Assembleia, não tendo sido aprovada, por exemplo, a proposta de reformulação do ICMS.

Por sua vez, o governo Tarso Genro e os governos Lula e Dilma contaram com uma ampla coalizão de partidos, que garantiam maioria parlamentar. Isso também tem impacto direto na relação com as prefeituras e os governos estaduais, de modo que o governo também passa a contar com maior apoio nas suas relações intergovernamentais. Nesse quadro, as relações com a sociedade civil não têm um peso tão definidor na capacidade do governo de aprovar sua agenda no parlamento. No entanto, a participação de movimentos e OSCs nos debates e nas políticas tem o papel de pressionar por pautas específicas, disputando por dentro da coalizão a agenda do governo. Uma vez que o PT tem sua formação e trajetória vinculadas a uma variedade de movimentos, as políticas participativas criavam um mecanismo político interno ao governo que dava maior proximidade à pauta histórica do Partido dos Trabalhadores, não obstante os eventuais rebaixamentos programáticos necessários para compor uma coalizão parlamentar mais ampla.

Nos capítulos seguintes, serão explorados em detalhes como se desenvolveram cada um desses formatos participativos nos seus contextos específicos. Antes, apresentamos o papel da ideia da participação para o PT em diferentes momentos e posições institucionalmente ocupadas pelo partido. Ou seja, partimos de uma visão panorâmica e que cobre todo o período histórico do discurso partidário, para então compreendermos como isso foi efetivamente executado em cada contexto específico.

2 Os sentidos da Participação¹⁴

O PT define-se também como partido das massas populares, unindo-se ao lado dos operários, vanguarda de toda a população explorada, todos os outros trabalhadores – bancários, professores, funcionários públicos, comerciários, boias-frias, profissionais liberais, estudantes, etc. – que lutam por melhores condições de vida, por efetivas liberdades democráticas e por participação política. O PT afirma seu compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia e nem democracia sem socialismo.
*Carta de Princípios do Partido dos Trabalhadores (1º de maio de 1979)*¹⁵

2.1 Introdução

Nas eleições de 1982, o Partido dos Trabalhadores (PT) lança um mote que o acompanharia em sua história: “Governar com participação popular e inversão de prioridades”. A defesa da participação como elemento indissociável de uma visão de democracia política e econômica está presente desde a fundação do partido e permanece nos documentos internos até hoje. Constitui seu núcleo ideológico, compreendendo os valores mínimos sobre os quais o partido constrói sua identidade e coesão (FREEDEN, 1996). Essa ideia central da participação, contudo, é palco de intensas disputas – tanto em instâncias internas, em suas administrações, como entre movimentos que se relacionam com o partido – sobre qual deve ser o seu sentido político e sobre como deve ocorrer a sua efetivação em diferentes desenhos institucionais de políticas públicas, nos variados espaços sociais e institucionais ocupados pelo partido.

Após análise sistemática de resoluções e publicações partidárias, apresentamos neste capítulo como os sentidos atribuídos ao termo *participação* – bem como seus vários adjetivos – vão gradualmente se modificando. O trabalho ancora-se na análise da variação de cinco aspectos que explicitam como o PT abordou a ideia da participação em diferentes períodos de sua história: (a) ideias adjacentes, no sentido dado por Freedden (1996), isto é, com quais outros ideais a participação se conecta em diferentes momentos, de modo a moldarem seu significado; (b) a posição ocupada pelo partido na institucionalidade; (c) o instrumento de

¹⁴ Este capítulo foi publicado como artigo na *Revista Brasileira de Ciências Sociais* como Bezerra (2019). Ele contém elementos trabalhados na dissertação de mestrado, revistos e atualizados.

¹⁵ Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos-0>>. Acesso em: 19 maio 2013.

política pública prevalentemente utilizado; (d) a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil no processo participativo; (e) o mote ou lema partidário e/ou de governo.

A variação desses diversos aspectos nos permite estabelecer três grandes períodos temporais: o primeiro vai da fundação do partido, em 1980, até o lançamento do livro *O modo petista de governar*, em 1992, que sintetiza os aprendizados das primeiras gestões municipais; o segundo, caracterizado pelo crescimento eleitoral partidário, com a expansão da sua presença em governos municipais e estaduais, até a eleição para o governo federal, em 2002; o terceiro período inicia-se no primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva e estende-se até o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

Afirmamos que o PT transitou do ideal radical de delegação total de poder aos movimentos sociais para uma gradual consolidação da função de fiscalização, controle e elaboração de políticas públicas em espaços compartilhados entre governo e sociedade civil. Nosso argumento é de que há uma dinâmica relacional, em que a adoção de diferentes instituições participativas para a concretização da diretriz da participação simultaneamente molda e reflete as preferências ideológicas partidárias. Se, por um lado, a diretriz da participação vem do processo fundacional do partido e de sua origem movimentista, o modo de colocar em prática essa diretriz é feito de forma experimentalista e difusa, sendo as experiências bem-sucedidas posteriormente incorporadas pelo partido e difundidas enquanto tal. Tais mudanças são permeadas por conflitos partidários, seja entre seus grupos internos, seja entre aqueles que ocupam diferentes espaços de atuação: governo, estrutura partidária e movimentos sociais.

A metodologia de pesquisa baseou-se centralmente na análise documental. Como fio condutor, que estabelece um parâmetro comparativo, há a análise sistemática de alguns documentos nacionais do PT: primeiramente, todas as resoluções de encontros e congressos; depois, os veículos de comunicação nacional do PT, que tiveram diferentes nomes ao longo do tempo: *Boletim Nacional*, *PT Notícias* e a revista *Teoria & Debate*. Também foram analisadas, como documentos, publicações que expressam posições partidárias, editadas pela Fundação Perseu Abramo (FPA) ou ainda pelo governo, durante gestão petista¹⁶. Por fim, foram realizadas entrevistas com atores importantes, para dirimir eventuais dúvidas ou lacunas não solucionadas pelo registro documental disponível. De posse desse material documental, buscamos reconstruir os acontecimentos históricos, apoiando-nos também na revisão da

¹⁶ Esses documentos foram levantados em sua maioria no Centro Sérgio Buarque de Holanda: de Documentação e Memória Política (CSBH), da Fundação Perseu Abramo (FPA) e no seu sítio eletrônico, com exceção das publicações do governo federal.

literatura, sempre confrontada com os documentos. No caso de divergências, apoiamo-nos nas posições expressas nos documentos.

Ao estabelecermos as resoluções aprovadas, seja em encontros ou em congressos, como fio condutor, ganhamos a vantagem da comparabilidade sistemática sobre as mudanças no interior do partido. Por outro lado, é preciso ressaltar que tal escolha acabou por privilegiar a análise das posições que prevaleceram no interior do partido, em detrimento dos debates e disputas internos. No entanto, nosso maior interesse neste capítulo é compreender a síntese das ideias partidárias, mais do que mapear as diferentes posições em detalhe. A diversidade de posições, no entanto, é perceptível nos demais documentos analisados, como os artigos da *Teoria & Debate*, cadernos e livros com artigos publicados pela FPA, bem como nas entrevistas realizadas.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais cinco seções. A primeira apresenta o conceito de morfologia da ideologia e sua aplicação na análise sobre as mudanças no ideário participativo do PT. As três seções seguintes tratam cada uma de um período histórico. A que se refere aos anos 1980 – segunda seção – mostra como o mote da “participação popular e inversão de prioridades” aparece nos documentos fundacionais do partido, seguido da análise da proposta de “conselhos populares”. A terceira discute o “modo petista de governar”, marca cunhada a partir das primeiras gestões municipais do PT, após a Constituição de 1988, que têm como carro-chefe o Orçamento Participativo (OP). A quarta seção analisa a política participativa do PT a partir de 2003, quando o partido assume a direção do governo federal.

2.2 Morfologia da ideologia: núcleo, adjacências e periferia

O uso do termo *núcleo ideológico* se ancora na proposta de morfologia da ideologia desenvolvida por Freedman (1996). O autor entende a ideologia como um agregado de conceitos políticos, que ganham significado na inter-relação desses conceitos e de seu contexto histórico. O termo vem, não por acaso, da linguística, de modo que podemos traçar um paralelo entre ideias e linguagem: assim como o sentido das palavras pode ser alterado pelo seu contexto, o mesmo ocorre com os conceitos e ideias políticas, que só ganham significado em conexão com outros conceitos.

Os conceitos devem ser “essencialmente contestáveis”, isto é, manifestar a propriedade de representar valores significativos, dotados de complexidade interna, que contenham diferentes descrições, por vezes contraditórias entre si, e serem abertos a mudanças

em um contexto histórico e social mutável (FREEDEN, 1996). Exemplos de conceitos políticos dotados dessas características seriam: democracia, povo, legitimidade, igualdade, liberdade. A disputa ideológica se dá na busca de controle do sentido e da linguagem política, de modo a orientar a ação e o poder político da sociedade. Por isso que há disputa pelo uso das palavras e sobre o seu significado.

A morfologia proposta por Freeden pressupõe diferentes camadas em que as ideias ou conceitos políticos estão posicionados entre o núcleo (*core*) e a adjacência ou a periferia de dada ideologia. O núcleo constitui o elemento fundamental e específico, capaz de se manter sozinho; os componentes adjacentes ou periféricos são adicionados para dar maior densidade ao conceito, sendo mais voláteis e passíveis de mudanças conforme o contexto. Assim, importa não só a presença do conceito, mas também o seu posicionamento dentro dessa estrutura ideológica. Por exemplo, os conceitos de igualdade e liberdade estão presentes tanto na ideologia socialista quanto na liberal. A diferença estaria na posição que cada um ocupa na sua morfologia interna. No socialismo, prevalece a igualdade como núcleo e a liberdade como adjacência, enquanto no liberalismo ocorre o inverso. A maior ou menor proximidade da liberdade em relação ao núcleo igualdade, no caso do socialismo, e outras ideias adjacentes é o que explicaria as variações nessa grande família ideológica, que vai do socialismo soviético à social-democracia (FREEDEN, 1996).

Em nosso estudo, exploramos como o conceito político de participação ocupa lugar central na ideologia petista, refletida nas resoluções e programas de governo. Consideramos que o núcleo ideológico do PT é o de “um partido que governe para os setores marginalizados da sociedade”, com “participação popular e inversão de prioridades”, isto é, a inclusão desses setores marginalizados tanto no plano dos direitos sociais e econômicos como na arena política. Trata-se de elementos que definem a essência e identidade do PT, identificados por sua constância nas resoluções de encontros e congressos e nos programas de governo, desde a sua fundação, em 1980, até a interrupção do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, em 2016.

No presente artigo, a análise se concentra na ideia da participação e em como esta muda de significado pelo reposicionamento dos conceitos adjacentes e periféricos. A participação popular promovida pelos conselhos populares da década de 1980 não é exatamente a mesma da participação social prevista no Sistema Nacional de Participação Social em 2014, embora possa ser traçada alguma continuidade. Isto é, embora o núcleo permaneça, a mudança nos conceitos adjacentes ocasiona mudança do próprio significado da participação para o PT, nos diferentes contextos em que o partido atua ao longo de sua história.

Nossa abordagem sobre ideologia partidária difere-se do que tem predominado na ciência política brasileira em dois sentidos. Primeiramente, ela não está preocupada em estabelecer um posicionamento relacional entre diferentes agremiações, a fim de compreender quais se posicionam à direita, à esquerda ou ao centro do espectro partidário brasileiro, seja em termos de preferência do eleitorado (SINGER, 2002; CARREIRÃO, 2007), de votações no Parlamento (POWER; ZUCCO, 2009) ou composição sócio-ocupacional de bancadas (RODRIGUES, 2002). A proposta estaria mais relacionada com a ideia do Projeto Manifesto,¹⁷ que disponibiliza uma base de dados que permite realizar análises quantitativas comparadas de programas eleitorais de partidos de todo o espectro ideológico de diversos países do mundo, de modo a estudar as preferências partidárias sobre políticas públicas. Muito mais modestamente, nosso estudo realiza uma análise qualitativa sobre a preferência de um partido brasileiro em uma política específica.

Em segundo lugar, como mencionamos na seção anterior, as críticas relacionadas à mudança programática do PT não se concentram em nenhum desses elementos do seu núcleo ideológico, com exceção talvez da aplicação de uma política econômica ortodoxa. A defesa da ética na política e o combate à corrupção, por exemplo, tornam-se centrais para o partido somente nos anos 1990, quando são usados para se firmar como um partido de oposição no Congresso Nacional. Nesse momento, o PT já tinha sua estrutura voltada para o crescimento eleitoral em municípios e, em especial, para a disputa do governo federal. Se o envolvimento posterior de lideranças do partido em grandes esquemas de corrupção o fez perder parte do seu eleitorado, esse não foi o motivo para novos rompimentos internos partidários, pois teve efeito diminuto sobre suas lideranças intermediárias, cujo perfil permanece estável em todo o período (AMARAL; MENEGUELLO, 2017). Ou seja, a defesa da ética na política, embora tenha sido um componente importante da identidade pública e eleitoral do PT em dado momento histórico, não pode ser alçada a elemento do núcleo ideológico, seja por não ter centralidade no momento da fundação do partido, seja porque situações de envolvimento em corrupção, embora tenham gerado crises internas, não chegaram a colocar em cheque a própria identidade partidária. Vejamos, a seguir, como se apresentam os princípios fundantes do PT em suas resoluções.

¹⁷ The Manifesto Project é uma iniciativa alemã da WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung – Centro de Ciências Sociais de Berlin), financiado pela DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft – Fundação Alemã de Pesquisa). Mais informações em: <<https://manifesto-project.wzb.eu/>>; acesso em: 8 jun. 2019.

2.3 Os princípios fundantes do Partido dos Trabalhadores

O Partido dos Trabalhadores afirma, em seu manifesto de fundação, ser um partido construído “ao mesmo tempo em que se desenvolvem as lutas dos trabalhadores” e cujo programa “não nasce pronto e acabado”.¹⁸ Em função de sua composição heterogênea, que reunia atores oriundos de diferentes tradições políticas, qualquer tipo de resolução programática exigia um tempo de maturação e debate significativo. A maior parte dos estudos sobre o PT¹⁹ aponta uma composição partidária conformada por quatro grandes blocos: sindicalistas, movimentos ligados à Igreja Católica, movimentos sociais rurais e urbanos diversos e grupamentos marxistas saídos da clandestinidade. Acrescente-se a esses quatro blocos a figura dos intelectuais e dos parlamentares oriundos do MDB (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989; SOUZA, 2008; BAIOCCHI, 2003). Todos esses diferentes atores vão contribuir e influenciar a conformação do programa e da prática política do partido.

Anos antes da primeira resolução partidária sobre socialismo, são estas palavras de ordem que atuam como diretrizes da ação político-partidária: a “inversão de prioridades”, cujo sentido era constituir políticas públicas direcionadas para os trabalhadores, os setores populares e os menos favorecidos; e “participação popular”, que significava instituir e estimular toda forma possível de participação política desses mesmos setores, os quais o partido almejava organizar e representar. Outro elemento também presente na fundação é o da “transformação da estrutura do Estado”, que visava romper com o que é associado a elementos tradicionais da política brasileira, tais como práticas clientelistas, corrupção e procedimentos burocráticos (SOUZA, 2008; KECK, 1991).

Somente no VII Encontro Nacional, realizado logo após a queda do muro de Berlim, em maio/junho de 1990, é que se tem a primeira resolução em busca de sistematizar o “socialismo petista”. Nela, o PT anuncia ser um partido crítico às experiências do socialismo real, bem como à social-democracia. O PT entende ser necessária a superação do capitalismo como sistema de opressão, colocando-se solidário às experiências de libertação dos trabalhadores. Afirma ainda que a democracia é um valor estratégico para o partido, expressa inclusive em sua organização interna, plural e não verticalizada. O socialismo democrático tem

¹⁸ Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores, Colégio Sion (SP), 10 de fevereiro de 1980. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos-0>>. Acesso em: 19 maio 2013.

¹⁹ Quase toda a literatura sobre o PT apresenta essa composição, agrupando ou articulando de forma diferenciada cada um desses grupos. Ver Keck (1991), Meneguello (1989), Secco (2011), Souza (2008) e Baiocchi (2003).

como dimensões indissociáveis a igualdade econômica e as liberdades democráticas de participação política.

Essa resolução nos permite ampliar o alcance da expressão “inversão de prioridades – participação popular”. A participação política não faz sentido para o PT sem estar associada à dimensão de justiça social e transformação econômica. Há uma profunda ligação entre democracia política e democracia econômica, e a noção de “inversão de prioridades” equivale à defesa da igualdade econômica e da justiça social, enquanto a “participação popular” se vincula à igualdade política para participar e incidir sobre os espaços de poder.

A ideia de que os mecanismos de participação democrática deveriam ir além do voto era expressa no propósito de incentivo à mobilização e à organização política da sociedade em torno de determinadas causas ou demandas. Muitas vezes, estava associada também à noção de democracia direta, evidenciada na proposta de plebiscitos e consultas, que eram utilizados pelo PT como forma de mobilização. O sentido da participação estava fortemente associado ao ideal de transformação social profunda: criar condições para a revolução e a construção do socialismo.

2.3.1 Conselhos populares

A primeira proposta de um instrumento que promovesse a participação dos cidadãos nas decisões do governo era o de governar por meio de conselhos populares. Em sua concepção inicial, abarcava toda espécie de experiência de organização local acumulada pelo PT: formas que os movimentos que deram origem ao partido já organizavam (Comunidades Eclesiais de Base, organização por local de trabalho, células, núcleos de base partidários ou ainda conselhos comunitários de saúde, moradia etc.), misturadas com referências marxistas inspiradas nos soviets russos e na Comuna de Paris. Trata-se de um esforço de traduzir o ideário de participação das bases em uma proposta concreta para ser executada por um governo eleito pelo PT (BITTAR, 1992).

Tal proposta era evidentemente dúbia, e seus sentidos eram muito disputados por setores do partido com diferentes origens sociais. Aqueles mais fortemente vinculados a tradições marxista-leninistas viam os conselhos populares como espaços de organização dos trabalhadores, ponto inicial de processos revolucionários de cunho socialista. Qualificados como “embriões do duplo poder”, os espaços dos conselhos eram vistos como locais de fortalecimento de poder da classe trabalhadora, onde seria gestado um poder paralelo ao do Estado, que posteriormente o suplantaria. Já os setores mais vinculados aos movimentos

populares e de educação popular viam os conselhos populares como espaços de articulação e fortalecimento dos movimentos sociais. Isto é, espaços de auto-organização para conformar grandes frentes de movimentos com vistas a ampliar a capacidade de incidência da sociedade civil sobre o Estado, mas sem a dimensão revolucionária.

Em realidade, o termo **conselho popular** era capaz apenas de canalizar a diretriz de incentivo à participação popular e à organização política dos setores populares como mecanismo de transformação social, tanto no seu sentido revolucionário como no reformista. A sua falta de definição derivava de um partido ainda em processo de construção de identidade, permeado por atores com distintas origens e tradições políticas. A disputa sobre o conceito se dava ou em bases ideais, ou ainda a partir de experiências pontuais bem-sucedidas, sobre as quais o PT tinha em geral pouca influência. O termo era, em alguma medida, uma forma de o partido demarcar politicamente seu campo de atuação diante dos conselhos instituídos pelo PMDB,²⁰ vistos como espaços de cooptação de lideranças pelo governo, que não criavam formas permanentes de organização e controle do poder por parte da população (MOISÉS, 1985).

A ambiguidade e a insuficiência do conceito de conselhos populares foram evidenciadas com a chegada do PT aos governos locais. Os militantes e filiados petistas, antes ocupantes de espaços estritamente reivindicatórios e com forte recorte social, veem-se premidos a ocupar instâncias de poder na qual devem agregar interesses e atender reivindicações de modo universal. Anteriormente, o PT ocupava uma posição marcadamente reivindicatória e oposicionista em relação ao Estado. Nesse sentido, seu discurso e suas ações podiam referir-se a apenas um setor social, que ele alegava representar. Já ocupar o Estado significava governar para toda a população e ter de negociar com todos os setores políticos. Essa mudança de posição institucional foi denominada por Couto (1994) de “mudança ambiental”, potencializando conflitos no interior do partido, onde passa a haver atores em ambas as posições, no governo e na sociedade. Isso coloca novos desafios para os petistas nas administrações municipais, que exigiam uma atuação diferente dos que permaneciam atuando nas estruturas partidárias ou nos movimentos sociais, os quais seguiam atuando na lógica estritamente reivindicatória e contestavam as posições assumidas pelos que estavam na administração.

A disputa sobre esse conceito vai se somar a outras disputas de poder entre os espaços partidários, dos movimentos sociais e do governo, nas poucas prefeituras conquistadas pelo partido. Todavia, também parece ser o ponto de início para a elaboração de experiências exitosas e inovadoras na gestão pública.

²⁰ Cabe ressaltar que o termo *participativo* não era usado pelo PT na década de 1980, e sim pelo PMDB, a partir das ideias de Franco Montoro. Para saber mais, ver Bezerra (2014).

Esse novo posicionamento em relação ao Estado exigirá do PT uma nova formulação, que delimite o papel a ser cumprido pelos atores partidários de acordo com a esfera que estejam ocupando: movimento/sociedade civil, Estado ou direção partidária. Por sua vez, as instituições participativas colocavam-se no limiar dessa tensão: era o espaço em que Estado e sociedade civil se encontravam.

2.3.2 *Assembleia Nacional Constituinte*

A participação na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) representou um momento de enorme aprendizado institucional para o Partido dos Trabalhadores. Esse aprendizado se deu desde o desafio de elaboração de um projeto de Constituição, passando pelo estabelecimento de uma atuação coesa da bancada até a realização de alianças e negociação com outros partidos, articulando isso tudo à intensa mobilização social em torno do Plenário Pró-Participação. A análise desse período nos explicita os dilemas enfrentados pelo PT sobre como viabilizar, por meio da atuação institucional, as suas bandeiras de luta.²¹

A participação do PT na Constituinte evidencia um partido mais bem definido em relação à ênfase na disputa eleitoral e de espaços institucionais. A maior parte dos seus dezesseis deputados, eleitos em 1986, mantinha fortes laços com a direção partidária e/ou com os movimentos sociais que deram origem ao partido. Além disso, houve intenso debate interno sobre as posições partidárias, o que gerou uma atuação bastante coesa da bancada em todo o processo (KECK, 1991).

O PT se destacou na Constituinte por ter sido o único partido a apresentar uma proposta completa de Constituição, projeto esse que foi rapidamente derrotado e serviu muito mais como um demarcador político, dando o tom do que se seria a postura do partido no decorrer do processo. Para tal, a direção nacional solicitou ao jurista Fábio Konder Comparato²² a elaboração de uma proposta em 1985, que foi entregue em fevereiro do ano seguinte.

Na proposta de Comparato, as inovações do ponto de vista da participação centravam-se em mecanismos de participação direta, como a possibilidade de emendas à

²¹ A participação do PT na Constituinte é, até hoje, alvo de polêmica e críticas de outros partidos. Após dois anos de intensa participação, sua pequena bancada – representada em quase todas as comissões – votou contra o texto final, em protesto, por tê-lo considerado conservador, especialmente em relação à ordem econômica, mesmo reconhecendo avanços no campo dos direitos sociais. Após o voto contrário, no entanto, assinou a Carta Magna, por compreender que a assinatura era um reconhecimento da sua participação no processo. Com efeito, tal posicionamento político só é compreensível mediante uma análise mais minuciosa da leitura do PT sobre o processo.

²² O projeto foi publicado com o título: *Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático* (São Paulo, Brasiliense, 1986).

Constituição por iniciativa popular e a necessidade de referendo para ratificar emendas relacionadas a liberdades e direitos civis, políticos e sociais. Em todo caso, a proposta não refletia o debate e o acúmulo partidário sobre o tema, não havendo nenhuma menção ao conceito de conselhos populares.

Submetida posteriormente para aprovação pelo Diretório Nacional do PT, a proposta sofre alterações substantivas no que se refere à temática da participação. O texto ganha um tom muito mais próximo do que eram os debates internos do PT à época. Além da menção explícita aos conselhos populares, o texto já prevê a participação e o controle social da gestão pública na área de serviços públicos em geral, com menção explícita a transportes, e nas áreas de saúde, educação, seguridade social e trabalho.

O projeto foi imediatamente rejeitado pelo plenário e, a partir disso, o PT se esforçou por manter sua pequena bancada bastante atuante, sempre intervindo e apresentando emendas, cujo foco se centrava em diretos políticos e sociais, destacando-se os temas do trabalho, reforma agrária, saúde e seguridade.

Quanto à participação, ao longo do processo da ANC, o partido apresentou diversas emendas muito próximas do que está expresso nesse primeiro projeto de Constituição, eventualmente com maior grau detalhamento, mas expressando a criação de mecanismos de controle social, com a previsão de espaços de participação de organizações da sociedade civil, para serviços públicos em geral, planejamento urbano, saúde, reforma agrária, entre outros.²³ Essa diversidade de conselhos já é indicativa da ação que o PT terá no decorrer dos anos 1990, de constituição de conselhos municipais ligados a políticas sociais.

É interessante notar que, nos textos elaborados pelo partido nos casos da saúde e seguridade,²⁴ já se visualizam as diretrizes do que posteriormente viria a se tornar o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS),²⁵ respectivamente. Isso se deve em grande medida ao fato de o PT ter incorporado em suas propostas as resoluções

²³ A ANC passou por diversas etapas para apresentação de emendas, entre subcomissões, comissões, comissão de sistematização e plenário. Para este estudo, foi feita a análise de todas as emendas apresentadas pelos deputados petistas em todo o processo. Esses documentos foram obtidos na Câmara dos Deputados por meio de solicitação ao “Fale Conosco” da Biblioteca Pedro Aleixo: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/biblarq/fale-conosco>>. O documento analisado continha 768 páginas de emendas.

²⁴ Na Constituição de 1988, a seguridade social abarca a saúde, assistência social e previdência. Já no projeto apresentado pelo PT, a saúde é apresentada em seção separada.

²⁵ O SUS foi formalmente previsto na Constituição de 1988, com a participação da comunidade como diretriz (art. 198, III). Contudo, a participação na gestão em todos os níveis só foi regulamentada posteriormente, na Lei nº 8.142/1990, que instituiu os conselhos de saúde em todos os níveis, bem como as conferências de saúde. Por sua vez, não havia previsão constitucional de um sistema único da assistência social, o SUAS. Isso foi feito de forma genérica na Loas (Lei nº 8.742/1993), ao instituir um sistema federativo de conselhos com participação da sociedade civil. O Suas só foi formalmente instituído em 2011 (Lei nº 12.435).

da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Até então, as conferências de saúde tinham caráter acadêmico-profissional, alterado com a decisão de abrir a conferência à ampla participação da sociedade civil, desde as etapas municipais. Esse processo culminou em um evento com cerca de 4 mil pessoas, no qual se definiram as diretrizes que viriam a estruturar o SUS,²⁶ inclusive no que diz respeito a seu sistema de gestão participativo (DOWBOR, 2012). Os petistas estiveram envolvidos nesse processo, especialmente por meio de sindicatos de trabalhadores, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Movimento Popular de Saúde (MOPS) e de vários conselhos populares de saúde então existentes (FLEURY, 1997; DOWBOR, 2012).

Em síntese, os anos 1980 representam um momento de efervescência interna no PT, um partido formado por uma miríade de grupos de diferentes tradições políticas, que busca estabelecer a sua identidade interna, enfrentando as contradições tanto do embate interno entre os diferentes grupos, quanto no aprendizado da ocupação de espaços institucionais da política.

Ainda era incipiente a presença do partido na política institucional, com menos de uma dezena de prefeituras, uma reduzida bancada no Congresso Nacional, assembleias estaduais e algumas cadeiras em câmaras de vereadores. A maior parte de suas lideranças e sua maior força vinham da sua presença em movimentos sociais, desde associações de bairro até o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a CUT, os quais ajudou a fundar. O contexto de redemocratização e de forte presença social faz com que a ideia da participação esteja associada a visões mais amplas sobre a democracia e o próprio regime político, por vezes conflitantes entre si: participação direta dos cidadãos e dos movimentos sociais, poder popular, socialismo. Não por acaso, Teixeira (2013) cunha a década de 1980 como o “período instituinte”, no qual a se vislumbra a “participação como emancipação”.

A forma de concretizar esse ideal de participação passa pela própria retomada dos direitos políticos, como o direito de voto, de associação e de greve, mas também por inovações como os conselhos populares. Enquanto os primeiros eram reivindicações compartilhadas por todos os atores que se opunham ao regime militar, o mote de “governar por meio de conselhos populares” era uma marca exclusivamente petista, fortemente influenciada pelos movimentos sociais, que reivindicavam a delegação total do poder do Executivo. Isso se torna foco de divergências e disputas políticas de grupos internos e se mostra de pouca viabilidade em governos locais.

²⁶ Cabe destacar que a proposta do SUS só foi aprovada por ter sido apresentada como emenda popular e contando com apoio dos setores sanitaristas especialmente do MDB (DOWBOR, 2012).

2.4 O modo petista de governar

É assim que, na década de 1990, o PT buscou forjar uma marca de gestão que simultaneamente estabelecesse diretrizes para a atuação partidária e o diferenciasse dos demais partidos: o modo petista de governar. Tendo como diretrizes gerais a promoção da participação popular e a inversão de prioridades, como na década de 1980, a diferença residia na preocupação em torná-las viáveis e executáveis, considerando a realidade das administrações municipais.

Consolida-se a ideia de que os espaços participativos são promovidos e coordenados pelo governo, com participação da sociedade civil. Tanto a ideia de espaço revolucionário como a de auto-organização do movimento cedem espaço para a lógica da democratização da gestão e a criação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil.

O modo petista de governar também estava em consonância com a nova estratégia do partido no plano nacional: consolidar-se como partido de oposição ao governo federal, demonstrando a diferença de seu projeto político e sua viabilidade enquanto governo, por meio de suas prefeituras municipais.

A primeira iniciativa de estabelecer uma instância formal partidária²⁷ para se debruçar sobre a atuação institucional do PT – tanto em governos municipais quanto no Legislativo – se dá com a criação da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI-PT), em 1989, cujo primeiro secretário é Luiz Dulci, seguido de Jorge Bittar. A partir dela, se elaborou o livro *O modo petista de governar* (BITTAR, 1992).²⁸ Foi o início do uso dessa expressão que se firmou como verdadeira marca partidária ao longo dos anos 1990.

O livro se propõe a três grandes objetivos: realizar um balanço dos três anos de experiência do PT nas gestões municipais; contribuir para o debate sobre reforma do Estado e políticas sociais; e, por fim, construir uma referência para a elaboração de programas de governo do PT nas eleições municipais subsequentes (BITTAR, 1992, p. 15-34). Há também uma tentativa de definição de papéis entre partido, governo e sociedade civil, atuando o partido tanto na esfera estatal como societal, não se confundindo com nenhum deles:

A democratização do Estado e a garantia da participação da população nas decisões e na gestão é um papel da administração. Cabe à sociedade, estimulada pelo partido, criar espaços autônomos de organização (BITTAR, 1992, p. 24).

²⁷ Ao longo dos anos 1980, houve experiências partidárias voltadas à reflexão sobre a atuação petista no âmbito de governos municipais, porém não formalmente vinculadas ao PT. Ver Bezerra (2014).

²⁸ O livro foi o resultado de dezessete seminários temáticos e reuniões com petistas de prefeituras, além de representantes de sindicatos, ONGs e universidades.

É reconhecido como função do partido sistematizar a ação prática e a experiência das prefeituras em diretrizes gerais, que consubstanciam o modo petista de governar. Esse modo aparece conceituado de diferentes formas ao longo do texto, ora enfatizando mais a dimensão da transformação social, ora mais visto como método de gestão inovadora e democrática.

Na seção específica de Participação Popular, temos uma boa síntese do que o PT entende por governar com “participação popular e inversão de prioridades”, sendo essa a combinação que caracterizaria a “diferença do projeto petista”: seus laços com a sociedade civil e seu compromisso com a transformação social, pondo em prática políticas redistributivas.

O modo petista de governar é mais que uma **inversão de prioridades administrativas, com a implementação de políticas públicas redistributivas a favor dos trabalhadores e das camadas mais pobres da população**. O que diferencia o projeto petista de poder dos demais é que **este se identifica na sociedade civil**, com sua pluralidade de interesses, opiniões e vontades, e na cidadania dos trabalhadores e dos movimentos sociais, os **atores privilegiados na formulação das políticas de governo e na constituição de uma nova ordem social e política**. O modo petista de governar é, portanto, uma proposta de transformação das condições da vida social por iniciativa dos homens e mulheres historicamente excluídos do poder sócio-político (BITTAR, 1992, p. 210, grifos nossos).

Também se percebem mudanças no vocabulário, aparecendo agora termos antes não utilizados, como *sociedade civil* e *cidadania*. Os termos relativos a movimentos populares e sociais ainda aparecem – e permanecem nas resoluções partidárias até o presente –, mas passam a dividir espaço com os novos termos. No caso específico de *cidadania*, que começa a surgir nas resoluções partidárias após a Constituição de 1988, a inflexão é importante, pois saímos de uma perspectiva classista – o governo dos trabalhadores ou dos setores oprimidos – para um termo universalista. Para equacionar essa questão, o PT recorre à ideia de uma *nova cidadania*:

A nova cidadania exige o reconhecimento das contradições e desigualdades socioeconômicas e políticas, bem como das diferenças de cultura, gênero e de etnia, como fundamentos concretos para o desenvolvimento dos novos direitos individuais e coletivos (BITTAR, 1992, p. 211).

Quanto às formas de concretização do ideário participativo, fica nítido tratar-se de um momento de transição ou inflexão política no que tange ao instrumento dos conselhos populares. Essa ideia ainda reside no imaginário petista, mas é cada vez mais insustentável ou descolada da realidade. A prática das prefeituras já aponta outro sentido, consolidando a

instituição de conselhos gestores de políticas, conforme se depreende dos dois trechos a seguir, extraídos de diferentes pontos do texto:

A proposta de conselhos populares expressou a marca de nossa ação democratizante nas prefeituras. Havia, já no processo eleitoral de 88, uma preocupação com a expectativa que a proposta gerava. A expressão conselho popular era utilizada para denominar formas de organização distintas. [...] Após três anos, esses dilemas ainda não estão equacionados politicamente no interior do partido. O debate sobre participação popular em nossas prefeituras está vinculado à ideia da existência de algum conselho ou comissão reconhecidos formalmente: orçamento, saúde, educação, desenvolvimento urbano (BITTAR, 1992, p. 23)

No livro *O modo petista de governar*, já existe a defesa de desenho bastante semelhante aos conselhos gestores de políticas, apontados como solução para praticamente todas as políticas setoriais, com atuação de parcela da sociedade civil e parcela da administração.

Fica clara a delimitação, outrora confusa, sobre quais são as funções dos conselhos gestores, qual o seu lugar institucional e o seu papel, bem como a sua composição. Os conselhos setoriais passam a ser entendidos como espaços institucionais organizados pelo próprio Estado, como o local de interlocução privilegiada com a sociedade civil, que tem o papel de fiscalização, controle e debate sobre diretrizes de políticas. A mesma definição é expressa em áreas tão distintas como cultura, habitação, meio ambiente, saúde e assistência social, educação e orçamento.

Outro ponto importante é que desaparece a ideia de que o governo deveria abrir mão de seu poder decisório, delegando-o aos conselhos. Em vez disso, temos a ideia da “cogestão”, que vai se tornar uma constante nas resoluções sobre participação popular até pelo menos o início dos anos 2000 (BITTAR, 1992, p. 25). Isto é, não há delegação de poder por parte do Estado, mas sim uma gestão compartilhada com a sociedade civil, dentro dos espaços participativos. Em resumo, da indefinição e disputa sobre o caráter dos conselhos, há um deslocamento rumo ao papel de controle social e governança.

Um fator importante para essa mudança no entendimento sobre o caráter dos conselhos parece ser as alterações legais ocorridas a partir da Constituição de 1988. Não é possível, neste estudo, avaliar o peso da influência do SUS e dos conselhos de saúde sobre as demais áreas setoriais, muito embora pareça razoável supor que a então recente aprovação da lei que dispõe sobre a participação da comunidade no SUS (Lei nº 8.142/1990) tivesse um poder

de influência significativo como modelo para outras áreas de políticas públicas. Na seção específica sobre saúde, o PT reconhece a influência do movimento sanitário no seu programa:

O SUS implica gestão democrática, criação do Conselho Municipal e participação da sociedade nos vários níveis de decisão. Este avanço do setor de saúde, onde as propostas dos segmentos progressistas da sociedade para esta área foram incorporadas à Constituição, se colocava para todas as administrações, independente do seu matiz partidário.

Ao vencer as eleições municipais, o PT trazia o compromisso de contribuir com a implantação do Sistema Único de Saúde, já que os pressupostos aí estabelecidos vinham sendo defendidos pelo PT junto aos outros setores da sociedade e seus representantes desde a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 86 (BITTAR, 1992, p. 139-141).

O livro *O modo petista de governar* é também o primeiro documento do PT de maior circulação onde há menção ao Orçamento Participativo (OP).²⁹ O assunto aparece especificamente vinculado à cidade de Porto Alegre, como uma das inovações para garantir “orçamentos com participação popular”. É visto como um formato específico de participação no orçamento.

De modo a assegurar o realismo do orçamento, nossas administrações vêm inovando na forma de montagem das suas propostas orçamentárias e no processo de discussão junto ao Poder Legislativo no momento de apreciação das leis orçamentárias. A principal inovação é o Orçamento Participativo, peça fundamental para o resgate da cidadania (BITTAR, 1992, p. 237-239).

O OP acaba por se consolidar como vitrine do modo petista para promover a participação da população; será cada vez mais enfatizado como uma espécie de marca partidária. A resolução do 10º Encontro Nacional do PT, em 1995, evidencia o peso político crescente dos governos municipais para o partido, bem como a profunda articulação entre modo petista, participação e orçamento participativo:

77 – As prefeituras e os governos de estado [sic] do PT estão radicalizando a participação democrática. Nas suas administrações, o PT consegue imprimir uma nova e diferente marca na atividade política, voltando-a para o interesse da maioria da população. As experiências de orçamento participativo – em que a população decide onde e como aplicar os recursos públicos – já se

²⁹ Nenhuma das experiências da década de 1980 recebia o nome de Orçamento Participativo. Mesmo em Porto Alegre, o termo só passa a ser utilizado em 1990, e seu desenho somente se consolida como tal nos anos de 1991 e 1992. Para saber mais, ver Bezerra (2014).

generalizaram nas cidades e nos estados em que o PT é governo. Resoluções do 10º Encontro Nacional do PT – 1995 (grifos nossos).

A difusão nacional e internacional do OP, para além das áreas de influência do partido, também é explicada pelo papel cumprido por lideranças políticas de Porto Alegre para inserir o OP na agenda política internacional, dos quais se destacam os ex-prefeitos petistas Tarso Genro e Raul Pont (OLIVEIRA, 2016). Inicialmente, o programa adquire visibilidade como “melhor prática” de gestão urbana em 1996, durante a UN-Habitat II.³⁰ Segue-se a esse prêmio a divulgação intensiva do programa em espaços internacionais de articulação política, tais como a rede Mercocidades e o Fórum Social Mundial (FSM), evento que insere o OP na agenda internacional de políticas públicas.³¹

Portanto, o início dos anos 1990 representa um ponto de inflexão no ideário participativo do PT. A decisão deliberada do partido em investir na disputa de espaços institucionais, tendo como objetivo principal a conquista do governo federal, começa a gerar retornos eleitorais positivos: o PT passa a governar prefeituras em diversas grandes cidades. Por sua vez, a maior presença na institucionalidade gera efeitos sobre o próprio programa partidário. A experiência prática traz à tona as limitações e as ambiguidades dos conselhos populares como instrumento de política. Diante da necessidade de dar respostas palpáveis e coerentes com o seu programa, o PT inicia diversas experiências de novos desenhos de instituições participativas nas cidades em que governa. Onde tais experiências são bem-sucedidas, elas são incorporadas ao programa partidário e passam a servir de referência para as demais prefeituras.

Assim, no rol do modo petista de governar, ganham relevância o OP e os conselhos setoriais de políticas. No entanto, os conselhos, ao se tornarem obrigatórios a todos os municípios, tiveram diluída sua marca de gestão petista. De fato, os mais bem-sucedidos, em termos de maior presença nos municípios, foram os que tinham mecanismos legais de indução federal, como a saúde, a assistência social e os conselhos da criança e do adolescente (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

³⁰ UN-Habitat II é a expressão utilizada para denominar a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Second United Nations Conference on Human Settlements), ocorrida em Istambul, Turquia, em 1996.

³¹ Embora a difusão do OP em âmbito internacional tenha contado inicialmente com os esforços de lideranças petistas brasileiras, gradualmente ele passa a fazer parte da agenda de agências internacionais, como ONU e Banco Mundial, que também advogam pela sua implementação em diversos locais do mundo. Estima-se que existam hoje entre 1.269 e 2.788 experiências de OP em países tão diversos como Peru, Venezuela, França, Itália e Estados Unidos (OLIVEIRA, 2016). Se a difusão nacional do OP está diretamente vinculada à atuação do PT, sua difusão internacional ultrapassa, em muito, o alcance do “modo petista de governar”.

É assim que, ao longo da década de 1990, há uma proliferação de experiências bem-sucedidas de OPs em governos petistas de grandes cidades, que proporcionaram grande visibilidade política (Belo Horizonte, Belém, Recife, Distrito Federal, Santo André), bem como a sua disseminação nacional e internacional para além dos limites partidários, passando a aparecer nos debates a preocupação com a diversificação das experiências de participação, já despontadas algumas dessas novas experiências. Com amadurecimento e maior experiência de gestão, o PT consegue sair das demandas mais urgentes de organização administrativa e problemas básicos de infraestrutura urbana para também começar a pensar estratégias de desenvolvimento urbano de longo prazo.

Pontual e Silva (1999), Genro (1997) e Daniel (1999) convergem para a defesa de novas experiências participativas voltadas a pensar o desenvolvimento urbano, econômico e social da cidade. São exemplos de esforços nesse sentido: o Congresso da Cidade (Belém), a Cidade Constituinte (Porto Alegre) e Projeto Cidade Futuro (Santo André). Também concordam que, embora o OP seja um excelente instrumento, ele não deve ser o único instrumento de participação, sendo insuficiente para a elaboração participativa de políticas de longo prazo.

A atuação do partido em governos estaduais também é alvo de reflexão na publicação mais recente sobre o modo petista de governar (TREVAS, 1999). São duas as experiências de OP realizadas em outros entes da federação: o Distrito Federal (DF), na gestão 1994–1998, e o estado do Rio Grande do Sul, entre 1998 e 2002. No DF, a estrutura de discussão é semelhante à de um município, uma vez que não há subdivisão desse ente federativo. No entanto, no caso da aplicação do OP em âmbito estadual, temos a dimensão federativa como fator complicador. Como envolver prefeitos de diferentes orientações políticas de modo a colaborar com a elaboração participativa do orçamento, ao mesmo tempo que os próprios prefeitos têm interesse em incidir sobre o orçamento estadual? A experiência do estado do Rio Grande do Sul, implementada pelos mesmos atores que a iniciaram no município de Porto Alegre cerca de 10 anos antes, enfrentou duros embates e ações judiciais que quase impediram a sua realização. O governo havia sido judicialmente proibido de organizar as assembleias, bem como de fornecer espaço ou transporte para a realização destas. A saída encontrada pelo governo foi recorrer aos movimentos sociais que defendiam a realização do OP, para que garantissem a infraestrutura mínima à continuidade de realização das assembleias regionais (SOUZA, 1999).

Por fim, Trevas (1999) retoma o debate sobre a relação estabelecida entre o partido e seus governos, com uma interessante reflexão acerca dos efeitos da atuação institucional sobre a organização partidária:

[...] pode-se afirmar que a experiência de governo para o PT o obriga a aprofundar o debate sobre suas formulações políticas, seus objetivos e estratégia, sob pena de inviabilizar a consolidação dessa experiência como concretização do projeto partidário ou realizá-la de modo inconsistente.

[...] a experiência de governo passa a ser um dos componentes estruturais de desenvolvimento partidário. Projeta-se sobre a estrutura de poder do partido; incide sobre a dinâmica de grupo dirigente e das direções partidárias; e, sobretudo, constitui-se em espaço estratégico das disputas internas (TREVAS, 1999, p. 55, grifos nossos).

Essa reflexão é muito importante por ir ao encontro do nosso argumento de que é a presença do partido no âmbito institucional, enquanto partido incumbente, que proporciona a elaboração de práticas de políticas públicas e participação que serão posteriormente incorporadas e sistematizadas pelo próprio partido. E vai além, ao acrescentar que a experiência de governo tem a capacidade de incidir sobre a dinâmica interna de poder do próprio partido.

Em síntese, o debate presente na primeira publicação sobre o modo petista de governar (BITTAR, 1992) expressa um momento de inflexão na compreensão do partido sobre seu papel na institucionalidade. Se o PT da década de 1980 era definido como um partido com baixa presença institucional, na década de 1990, o quadro muda significativamente: a ampliação da presença em prefeituras tem efeitos sobre os grupos internos do PT e tendem a se sobrepor a eles, as experiências bem-sucedidas são sistematizadas e passam a servir de exemplo a ser disseminado. Ao longo de toda a década, o partido trabalha para seu crescimento eleitoral, expandindo sua presença em prefeituras e no Legislativo. Se, neste último, o foco é se consolidar como partido de oposição, nas prefeituras o esforço é se firmar como um partido que, ao mesmo tempo que é responsável e “sabe governar”, também apresenta uma marca distintiva em seus governos. O modo petista quer ser sinônimo de governos que garantem a participação dos cidadãos em suas decisões, por meio do OP, com o intento de proporcionar melhorias nas condições de vida da população, especialmente a mais pobre. A ideia de participação aparece então fortemente conectada à ideia de boa democratização da gestão, de maneira a possibilitar uma cogestão do governo entre os políticos e seus cidadãos. Teixeira (2013) denomina esse período como o da “participação como deliberação”, o que expressaria a

ideia de “partilha de poder”, bem como o desejo dos movimentos sociais em influenciar políticas públicas.

As publicações em 1999 já apresentam um primeiro balanço e apontam no sentido de um esgotamento do modelo de participação centrado em um único instrumento. A experiência do Rio Grande do Sul também indica que a mudança de escala federativa do OP gera novos pontos de tensão. Se antes a participação popular tinha o potencial de constranger o Legislativo local (DIAS, 2002), limitando a sua atuação, o mesmo não ocorre na relação federativa. A pressão exercida pelos prefeitos para incidir sobre o orçamento estadual, combinada com a pressão do Legislativo estadual, conseguiu praticamente inviabilizar a ação do Executivo. A implementação do OP em âmbito nacional deveria considerar tal complexidade.

2.5 PT no governo federal: a participação é método de governar

Os anos 2000 trazem novos desafios, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República.³² O PT segue defendendo a promoção da participação, agora como “método de gestão”, associada à promoção da justiça social. A presença no governo federal permite agora fazer com que a disseminação de conselhos gestores e conferências, ampliadas para diferentes políticas, sejam associadas ao PT. Se a ampliação da presença do PT em governos municipais já foi capaz de gerar alterações significativas na dinâmica interna e no programa partidários, era previsível que a ascensão ao governo federal trouxesse novas tensões e contradições ao partido.

Ainda em 2000, no 12º Encontro Nacional do PT, temos uma resolução sobre “As bases de um programa democrático e popular para o Brasil”. Esse foi o último encontro do qual participou Celso Daniel,³³ antes de ser assassinado em 2002, tendo sido um dos principais elaboradores de suas resoluções. À época, prefeito de Santo André, ele havia sido recém-indicado, em janeiro de 2002, para ser o coordenador do Programa de Governo,³⁴ função posteriormente assumida por Antônio Palocci.³⁵

³² O PT esteve à frente do governo federal por 13 anos consecutivos. Luís Inácio Lula da Silva assume em 2003 e, reeleito, permanece como presidente por 8 anos. Dilma Rousseff é eleita como sucessora, assumindo em 2011, sendo posteriormente reeleita para o período 2015-2018. No entanto, seu mandato é interrompido em 2016, em processo de *impeachment*.

³³ Celso Daniel foi assassinado em 2002, em um caso até o presente momento não solucionado.

³⁴ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2001200203.htm>>. Acesso em: 25 maio 2014.

³⁵ A coordenação de campanha em 2002 foi composta por Luiz Dulci, José Dirceu, Antônio Palocci, Luiz Gushiken e Gilberto Carvalho (DULCI, 2010).

Nesse documento, reafirma-se a necessidade de associar a participação ao planejamento. Temos já algumas pistas do que será feito no futuro governo, porém ainda de forma pouco delineada.

74. [...] A gestão pública participativa – uma das referências centrais de nossos governos estaduais e municipais – deve ser uma dimensão básica da reformulação da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, também no nível central. **A constituição de novas esferas públicas democráticas, voltadas à cogestão pública, à partilha de poder público, à articulação entre democracia representativa e democracia participativa será fator-chave para, ao mesmo tempo, combater as práticas clientelistas, valorizando a fala dos direitos, e propiciar a participação de novos protagonistas sociais, representando a maioria da população, hoje excluída das decisões (salvo raras exceções).** Serão, portanto, não apenas espaços de debate e deliberação envolvendo Estado e sociedade, mas igualmente de disputa de hegemonia com a cultura clientelista e com os valores neoliberais.

75. [...] convém destacar desde logo algumas iniciativas relevantes nesse campo: a implementação do **orçamento participativo no nível central será desafio de peso**, na medida em que não se trata de efetuar uma mera transposição mecânica de políticas em curso nos níveis local e estadual para o central, que é muito mais complexo (será necessário, por exemplo, tomar na devida conta a estrutura federativa brasileira); **os variados conselhos temáticos ou setoriais** – inclusive para o controle público das empresas estatais e das concessionárias de serviços públicos; a reformulação de fundo das agências nacionais de regulação, integrando representantes dos consumidores; *instituições como as câmaras setoriais*, voltadas à elaboração, negociação e implementação de políticas industriais ou setoriais; **gestão participativa dos fundos públicos** etc.

12º Encontro Nacional do PT, 2000 (grifos nossos).

A participação ou, mais especificamente, a gestão participativa aparece com grande peso em um debate maior sobre redefinição do papel do Estado, proporcionando a constituição de uma “nova esfera pública democrática”, livre de “práticas clientelistas” e com a incorporação de atores excluídos do jogo político tradicional. Chama a atenção a utilização de termos que se aproximam de autores da literatura participativa do mesmo período.³⁶ Ainda são citadas diversas formas possíveis para viabilizar a participação, havendo significativo foco em viabilizar na participação temas ligados ao desenvolvimento e à economia. Ademais, é apontado pela primeira vez o desafio da incorporação da dimensão federativa para a viabilização do OP em âmbito nacional.

³⁶ Notadamente os trabalhos de Leonardo Avritzer e Sérgio Costa, conforme sistematização crítica realizada por Gurza Lavallo (2003).

Embora na “Carta ao povo brasileiro”,³⁷ lançada em 2002, não haja menção à participação popular, o tema é retomado no programa de governo daquele ano. Os termos seguem aqueles já estabelecidos no 12º Encontro Nacional, reafirmando-se a ideia de fortalecimento e instituição de órgãos colegiados, como câmaras, conselhos e mesas de negociação, além da menção a implantação de um OP nacional. A novidade está nas conferências, inicialmente referenciadas somente na política de saúde, que aparecem pela primeira vez como estratégia do PT para a participação:

50. Nosso governo adotará as **Conferências de Saúde como prática regular** para a avaliação da situação de saúde, de discussão e deliberação de diretrizes para a formulação das políticas setoriais, respeitando os encaminhamentos das mesmas e adotando medidas para fortalecer os Conselhos de Saúde.

Uma vez eleito ao governo federal, o presidente Lula opta por criar um ministério responsável pela relação com a sociedade civil. A Secretaria-Geral, que antes tinha a função de articulação com o Congresso e com os entes federados, tem suas atribuições alteradas.³⁸ Além de pensar em mecanismos de participação, suas atribuições incluem a mediação de demandas e reivindicações advindas dos movimentos sociais (DULCI, 2010).

Em termos de instituições participativas, a aposta vai no sentido de retomar a centralidade dos conselhos gestores. Pela primeira vez, a instituição de conselhos poderia ser claramente associada como uma política do PT, o que não ocorria no âmbito municipal, pelo fato de as legislações nacionais sobre conselhos serem aplicadas de forma universal a todas as prefeituras. A fórmula de instituir conselhos nacionais para uma pluralidade de políticas foi adotada em conjunto com a instituição de conferências nacionais para todas as áreas, em clara alusão à experiência da saúde, conforme se depreende do trecho do Programa de Governo 2002 mencionado.

O programa de governo para as Eleições de 2006 apresenta uma sistematização dos esforços empreendidos na primeira gestão, bem como um compromisso de continuidade dessas ações, expressas pelos verbos “prosseguir”, “manter”, “ampliar”, “dar continuidade”, “consolidar”. Não há novas propostas de temas, e sim a continuidade das ações efetivamente

³⁷ A carta é tida como símbolo da moderação do discurso petista (SINGER, 2010), na qual Lula apresenta seus compromissos com a estabilidade macroeconômica.

³⁸ As antigas funções da Secretaria-Geral de articulação com o Legislativo e as entidades da federação foram incorporadas à Casa Civil no período 2003-2005, com José Dirceu como ministro. Após sua saída, Dilma Rousseff assume como ministra, permanecendo nesse ministério somente a atribuição de coordenação das relações federativas (art. 33 da Lei nº 10.683/2003). Já a coordenação política e relação com o Congresso Nacional passam a ser atribuição da Secretaria de Relações Institucionais (SRI), pela Lei nº 11.204/2005.

colocadas em andamento na primeira gestão de Lula. Talvez o único item de novidade seja a proposta de institucionalizar os canais de participação, já apontando uma preocupação que será constante nas gestões seguintes do PT, conforme se verá adiante.

Cabe destacar, pela primeira vez nas resoluções e programas nacionais, a ausência de menção explícita ao OP, substituído por “fóruns públicos” de debate sobre o plano plurianual e o orçamento da união. É notável, a partir desse momento, a redução da presença desse instrumento *pari passu* ao crescimento de importância do papel dos conselhos e conferências no que vem a se denominar “participação como método de governar” do PT no âmbito federal.

Embora não haja um debate sistematizado sobre o tema, entrevistas com dirigentes partidários apontam algumas pistas. Vicente Trevas (2014) afirma que o âmbito federal altera a agenda de prioridades políticas do partido, que deve buscar meios para pensar em “como conduzir o país”. O partido passa a ter maior capacidade de incidir sobre as agendas de desenvolvimento econômico e social, políticas de combate à pobreza e às desigualdades sociais e regionais, bem como sobre a política internacional. Nesse sentido, para esse autor, o debate sobre a alocação do orçamento “torna-se instrumental”. Outra dificuldade mencionada por ele refere-se à complexidade federativa de implementação do OP, que geraria a necessidade de se pensar mecanismos de pactuação com estados e municípios, além do parlamento.

Em 2007, a resolução sobre participação do 3º Congresso do PT, o primeiro realizado após o escândalo do “Mensalão”, acaba por repetir, *ipsis litteris*, a introdução do documento do ano 2000, “As bases de um programa democrático e popular para o Brasil”, que contou com a participação de Celso Daniel. Ao final são agregadas algumas propostas, destacando-se: uma das últimas menções explícitas ao OP em documentos nacionais,³⁹ por um lado; e, por outro, a novidade, no título, de criação de “um sistema federal de democracia participativa”, tema que passará a ser frequente.

Em documento de balanço de sua gestão à frente da Secretaria-Geral da Presidência da República entre 2003-2010 (BRASIL, 2011), Luiz Dulci declara que o ministério tem “a tarefa de coordenar um Sistema de Democracia Participativa, por meio de Conselho, Conferências, Ouvidorias, Mesas de Diálogo, Fóruns e Audiências Públicas”. Essa ideia de que a miríade de mecanismos de participação incentivados pelo governo Lula constituiria um verdadeiro “sistema de participação” é reiterado inúmeras vezes ao longo do

³⁹ Cabe destacar a dissonância entre o tom da resolução congressual, fruto do debate interno e mediações entre grupos partidários, e o Programa de Governo de 2006, que teve como seu coordenador Marco Aurélio Garcia, parte do núcleo político do governo.

documento. Três deles merecem destaque: a criação e/ou reformulação de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, combinado com a realização de Conferências Nacionais sobre as respectivas políticas setoriais e, por fim, a realização sistemática de mesas de negociação e diálogo com os movimentos sociais das mais diversas pautas. O debate sobre orçamento é direcionado para o debate sobre os Planos Plurianuais (PPA) de 2004-2007 e 2008-2011, por meio de audiências e da utilização dos próprios conselhos nacionais como espaços de discussão, conforme já constava no Programa de Governo de 2006.

Luiz Dulci (2010), então ministro da Secretaria-Geral, afirma ser favorável a que a sociedade civil discuta o orçamento, mas se diz contrário à implantação em âmbito federal do desenho do OP municipal, remetendo-se a instituição de um conselho:

Elaboramos uma proposta que não vingou, mas pode e deve ser retomada no próximo governo, que era a de um **conselho de acompanhamento de todo o ciclo orçamentário**, tanto da LDO quanto do orçamento propriamente dito, do plano plurianual. Por que não vingou? Porque algumas das entidades envolvidas queriam um conselho que pudesse decidir sobre política econômica, o que é um erro. [...]

Estamos testando ainda. Há companheiros que acham que deveríamos fazer o orçamento participativo, transpondo para o âmbito nacional, o orçamento participativo municipal. Sou contra, porque a transposição é mecânica e não funciona. Porém, sou a favor de democratizar mais, de assegurar algum tipo de interlocução com do Estado com a sociedade no ciclo orçamentário. Por que não? (DULCI, 2010, p. 111-114)

Nesse trecho, também se percebe um limite sobre que tipos de assunto devem ser objeto de participação e debate da sociedade civil, sendo a política econômica um limite claro. Em outro trecho, é enfatizado o papel da participação social como forma de controle e *accountability* do Estado:

E nos empenhamos então em criar canais, constituir, consolidar canais que já existiam de participação social na *elaboração, no acompanhamento, na fiscalização e na correção* de rumo das políticas públicas. No fundo, esse é o objetivo da participação social (DULCI, 2010, p. 89-90; grifos nossos).

A participação para Dulci (2010) não é uma forma de delegação de poder, nem de cogestão, mas sim de uma “escuta forte do Estado”. Essa inflexão consolida a mudança do significado da participação ao longo da trajetória do PT: do ideal revolucionário, a participação migra para a função de boa governança, elaboração, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas.

2.5.1 Em busca de efetividade e institucionalização

A resolução sobre diretrizes de Programa de Governo em 2010, aprovada pelo 4º Congresso do PT 2010/2011,⁴⁰ tem como tom principal o reforço das ideias de institucionalização da participação por meio de um “sistema nacional”, ora entendido como já existente, ora por ser criado. É essa a agenda do governo Dilma Rousseff: o de sistematizar as inovações em um verdadeiro sistema de participação, que integre os vários níveis federativos e poderes.

O caminho da institucionalização exige previamente o de balanço sobre o estado da arte. Nesse sentido, o governo cumpre o papel de indução de uma agenda de pesquisa mediante seu *think-tank*, o Ipea. Ainda no último ano do governo Lula, em 2010, em diálogo e parceria com a Secretaria-Geral, o Ipea inicia um projeto denominado “Institucionalização da Participação Social do Brasil”, com uma agenda de pesquisa abrangente, que pautava parte importante da literatura sobre participação ao longo desse período. O material produzido concentra-se em conselhos e conferências, como instituições participativas mais consolidadas, mas também busca abranger maior diversidade de arranjos participativos (ou interfaces socioestatais). Os diversos estudos realizados centram sua análise nos diferentes tipos de desenho institucional, perfil dos atores participantes e, especialmente, sobre como analisar e aperfeiçoar a sua efetividade em termos de incidência e controle em políticas pública.⁴¹

Outra ação importante foi no sentido de consolidar os avanços em marcos legais. Muito embora Dulci, ao final de sua gestão, já afirmasse a existência de um sistema de participação, tratava-se de mero recurso retórico para dar visibilidade a uma estrutura que existia de fato, mas que ainda carecia de regulamentação legal em formato de sistema de políticas públicas.

A primeira iniciativa de instituição legal de um sistema participativo vem do governo do estado do Rio Grande do Sul, cujo governador para o período 2011-2014 é Tarso Genro (PT-RS), ex-prefeito de Porto Alegre e um dos principais disseminadores do OP em âmbito nacional e internacional (OLIVEIRA, 2016). O Sistema Estadual de Participação

⁴⁰ O 4º Congresso do PT foi realizado em duas etapas. A primeira em 2010, com os temas: (a) conjuntura nacional e internacional; (b) tática, política de alianças, programa e candidaturas para as Eleições 2010; (c) construção partidária e plano de ação. A segunda foi realizada em 2011, versando sobre a reformulação do Estatuto Partidário. Referência: Regimento Interno do IV Congresso do PT, aprovado pela Comissão Executiva Nacional em 10 fev. 2010.

⁴¹ Informações gerais sobre o projeto, publicações e bases de dados produzidas estão disponíveis em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/sobreparticipacao>>. Acesso em: 15 maio 2017.

Popular e Cidadã (Sisparci) foi instituído pelo Decreto Estadual nº 49.765/2012 e é uma nítida inspiração para o que virá a ser proposto posteriormente pelo governo federal.

Em realidade, a elaboração e a concepção do Sisparci ocorrem em um processo que possibilitou o diálogo entre governo estadual, governo federal e academia. Conforme se depreende de documento do governo do estado, o sistema foi idealizado e discutido publicamente em diversos seminários realizados ao longo da gestão, dos quais participaram, em diferentes momentos, o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República Gilberto Carvalho, entre outros representantes desse ministério, do Ipea, do Ministério do Planejamento, de órgãos do sistema ONU, além de diversos acadêmicos nacionais e internacionais (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Nesse sentido, é forte o indicativo de que o processo de amadurecimento dentro do próprio governo federal sobre o que seria um sistema federal de participação passou por esse processo de experimentação anterior em nível estadual.

O Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, espelha uma estrutura base muito semelhante à do sistema gaúcho: ambos estabelecem diretrizes, objetivos e indicam que instituições participativas compõem o sistema. Ele representa um esforço de consolidar a diretriz da participação como um elemento parte da estrutura da administração pública, a parte de uma miríade de arranjos institucionais. Nos termos do documento de balanço final da gestão:

Hoje, com a multiplicação de canais de participação garantidos por lei, não é exagero dizer que a participação tornou-se *definitivamente parte da configuração institucional do Estado brasileiro*. Está estruturada uma sólida arquitetura participativa que se espraia por um conjunto amplo de ministérios e secretarias e que tem se traduzido, ao longo das décadas, na formulação de programas e projetos inovadores, que melhoraram a condição de vida das pessoas. [...]

A defesa da *participação social como “método de governo”* pode ser identificada como principal marca desse período no que se refere à agenda da democracia participativa no Brasil. A *Política Nacional de Participação Social selou este compromisso*, ao mesmo tempo que explicitou as resistências ainda presentes – no Estado e na sociedade – à ampliação e aprofundamento de uma concepção participativa de democracia (BRASIL, 2014, grifos nossos).

Um aspecto não menos importante na semelhança do Sistema Nacional de Participação Social com a experiência gaúcha é que ambos os sistemas foram instituídos por decreto (e não por lei). Isso significa que foram feitos de forma unilateral por parte do Executivo em relação ao Legislativo. Se, no caso do Rio Grande do Sul, esse fato não provocou nenhuma reação, no governo federal ele foi o pretexto utilizado para uma disputa política em torno do

tema entre situação e oposição no Congresso Nacional, às vésperas da disputa presidencial de 2014.

O governo Dilma, a partir de sua segunda metade, foi extremamente turbulento. Os protestos de junho de 2013 deram início a uma sequência de acontecimentos que fizeram despencar a popularidade presidencial, que até aquele mês era de 65% de aprovação (bom/ótimo) para apenas 30%.⁴² A partir de então, o quadro foi de intensa polarização política com movimentação da oposição no Congresso e nas ruas, antecipando o cenário de disputa eleitoral do final daquele ano.

Assim, ao ser editado em 2014, o Decreto nº 8.243 provocou fortes reações da oposição e da mídia. Naquele momento, os dirigentes e servidores se viram surpresos com a enorme reação ao decreto, e somente posteriormente foi possível compreender tal ação como parte de uma articulação maior de oposição ao governo, que culminaria com o *impeachment*, em 2016, da então presidenta Dilma Rousseff.

A oposição logrou aprovar, na Câmara, Decreto Legislativo que sustaria os efeitos do Decreto nº 8.243. Porém, ao ser remetido ao Senado, o requerimento ficou suspenso. Em seu programa de governo “Mais mudanças, mais futuro”, nas Eleições de 2014, Dilma Rousseff segue na defesa do Sistema Nacional de Participação e reafirma que “As instâncias de participação não são conflitantes com as atribuições do Poder Legislativo”. Ainda é interessante ver que o Programa, embora sintético e moderado, reafirma que participação e políticas redistributivas são objetivos que caminham em conjunto:

O segundo governo Dilma buscará também promover um novo ciclo de avanços institucionais, destinado a eliminar os gargalos historicamente impostos às formas de representação política e ao acesso democrático a direitos de toda a população. **Ampliar a democracia política é um objetivo que anda junto com o compromisso de aumentar cada vez mais a democracia econômica – a distribuição de renda e a eliminação da pobreza** (grifos nossos).

A polêmica em torno do Sistema Nacional de Participação perdeu relevância tão logo foi passado o período eleitoral, com a estratégia da oposição centrada então no questionamento das urnas e, posteriormente, no pedido de *impeachment* da presidenta reeleita. Isso levou à curiosa situação de termos o Decreto nº 8.243/2014 em vigência até sua revogação

⁴² Dados do Instituto Datafolha. Disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2015/02/118652-avaliacao-datafolha-da-presidente-dilma.shtml>>. Acesso em: 16 maio 2017.

expressa, em 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro,⁴³ sem que isso tenha gerado qualquer alteração no funcionamento das instituições representativas e participativas. Por um lado, isso comprova o argumento dos defensores do decreto de que não haveria “usurpação” das competências do Legislativo, uma vez que não se estava criando figuras jurídicas, mas tão somente sistematizando ou reunindo instituições que já eram previstas em leis próprias. Por outro, evidencia também a fragilidade da proposta governamental, que efetivamente dependeria de outras ações do Executivo para se tornar real.

Essa foi a última ação de maior vulto do governo Dilma Rousseff, no que tange a políticas participativas. O seu curto segundo mandato foi ainda mais turbulento que o primeiro e completamente dominado pela agenda oposicionista. A participação como marca do modo petista de governar segue presente nas resoluções do 5º Congresso Nacional do PT, realizado em junho de 2015, o último antes do processo de *impeachment*, que encerra o ciclo de gestões consecutivas do partido à frente do governo federal.

Em síntese, a chegada do PT ao governo federal estabelece novos desafios para o partido em termos de estratégias de governabilidade e de que tipo de políticas públicas adotar. O partido segue expandindo sua presença institucional no Legislativo e em prefeituras, que são orientadas pelas diretrizes gerais do que é implementado no governo federal. Vale lembrar que, embora cada vez mais dependente do Estado, o PT segue ainda conectado com seus vínculos sociais (RIBEIRO, 2010; AMARAL, 2013). No caso da participação, o OP não é visto como viável pelos membros do núcleo do governo. Se a manutenção do debate sobre orçamento é pensada na tímida forma de fóruns de discussão sobre PPA, LDO e LOA,⁴⁴ as grandes estrelas da participação passam a ser os conselhos e conferências nacionais de políticas públicas, expandidas vertiginosamente. Nesses espaços, a participação dos cidadãos e movimentos sociais é entendida como “uma escuta forte” nos termos do ministro Luiz Dulci (2010) – termo também utilizado por Teixeira (2013) em sua periodização, no qual não há necessariamente

⁴³ O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue órgãos colegiados estabelecidos por decreto ou norma inferior e revoga expressamente o Decreto nº 8.243/2014. Sobre a repercussão do Decreto nº 8.243/2014, ver editorial do *Estadão*, 29 maio 2014: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>; coluna do Reinaldo Azevedo, 29 maio 2014: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe>>; reportagem da revista *Veja*, 4 jun. 2014: <<http://veja.abril.com.br/politica/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo>>; artigo de Leonardo Avritzer na *Carta Capital*, 10 jun. 2014: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>.

⁴⁴ Respectivamente, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Os dois últimos são propostos anualmente pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo e estabelecem o orçamento anual da união. O primeiro constitui peça de planejamento de ações governamentais em termos de programas pela duração de quatro anos.

uma vinculação entre as decisões tomadas nos espaços das conferências e as ações adotadas pelo governo. No decorrer do processo, há a necessidade de organizar toda a “arquitetura” participativa desenvolvida. A busca por sua “efetividade” é feita por estudos que visam compreender quais os seus efeitos, sejam para a inclusão de novos atores, sejam para a melhoria de políticas públicas. Simultaneamente, surge a proposta de um sistema de participação, impulsionado pela experiência do Rio Grande do Sul, despontando como possível solução para lidar com a miríade de arranjos e ações emergidos dos ministérios do governo federal. Tal proposta, no entanto, não ocorreu em tempo de se tornar viável antes do fim do ciclo do PT no governo federal.

2.6 Considerações finais

Entre o PT movimentista da década de 1980 e o PT no governo federal, no início do século XXI, a ideia de participação manteve-se sempre presente nas resoluções partidárias e nas ações de governo em diferentes níveis, com centralidade política e como uma marca partidária, de modo a diferenciar o PT de outros partidos. Isso nos permite compreender a ideia de participação como componente do núcleo ideológico do PT, uma vez que é um dos elementos definidores da identidade programática do partido.

Embora permaneça a ideia participacionista, há alterações que afetam os conceitos adjacentes a ela. Afinal, muitos elementos mudaram ao longo do processo, a começar pelo próprio contexto político: uma nova ordem constitucional se estabeleceu e, com ela, gradualmente foram se moldando as nossas instituições democráticas e o sistema partidário. No caso do PT, o partido sai dos movimentos para consolidar-se cada vez mais como um partido eleitoral, com presença em todos os níveis de governo, alterando nesse processo também sua organização interna. Para implementar sua política participativa, alteraram-se as instituições participativas prevalentemente utilizadas, a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil no processo participativo e o mote ou lema partidário e/ou de governo.

Transitou-se dos incipientes conselhos populares para instituições desenvolvidas a partir de experiências de gestão, como o orçamento participativo (OP) e diversos conselhos, até que a complexificação de arranjos institucionais em múltiplas áreas de políticas públicas permitisse vislumbrar um desenho de um sistema nacional de participação. Na concepção original dos conselhos populares, o governo deveria delegar o seu poder decisório a ele, situação que nunca existiu na prática, mesmo nas poucas prefeituras que o partido deteve na década de 1980. Já nos anos 1990, ocupando efetivamente espaços de governo, o PT desenvolve o

conceito de cogestão: os espaços participativos seriam espaços de decisão e gestão compartilhada Estado-sociedade. A ideia de cogestão se apresenta bastante forte nas primeiras experiências de OP e vai se tornando mais matizada ao longo da década, conforme se adotam diferentes desenhos institucionais, que dão maior peso a elementos técnicos ou mesmo à representação governamental nas instâncias do OP. Já no governo federal, o discurso adotado é, de saída, o de que os sistemas de conselhos e conferências têm uma função eminentemente fiscalizatória e sugestiva: são espaços para uma “escuta forte do Estado” (DULCI, 2010). O Quadro 1 mostra a síntese dos elementos trabalhados neste capítulo.

Quadro 1 – Os sentidos da participação para o PT

	1980	1990	2000
Ideias adjacentes	Poder popular, revolução, democracia direta	Democratização da gestão, definição de prioridades de gastos, elaboração de políticas, fiscalização	Elaboração de políticas, fiscalização, controle e transparência
Relação Estado-sociedade civil	Delegação de poder	Cogestão	“Escuta forte”
Instituição participativa modelo	Conselhos populares	Orçamento participativo e conselhos gestores	Conferências e conselhos nacionais de políticas públicas, Sistemas de participação (nacional/estadual)
Posição do PT na institucionalidade	Ausente/Baixa (centro da atuação política em movimentos sociais)	Ampliação crescente da presença em prefeituras, governos estaduais	Governo federal, estados e prefeituras

Fonte: Elaboração própria.

O papel que a sociedade civil deve cumprir na sua relação com o Estado transitou da ideia de delegação total de poder – fato que, ressalte-se, nunca existiu de fato, mas estava presente no plano do debate interno partidário – para a ideia de que a sociedade civil deve cumprir um papel de fiscalização e controle, além de poder atuar de forma sugestiva na elaboração de políticas públicas. Gradualmente, e à medida que o partido acumula experiências administrativas em diferentes níveis de governo, a participação deixa de estar associada a uma transformação social radical e passa a estar cada vez mais associada ao vocabulário da gestão transparente de políticas públicas, da sua elaboração ao seu controle e fiscalização de desvios exercidos por aqueles que estão ocupando os espaços de poder no Estado.

Ao longo do processo, tornou-se perceptível a prevalência de dois grandes polos elaboradores de políticas participativas no partido. O primeiro é o Rio Grande do Sul, destacando-se primeiramente pela implantação do OP em Porto Alegre, e também pela elaboração inicial da ideia de sistema de participação. Com exceção de Olívio Dutra, todos os principais quadros elaboradores estavam mais alinhados à esquerda partidária: Tarso Genro e

Raul Pont. O segundo polo é composto por São Paulo e Minas Gerais, sobressaindo os OPs de Santo André e Belo Horizonte, que desenvolveram desenhos diferentes do OP de Porto Alegre ao conferirem gradualmente maior peso à participação governamental e a critérios técnicos. Os quadros políticos oriundos desse segundo grupo, pertencentes ao chamado *Campo Majoritário*,⁴⁵ que, posteriormente, vão compor o núcleo político do governo Lula, cabendo mencionar como principais figuras públicas Celso Daniel, Luiz Dulci e Gilberto Carvalho. Não se trata aqui de pensar nesses polos como antagônicos, mas muito mais como elaborações distintas e ênfases diferentes, que se encontram, dialogam e influenciam mutuamente, produzindo sínteses e difundindo experiências entre diferentes municípios e níveis de governo.

Se, por um lado, os debates e disputas internos do partido estabelecem apenas grandes diretrizes – “governar com participação popular e inversão de prioridades” –, por outro, a forma específica de como seus governos devem agir se dá pelo experimentalismo de suas gestões municipais, estaduais e federal. É tal dinâmica que permite que governos municipais ligados a tendências não hegemônicas nacionalmente dentro do partido, como Porto Alegre e Belém,⁴⁶ passem a ser referências partidárias a partir de gestões locais⁴⁷.

É no âmbito do governo – local, estadual ou federal – que as instituições participativas bem-sucedidas se tornam exemplos a serem seguidos. Isso não significa afirmar que a dimensão de debate interno partidário não seja relevante, afinal é a diretriz partidária que estabelece a busca criativa por soluções factíveis na administração pública. Esse movimento nos permite afirmar que há uma dinâmica relacional, em que a adoção de diferentes desenhos institucionais para a concretização da diretriz da participação simultaneamente molda e reflete as preferências ideológicas partidárias.

⁴⁵ Após a crise do “Mensalão”, há uma reorganização interna e o grupo hegemônico no interior do PT passa a se chamar “Construindo um Novo Brasil – CNB”, denominação oriunda da tese apresentada no 3º Congresso, em 2007.

⁴⁶ Dentro do PT, os termos *corrente*, *tendência* e *agrupamento* são usados intercambiavelmente para se referir aos diferentes grupos e facções internos. Nos casos referidos, Porto Alegre teve a maior parte de seus prefeitos (Tarso Genro, Raul Pont e João Verle) ligados aos chamados grupos da “esquerda do PT”, como a Democracia Socialista, em oposição ao chamado Campo Majoritário (grupo originado da Articulação dos 113, com prevalência do setor sindical). Já o prefeito de Belém, Edmilson Rodrigues, era ligado à chamada Força Socialista (posteriormente chamada Ação Popular Socialista). Essa é a última grande corrente da “esquerda do PT” a sair do partido. Em 2005, a APS e diversos outros agrupamentos menores ingressam no recém-fundado PSOL.

⁴⁷ Santos, Ventura e Tanscheit (2020) demonstram em análise quantitativa que a probabilidade de adoção de OP é maior em municípios governados com maior presença local de tendências da esquerda partidária.

Capítulo 3 Governos municipais: difusão e retração do Orçamento Participativo

As origens do OP estão diretamente vinculadas ao Partido dos Trabalhadores (PT) e às suas diretrizes programáticas. Partindo do lema “Governar com inversão de prioridades e participação popular”, utilizado nas primeiras campanhas municipais do partido na década de 1980, o OP é criado em 1989/1990, na primeira gestão do PT em Porto Alegre, com Olívio Dutra, a partir do desdobramento do “Conselho Popular de Orçamento”. Com a reeleição do PT na cidade, o instrumento é aperfeiçoado e se consolida como uma marca do partido de gestão com “participação popular” (BEZERRA, 2014).

Em 1992, o partido busca sistematizar experiências bem-sucedidas de políticas públicas, reunidas no livro “O modo petista de governar”, onde o termo “Orçamento Participativo” aparece pela primeira vez em documentos partidários⁴⁸ (BITTAR, 1992). A partir de então, e de forma combinada com o crescimento eleitoral do PT, a adoção de Orçamentos Participativos passa a ser fortemente estimulada em todas as suas prefeituras, como vitrine do “modo petista de governar”.

Em 1996, o Orçamento Participativo é premiado na II Conferência da UN Habitat e a passa a ser uma experiência associada à “boa governança” e disseminada por todo o mundo por diferentes organismos multilaterais como Banco Mundial e Agências da ONU (WAMPLER, 2008). A visibilidade do OP faz com que ele se torne, ao longo da década de

⁴⁸ Esse livro reúne diversas experiências de gestão municipal que envolvem políticas públicas bem-sucedidas de inclusão social e, preferencialmente, com envolvimento da população e dos movimentos sociais. Nele, o termo “Orçamento Participativo” é diretamente associado a Porto Alegre na gestão Olívio Dutra (1989-1992). Cabe registrar que havia o registro de experiências anteriores de discussão do orçamento de forma participativa em âmbito municipal, mas que não adotavam o formato, nem a denominação de Orçamento Participativo.

1990 e anos 2000, o foco de maior atenção de pesquisadores do campo da inovação democrática, nacional e internacionalmente (ABERS, 2000; AVRITZER, NAVARRO, 2003; BAIOCCHI, 2003; WAMPLER, 2007; SANTOS, AVRITZER, 2009).

A proposta de adoção do Orçamento Participativo para o PT extrapolava o nível local, devendo ser também adotada em governos estaduais e no nível nacional. Até o ano de 2002, a proposta de constituição de um “Orçamento Participativo Nacional” constava no programa de governo da coligação que elege Luís Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil. No entanto, após a eleição de Lula, o incentivo a adoção de OPs nos municípios segue de forma inercial, mas não há qualquer ação do PT no governo federal para incentivar a adoção dessa prática. Embora o PT tenha seguido defendendo a “participação social como método de gestão”, a estratégia priorizada para tal passava por outras vias, tais como estimular a criação de conselhos e realização de conferências nacionais de políticas públicas setoriais.

Quais seriam os motivos que explicariam o abandono programático desse instrumento outrora tão disseminado pelo partido? Não há no interior do PT uma versão oficial consensual ou mesmo um debate estabelecido sobre o tema, somente percepções dispersas captadas em entrevistas ou publicações partidárias.

Arno Augustín (Entrevista, 2019) afirma que o determinante na opção de realizar, ou não, o Orçamento Participativo não seria a complexidade técnica da dimensão estadual ou federal, mas sim o tipo de relação estabelecido com o parlamento. Ele afirma isso como alguém com experiência na área econômica e orçamentária nos três níveis de governo: economista, exerceu os cargos de secretário da Fazenda do Município de Porto Alegre (1992-1998) e do estado do Rio Grande do Sul (1998-2000) e de secretário do Tesouro Nacional (2007-2014). Tanto em Porto Alegre como no estado do Rio Grande do Sul, acompanhou a implementação do Orçamento Participativo.

[...] muita gente sempre enxergou uma dificuldade no orçamento participativo nacional. Eu não a enxergo. Eu acho que é basicamente um problema decorrente do tipo de relação política que você vai ter com o Congresso. Essa é a questão real. Evidentemente, se você tem maioria com partidos conservadores, como acabou ocorrendo [no governo federal], é difícil o orçamento participativo. Então a restrição real não é a da habilidade técnica. A restrição real é uma questão política com o parlamento (Entrevista AUGUSTÍN FILHO, 2019).

No caso de Porto Alegre, cidade de origem do OP e tratada pela literatura como um tipo modelo, para além das declaradas intenções de democratizar a gestão e dar transparência ao uso do dinheiro público, o OP cumpriu uma função associada à

governabilidade local durante os governos petistas. O PT sempre governou a cidade em uma coalizão minoritária, apenas com partidos de esquerda. Portanto, a oposição teria, em tese, facilidade de bloquear qualquer proposta do Executivo. No entanto, no caso do Orçamento Participativo, como se tratava de um processo amplamente debatido com toda a cidade, havia um constrangimento público colocado para que os parlamentares emendassem as propostas que vinham do processo (DIAS, 2002).

Ainda, o modelo de Porto Alegre realizava o debate sobre todo o orçamento, isto é, fontes de receitas e demandas de despesas, fato frisado por todos os entrevistados (Entrevistas DUTRA 2019; GENRO, 2017; AUGUSTÍN, 2019; ROSSETTO 2019). Isso permitiu que, por meio de propostas apresentadas pela Prefeitura e debatidas no OP, fossem aprovadas alterações nas alíquotas do IPTU, gerando um aumento das receitas municipais, fortalecendo a capacidade do Executivo de implementar suas políticas e inclusive evitando o impacto orçamentário de leis de ajuste fiscal, conforme relata Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul⁴⁹:

O IPTU, quando nós chegamos no governo do Olívio, tinha ficado em torno de 2 a 3% da arrecadação própria da prefeitura. Quando nós terminamos, o governo do Olívio estava em 14% do IPTU. Então nós tínhamos feito, vamos dizer assim, uma elaboração dos recursos próprios da prefeitura pra poder fazer investimento, e a nossa taxa de investimento era mais ou menos isso, de 12 a 14% dos recursos da prefeitura. Então a Lei de Responsabilidade Fiscal não teve impacto (Entrevista GENRO, 2017).

No entanto, essas duas características do OP de Porto Alegre nem sempre estavam presentes nas demais cidades que o adotaram. O desenho era variável em cada cidade e o foco das análises parecia residir mais no desenho de discussões com os cidadãos. Os poucos estudos que se dedicam a compreender como se estabelecia a relação com o Legislativo local demonstram que ela variava muito, não só conforme o desenho do OP, mas conforme o tipo de coalizão do prefeito (DIAS, 2002; SOUZA, 2011).

No que diz respeito à discussão do orçamento propriamente, a tendência também era de discutir apenas uma parcela das despesas, em geral as não obrigatórias, ligadas a investimentos, ou então um mero estabelecimento de obras prioritárias. Isso se expressa na definição de Wampler (2008), que estudou de forma comparada sete orçamentos participativos

⁴⁹ Tarso Genro também exerceu diversos cargos ao longo das gestões petistas no governo federal: foi secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Ministro da Educação, das Relações Institucionais e da Justiça. No partido, também ocupou diversos cargos, chegando a ser Presidente Nacional Interino do PT, após a saída de José Genoíno devido a denúncias no processo do chamado “Mensalão”.

no Brasil. Ele precisa que os debates e negociações do OP se pautam exclusivamente em gastos “novos investimentos de capital”, o que é bastante distinto da ênfase dos administradores de Porto Alegre em debater o conjunto do orçamento, incluindo fontes de receitas.

O Orçamento Participativo é definido como “um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de **gastos que envolvam novos investimentos de capital** em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas” (WAMPLER, 2008).

A continuidade e longevidade do OP de Porto Alegre só podem ser compreendidas se considerarmos seus efeitos políticos sobre os poderes instituídos, notadamente como ele fortalece a governabilidade local do poder Executivo. Na capital gaúcha, a pressão exercida pelo programa sobre o Legislativo, ampliou a capacidade da Prefeitura petista de aprovar e executar sua agenda política. Mais ainda, somente por meio do Orçamento Participativo foi possível aprovar propostas de aumento de alíquotas de impostos, que por sua vez ampliaram a receita e a capacidade estatal de executar políticas públicas.

Argumentamos que o PT deixou de promover o OP, causando seu declínio, por que este instrumento deixou de cumprir a função de fortalecimento da. A perda dessa função é explicada por dois fatores combinados: mudanças no padrão de alianças políticas pelo PT e crescente escassez de recursos disponíveis para deliberar no OP.

Primeiro, a flexibilização da política de alianças do partido em âmbito nacional, visando a disputa presidencial, permitiu a coligação e posterior criação de coalizões mais amplas nos governos locais. Uma coalizão mais heterogênea ideologicamente estará menos disposta a arcar custos políticos impostos ao parlamento com o OP. Ao mesmo tempo, eles deixam de ser necessários para que o governo aprove suas entidades, uma vez que ele passa a compor uma coalizão majoritária.

Segundo, a redução de recursos de investimento sob livre disposição do governo local se deveu à crescente rigidez fiscal enfrentada pelos municípios, devido às restrições fiscais estabelecidas pela LRF combinadas com o crescimento inercial das despesas obrigatórias e da vinculação constitucional de receitas. Isso por sua vez gera uma maior dependência de recursos de investimento de programas federais como o PAC, que já estabeleciam previamente o uso do recurso, ou de financiamentos de organismos multilaterais (BIRD, BID, Banco Mundial).

Além desta introdução, o capítulo está organizado em cinco seções e as considerações finais. A primeira apresenta como o tema da difusão e declínio da adoção foi

abordado pela literatura e como nosso argumento se insere nesse debate. A segunda seção apresenta “o modo petista de governar”, o crescimento eleitoral do PT e as mudanças política de alianças ao longo do período analisado. Na terceira seção, apresentamos como os casos de Recife e Belo Horizonte como exemplos de como a maior rigidez orçamentária reduziu a capacidade dos municípios de realizar novos investimentos. Também apresentamos argumentos levantados em entrevistas com dirigentes partidários e ocupantes de cargos em governos petistas sobre os motivos para o declínio da adoção do OP. Na quarta seção, apresentamos como as alterações na legislação geraram constrangimentos que reduziram a discricionariedade dos prefeitos sobre alocação orçamentária, o que, por conseguinte também reduziria os incentivos para implementar Orçamentos Participativos. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

3.1 Difusão e declínio do Orçamento Participativo no Brasil

O Orçamento Participativo foi adotado por 256 prefeituras brasileiras por pelo menos uma gestão, entre 1989 e 2012⁵⁰, por diferentes partidos políticos de modo a abarcar todo o espectro ideológico. No entanto, tal política é nitidamente mais fortemente associada ao PT, que responde pela maioria dos casos, em números absolutos. Também apresenta a maior proporção de suas prefeituras adotando tal política, chegando a índices de 93% em 2000, conforme análise que realizei a partir de dados do TSE e Spada (2012).

O pico de adoção de OPs no Brasil ocorre justamente no momento de ascenso do partido ao governo federal, no período 2000-2004, seguido de um decréscimo contínuo até 2012, que em se mantendo constante, significaria o desaparecimento do Orçamento Participativo no Brasil até o ano de 2024 (SPADA, 2012). A adoção de OPs nos municípios segue de forma inercial, mas não há qualquer ação do PT no governo federal para incentivar a adoção dessa prática nos municípios, como seria o caso da aprovação de mecanismos de indução federal para a expansão, a exemplo do que se observa com os conselhos de políticas públicas (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

⁵⁰ Recentemente o banco de dados de Spada foi atualizado com dados para o ano de 2016, de modo será possível incluir os dados atualizados até este ano na versão final da tese.

Figura 1 – Prefeituras com Orçamento Participativo por partido político⁵¹

Fonte: Spada (2012) e TSE. Elaboração própria.

A redução da adoção do OP ocorre com intensidade diferente conforme o partido político. Para o PT, ele se mantém estável em números absolutos, mas cai fortemente na proporção em relação ao total de prefeituras desse partido. Isto é, o crescimento eleitoral observado pelo partido para o período 2000-2012 não foi acompanhado da expansão do orçamento participativo nas novas prefeituras conquistadas. Já com os demais partidos se observa uma tendência de queda absoluta e relativa, com algumas flutuações.

Além da sua tendência de declínio, percebe-se que Orçamento Participativo acabou por se consolidar como uma política de municípios de médio e grande porte. Isso explica simultaneamente sua grande visibilidade política, apesar da baixa capilaridade. Nosso banco de dados possui informações somente para municípios acima de 50 mil habitantes em 2008, o que representa um universo de 578 municípios.

Enquanto o surgimento e a expansão do OP foram objeto de inúmeros estudos de caso, a sua retração no Brasil recebeu pouca atenção. Tal lacuna não é incomum para casos de abandono e fracassos de políticas públicas em geral, seja por questões políticas ou técnicas tais como falta de interesse em destacar fracasso ou mesmo baixa disponibilidade de dados pela

⁵¹ Prefeituras de municípios com mais de 50 mil habitantes em 2008 (total de 578 municípios). Outros: partidos com pelo menos um caso de prefeitura com OP: PPS, PTB, PV, PPB/PP/PPR/PTR, PL/PR, PCdoB, PRP, PSC, PHS, PRTB, PSDC, PSN.

própria interrupção da política (VOLDEN, 2016). Nesse sentido, o orçamento participativo par seguir um padrão comum de outras políticas públicas.

A literatura sobre OP no Brasil ao longo de três décadas caminhou de uma visão centrada na sociedade civil para gradualmente incorporar na análise o papel instituições e atores políticos representativos, como governos e partidos, na constituição de espaços participativos (SOUZA, 2015). Os deslocamentos empíricos acompanham a evolução do objeto: quando do seu surgimento as destacam-se os efeitos de aprofundamento democrático e engajamento cívico produzidos pelo OP com forte ênfase no papel da sociedade civil (SANTOS, 1998; AVRITZER, 2000; AVRITZER, 2002), embora já haja estudos que destacavam o papel desempenhado pelo Partido dos Trabalhadores (ABERS, 1996). Metodologicamente estão centrados em estudos de caso das experiências pioneiras bem-sucedidas, como Porto Alegre e Belo Horizonte.

Já na década seguinte, a partir da difusão do OP pelo Brasil e para outros países, com a ampliação e diversificação de casos, os estudos começam a apontar a insuficiências nos fatores explicativos ligados a tradição associativista e “vontade política dos governantes” (LUCHMANN, 2015). Ganham maior repercussão críticas às compreensões normativas excessivamente positivas sobre o papel desempenhado pela sociedade civil na democratização do Estado (GURZA LAVALLE, 1999; DAGNINO, 2002). As análises passam a incorporar estudos de caso comparado em um mesmo país ou entre diferentes países, e centram-se em temas como: desenho institucional, fatores políticos e institucionais que explicam o sucesso ou não das experiências, possíveis efeitos sobre a democracia (AVRITZER, NAVARRO 2003; LUCHMAN, 2002; WAMPLER, 2007; GOLDFRANK, 2007; BAIOCCHI, HELLER, SILVA, 2008).

No Brasil, com o arrefecimento da expansão do OP, bem como com o despontar de formas de participação como conselhos e conferências de políticas públicas, o tema passa a ser incorporado em debate mais geral das instituições participativas (LUCHMAN, 2015). Internacionalmente, o Orçamento Participativo segue sua expansão, o que complexifica a análise pela com a multiplicidade de tipos e experiências que surgem em diferentes contextos locais e nacionais. Surgem assim preocupações de se estabelecer critérios e tipologias para permitir a comparabilidade entre os casos (SINTOMER et al., 2010).

O esforço de compreender os processos e mecanismos de difusão nacional e internacional do OP também ganha maior destaque (WAMPLER, 2008; OLIVEIRA, 2018). A promoção do OP era inicialmente associada a partidos de esquerda (GOLDFRANK, 2007; SINTOMER, 2008), mas a sua difusão internacional passou por um processo de neutralização

ideológica ao ser incorporado no discurso de agência multilaterais como Banco Mundial (GANUZA, BAIOCCHI, 2012; OLIVEIRA, 2018).

As análises sobre condições para a adoção e continuidade do OP convergem para dois grupos de fatores explicativos relevantes: os relacionados aos atores e instituições políticos, como partidos, vereadores e prefeitos, e fatores relacionados a capacidade estatal, como disponibilidade orçamentária e infraestrutura institucional.

No aspecto político, os estudos de caso comparados indicam que a continuidade eleitoral do partido político, o nível de institucionalização do partido de oposição, bem como o tipo de relação estabelecida entre o Executivo e o Legislativo são cruciais para a continuidade do OP em um determinado município (FEDOZZI, 2000; DIAS, 2002; NYLEN, 2003; SOUZA, 2011; BORBA, LUCHMAN, 2007; GOLDFRANK, 2007). Todos esses estudos reforçam nosso argumento de que o sucesso do OP depende da sua capacidade em ser um elemento de fortalecimento da governabilidade do Executivo local.

Além da dimensão evidente de ser bem-sucedida em concretizar a diretriz petista de governar com participação popular, o OP de Porto Alegre a um só tempo acomodou todas as forças políticas do PT no governo, estabeleceu vínculos com os movimentos sociais em que o partido não estava presente e fortaleceu os existentes, e forneceu maior capacidade de pressão do Executivo junto ao Legislativo, espaço em que o PT era minoritário. Dias (2002) demonstra como o OP em Porto Alegre implicou em uma renúncia de poder por parte do Legislativo no que diz respeito ao seu poder de decidir sobre o Orçamento, devido aos constrangimentos provocados pela pressão popular. Nesse sentido, o PT se valeu desse instrumento para garantir a aprovação de projetos que, com a sobreposição de interesses dos partidos de oposição, seriam inviabilizados. Fedozzi (2000) narra detalhadamente como havia a disputa de grupos intrapartidários dentro do Governo e a importância do estabelecimento do OP para auxiliar na resolução desse conflito. O OP atuou nas suas experiências iniciais como um mecanismo que auxilia na redução do conflito distributivo, seja intraexecutivo, na disputa entre as várias secretarias, seja na relação com o Legislativo em alguns casos (DIAS, 2002).

Essas condições não necessariamente seriam observadas de forma uniforme em outros municípios e contextos políticos no qual o OP veio a ser adotado posteriormente. Nylen (2003), a partir dos estudos de dois municípios mineiros – Betim e João Monlevade – verifica que o OP era fortemente associado ao PT, e mais do que isso, efetivamente “ocupado” por militantes petistas em todas as suas instâncias de debate. Assim ao haver a vitória da oposição, na eleição seguinte o OP foi descontinuado.

Já Souza (2011) demonstra, a partir o estudo comparativo de três municípios do interior de São Paulo – Matão, Rio Claro e São Carlos – como, não obstante as várias semelhanças entre essas experiências, a relação estabelecida entre Executivo e Legislativo aparece como crucial, independente da continuidade do governo ou do partido incumbente ser o PT, para a continuidade da adoção do Orçamento Participativo. Isto é, se o partido incumbente possui maioria da câmara de vereadores, a amplitude da coalização de apoio ao prefeito, bem como a existência ou não de emendas parlamentares e outros mecanismos de incidência sobre o orçamento por parte do Legislativo, em paralelo ao Orçamento Participativo, aparecem como variáveis institucionais importantes para compreender a continuidade da política, par além da mera vitória ou continuidade do PT no governo.

Já pelo aspecto relacionado a capacidade estatal, Pires e Martins (2011) observam que ao menos no Brasil, são escassos ou inexistentes estudos que avaliem o Orçamento Participativo em sua dimensão técnica orçamentária-financeira. Luchmann (2002) aponta, entre fatores institucionais para o sucesso e a continuidade, o montante de recursos destinados ao processo, o respeito às deliberações tomadas e garantia de infraestrutura institucional. Finalmente, Goldfrank (2007) realiza análise comparada entre Porto Alegre, Montevidéu (Uruguai) e Caracas (Venezuela), todas as cidades governadas por partidos de esquerda que tentaram implantar gestões participativas. Suas conclusões são de que o sucesso do Orçamento Participativo depende da maior descentralização administrativa e, por consequência, maior disponibilidade de recursos que permitam em si a execução do programa.

Em termos de análise quantitativa, que agrega os aspectos políticos e econômicos em sua análise, destacamos os trabalhos de Wampler (2008), Spada (2014) e Bezerra e Junqueira (2018). Wampler (2008) analisa o efeito do PT como partido incumbente, a presença de partidos de esquerda no Legislativo, a existência de redes da sociedade civil, IDH, região do país (Sul), e gastos com investimento. O único fator significativo no seu modelo para explicar a difusão do OP é o PT ser o partido no governo.

Já Spada (2014) testa quatro hipóteses sobre a adoção e sobrevivência do orçamento participativo: (h1) PT como partido incumbente; (h2) proximidade geográfica com outras cidades com OP; (h3) a disponibilidade de recursos, medida pela participação dos impostos nas receitas e pela razão entre despesas e receitas; (h4) e a vulnerabilidade política do governo local, medida por três indicadores: razão de votos do segundo colocado sobre os do prefeito eleito; continuidade do governo; o percentual de cadeiras do partido do prefeito (partido). Seus resultados mostram que as hipóteses relacionadas às dimensões político-partidárias, (h1) e (h4), estão positivamente correlacionadas com a adoção e sobrevivência do

OP: (h1) o fato da prefeitura ser do PT é muito relevante, sendo que seus efeitos decaem após 2004⁵². As medidas de (h4) sobre a vulnerabilidade do prefeito aparecem também como relevantes, sendo que um maior controle sobre a câmara de vereadores representa uma maior probabilidade de continuidade do programa. Já as hipóteses relacionadas com fatores não políticos, (h2 e h3), não apresentam resultados significativos no seu modelo.

Finalmente, Bezerra e Junqueira (2018) desenvolvem um modelo, a partir das hipóteses trabalhadas por Spada (2014), com alterações nas variáveis econômicas, que passam a ser taxa de investimento e orçamento per capita. Eles também incluem controles de população e análise de efeitos interativos entre as variáveis. Suas conclusões reforçam os achados anteriores de que tanto a adoção como a continuidade do OP estão relacionadas ao PT como partido incumbente e sua continuidade administrativa. A população também aparece como um elemento determinante, uma vez que o PT tende a concentrar-se em municípios de médio e grande porte. O novo achado diz respeito novos achados estão relacionados ao fato de que, embora possuir um maior orçamento per capita seja um fator relevante para explicar a adoção pela primeira vez, a continuidade do OP está relacionada à uma maior disponibilidade de recursos para investimento, conforme demonstra a figura a abaixo.

Figura 2 – Relação entre taxa de investimento e adoção ou continuidade do OP

Elaboração: Bezerra, Junqueira (2018).

Em síntese, entre todos esses trabalhos que se dedicaram a explicar os fatores para adoção e continuidade do partido, destacam-se mecanismos políticos – papel do PT,

⁵² Destacamos que tal efeito é facilmente observável pela simples análise da distribuição dos dados por partido, conforme apresentamos em nossos gráficos 2 e 3.

continuidade administrativa, relação entre Executivo e Legislativo – ou relacionados à capacidade financeiro-orçamentária do governo – disponibilidade de recursos manutenção do programa e para gastos de investimentos de capital.

Nosso argumento dialoga com esses dois aspectos apontados pela literatura, partir da ideia-chave de governabilidade política, isto é, a capacidade de governar, executar sua agenda ou programa político e manter-se no poder. Partindo-se do dado que o Partido dos Trabalhadores foi, no Brasil, o principal promotor do programa, e que seu sucesso na cidade de origem, Porto Alegre, estava relacionado ao fato de que ele gerava pressão popular e constrangimentos sobre o Legislativo, de modo que o Executivo conseguisse adotar sua proposta orçamentária. Isso era necessário tendo em vista que o partido governava dentro de uma coalizão minoritária.

Até meados os anos 2000, o PT tinha uma política de alianças restrita a partidos de esquerda: PCdoB, PDT, PSB eram seus principais aliados em governos locais e disputas nacionais. Outros partidos menores e não identificados com a direita eram aliados eventuais. Em qualquer caso, a maior parte dos governos municipais e estaduais do partido tinha dificuldade em compor coalizões majoritárias, nesse restrito arco de alianças. Nesse contexto, um programa como o OP auxiliava o partido a poder implementar sua proposta orçamentária para a cidade. Com a inflexão da política de alianças ocorrida especialmente a partir de 2002, com impacto sobre as eleições municipais de 2004, o PT passa a ter maior facilidade de compor coalizões majoritárias e a negociação sobre o orçamento tende a ocorrer entre a base governista e não mais em um instrumento participativo.

No que tange aos aspectos relacionados à capacidade financeiro orçamentária, eles também se relacionam, ao menos em parte, com o papel de fortalecimento da governabilidade exercido pelo OP. O desenho do OP de Porto Alegre, que discutia receitas e despesas, permitiu à prefeitura gaúcha ampliar suas fontes de receita de forma significativa, conforme apontado pelo ex-prefeito Tarso Genro (Entrevista 2017). Esse não parece ser o padrão de deliberação adotado em outros municípios pelo Brasil, onde o OP era utilizado apenas para estabelecer as prioridades de gastos. Sem se valer desse instrumento para ampliar receitas, os municípios ficaram vulneráveis à crescente rigidez fiscal que a legislação foi gradualmente impondo aos municípios. Esse ponto será mais bem detalhado nas seções 3.3 e 3.4.

3.2 Crescimento eleitoral e mudanças na política de alianças

Após a derrota de 1989, o PT buscou utilizar sua presença em espaços institucionais como mecanismos de “acúmulo de forças” a fim de contribuir para seu projeto nacional (BITTAR, 1992). Os saldos políticos eram, em esfera nacional, os direitos conquistados na Constituição, para os quais faltava em sua maioria regulamentação, e a projeção nacional obtida em virtude das eleições presidenciais. Já no plano municipal, havia o desafio de governar as mais de 30 prefeituras conquistadas, em sua maioria grandes e médios municípios, cuja população equivalia a 10% da população brasileira⁵³.

Assim, a sua atuação no Legislativo buscava cunhar a marca do PT como partido de oposição ao governo federal e defensor das conquistas sociais, fortalecendo a identidade de um partido ligado às lutas sociais. Nas prefeituras eleitas, o PT esperava demonstrar que tinha capacidade de governar, ao mesmo tempo que era diferente dos demais partidos: seu discurso era de governar com inversão de prioridades e participação popular, além de se diferenciar por governar com honestidade e competência (BITTAR, 1992). Demonstramos que a formação inicial do PT e sua vida orgânica partidária são os elementos que definem inicialmente a participação popular enquanto diretriz para a ação política.

No entanto, a diretriz participativa será moldada pela experiência e pelo aprendizado institucional. É no âmbito das prefeituras que se processará boa parte do debate sobre práticas participativas. Posteriormente, o partido buscará sistematizar e disseminar práticas tidas como bem-sucedidas, de modo a conformar o que fica conhecido como o “modo petista de governar”, destacando-se o papel desempenhado pela Secretaria Nacional de Articulação Institucional (SNAI-PT), criada em 1989.

Os anos seguintes são marcados pelo aprofundamento da estratégia já esboçada no início dos anos 1990: investimento no crescimento eleitoral do PT, com uma atuação marcada pela oposição ao governo federal no plano nacional, e pela visibilidade do “modo petista de governar” nos municípios.

O PT sai de uma presença institucional inexpressiva, para se constituir enquanto um dos partidos mais competitivos do sistema partidário brasileiro, tendo sempre como eixo impulsionador a sua disputa para a Presidência da República. É o que se depreende pela evolução dos resultados eleitorais, tanto para as prefeituras.

⁵³ *Boletim Nacional* n. 47, outubro de 1989. “PT governa 10% dos brasileiros”.

Figura 3 – Prefeituras eleitas pelo PT (1982-2016)

Fonte: TSE/Fundação Perseu Abramo. Elaboração Própria.

No período 1982-2012 é possível observar um crescimento constante do PT, em presença em prefeituras. A década de 1980 é caracterizada pela baixa inserção institucional do partido. Entre 1992 a 2000 temos a consolidação do “modo petista de governar”, mas, mesmo com a expansão constante, em 2000 a presença do partido ainda é bastante pequena e concentrada em grandes e médios municípios⁵⁴, o que permite ainda um razoável acompanhamento do partido junto a suas prefeituras. Já a no período 2004-2012 o ritmo de crescimento se intensifica, provavelmente como efeito da presença do partido no governo federal. Em 2016, ano em que a Presidenta Dilma Rousseff sofre o impeachment, o efeito é imediatamente sentido e partido decresce 60% em relação à eleição anterior.

No período entre as eleições municipais de 2000 e de 2004, há mudanças importantes que ocorrem no padrão de coligações partidárias para a disputa das prefeituras. A partir de disputa presidencial em 2002, no qual o PT amplia seu arco de alianças e passa a contar com o vice José Alencar do Partido Liberal (PL). A coligação conta também com os tradicionais aliados PCdoB e PCB, além do conservador PMN, de acordo com dados do TSE. Essa flexibilização no plano nacional terá impactos nas eleições municipais seguintes, em 2004. Conforme o PT afirma, em resolução de balanço do 13 Congresso em 2006:

⁵⁴ Se considerarmos o universo dos municípios existentes no Brasil (5.560), o PT estava presente em apenas 3,36% dos municípios. O número de municípios cresceu bastante ao longo desse período. O dado refere-se ao número de municípios existentes em 2001, conforme dados da MUNIC IBGE 2001.

As eleições municipais de 2004 realizaram-se num ambiente político novo: pela primeira vez o PT concorreu a governos municipais, sendo governo no âmbito federal.

Este fato incidiu de pelo menos três formas na campanha eleitoral: no debate político geral, na incidência político-administrativa do governo federal e na política de alianças. [...]

No que diz respeito à política de alianças, **foram autorizadas coligações com, potencialmente, toda a base de apoio do governo no Congresso Nacional.** Isso gerou uma enorme polêmica interna e pública no PT, tanto no primeiro quanto no segundo turno. [...]

Ao término das eleições de 2004, verificou-se que o PT fora derrotado em importantes centros urbanos que ele governava, com importantes exceções (como Belo Horizonte, Recife e Aracaju). Registre-se que isso ocorreu apesar do cenário econômico do segundo semestre ter sido positivo, frente ao que havia ocorrido em 2003 (Resoluções do 13 Encontro Nacional do PT, São Paulo, abril de 2006).

A mudança no padrão de coligações municipais, decorrente da estratégia adotada para garantir a vitória do PT no governo federal, coincide com o início da tendência de declínio na adoção do OP e com a derrota eleitoral em Porto Alegre, após 16 anos de gestões consecutivas do PT. As cidades de Belo Horizonte e Recife, mencionadas como duas exceções em que o partido se manteve no poder em 2004, seguiram implementando o OP, porém com dificuldades crescentes, conforme veremos na seção 3.3.

Essa inflexão nas alianças é analisada por Miguel e Machado (2007) que apresentam dados comparados sobre o padrão de coligações do PT em 2000 e 2004. Enquanto o PT disputou sozinho, isto é, sem estar coligado, em 28% dos casos nas eleições municipais de 2000, esse número se reduz para apenas 15,6% em 2004. Eles demonstram ainda como partidos situados à direita do espectro ideológico, como PL e PTB, ganham peso nas coligações municipais com PT em 2004.

Conforme argumentamos, o Orçamento Participativo ganha relevância política enquanto um instrumento que fortalece a governabilidade de um governo em uma coalizão minoritária. Isso porque ele pressupõe homogeneidade ideológica da coligação e produz pressão e constrangimento popular sobre o Legislativo, reduzindo seu poder de emenda sobre a peça orçamentária. Em uma coligação majoritária, tende a haver mais resistência dos aliados em aceitar um desenho de OP que implique em grande perda de poder no Legislativo, ao mesmo tempo que o Executivo pode aprovar sua agenda a partir da negociação com sua base parlamentar.

Na seção seguinte, analisaremos que, também no período entre 2000 e 2004, ocorreram alterações na legislação fiscal com impacto sobre a autonomia financeira dos

municípios. Tais alterações geraram constrangimentos que reduziram a discricionariedade dos prefeitos sobre alocação orçamentária, o que, combinado com a mudança na política de alianças do partido, também reduziria os incentivos para implementar Orçamentos Participativos.

3.3 LRF e seus impactos sobre a autonomia financeira dos municípios

Imediatamente após promulgação da Constituição Federal (CF88), que havia dado autonomia orçamentária e ampliado significativamente as atribuições dos municípios, havia um volume maior de recursos sob administração discricionária dos prefeitos. Ao longo da década, com a estabilização monetária e as sucessivas legislações posteriormente consolidadas na LRF, essa margem discricionária reduziu-se muito (ARRETCHE, 2012; PERES, 2016).

O primeiro efeito é sentido a partir de implementação do Plano Real, quando se passa a ter real dimensão do montante de endividamento dos estados e municípios, até então pouco claro em virtude da hiperinflação que atuava como um mecanismo de ajuste distributivo (KERCHES, PERES, 2010).

Entre os mecanismos mais utilizados que geravam endividamento estavam a emissão de títulos públicos da dívida por estados e municípios (os conhecidos precatórios) e a antecipação de receita orçamentária (ARO), que consiste em uma forma de empréstimo, considerando a previsão de arrecadação de receita futura. Outro mecanismo amplamente utilizado era a utilização desregrada dos “restos a pagar”, no qual um serviço é contratado sem o seu pagamento no mesmo exercício fiscal, gerando uma dívida da administração para o período seguinte⁵⁵, prática que se tornou ainda mais disseminada após o ajuste inflacionário, como mecanismo de “manobra” das restrições orçamentárias (KERCHES, PERES, 2010).

Ao longo de período entre 1995 e 2001, a prioridade do Governo Fernando Henrique Cardoso foi promover uma agenda de ajuste fiscal que, juntamente com o controle inflacionário, realizasse um ajuste nas contas internas, com atenção ao endividamento das unidades da federação. Foram sendo editados diversos regramentos posteriormente

⁵⁵ Conforme explicam Kercher e Peres (2010): “Este seria um expediente restrito ao procedimento operacional das despesas públicas, em virtude de a receita ser contabilizada pelo critério de caixa enquanto a despesa é contabilizada pelo regime de competência – isto é, o empenhamento da despesa, que ocorre quando de sua contratação, determina sua imediata contabilização, ainda que sem o efetivo pagamento. Assim, quando, por uma questão de prazo ou trâmite burocrático, o pagamento ocorrer apenas no exercício seguinte, esta despesa deverá ser inscrita como ‘restos a pagar’. De toda sorte, conforme ordenamento da Lei nº 4320/1964, a inscrição de despesas nessa categoria presume a existência de saldo de caixa para seu pagamento extraorçamentário no exercício subsequente”.

consolidados na LRF⁵⁶, que alteraram significativamente a relação entre os entes da federação. Entre as principais inovações consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, temos as seguintes:

1. Limites para gasto com pessoal (60% estados e municípios, 50% união);
2. Limites para o endividamento;
3. Exigências para a formalização do pleito de contratação de operações de crédito;
4. Restrições às AROs (antecipações de receitas orçamentárias);
5. Proibição de criação de despesa futura de longo prazo (mais de dois anos) sem prévia fonte de financiamento.

Além do regramento fiscal geral, ao longo da década de 1990 também ocorreu o processo de regulamentação de dispositivos constitucionais de políticas sociais, em especial na área de saúde e educação⁵⁷. Tais regulações preveem a vinculação de receitas e diretrizes políticas definidas nacionalmente e também contribuem para a redução da discricionariedade do governo local. Isto é, por um lado, há um aumento de atribuições, cabendo ao município a execução local das políticas sociais. Por outro, o recurso advém de transferências federais, com diretrizes definidas nacionalmente. Assim, o federalismo brasileiro foi se consolidando no sentido de uma descentralização da execução de políticas sociais, que ficam a cargo dos municípios, e uma centralização fiscal e de definição das normas de funcionamento das políticas sociais concentradas no âmbito da União, que utiliza as transferências aos municípios como mecanismos de indução e controle da execução da normativa nacional (ARRETCHE, 2012).

⁵⁶ Ao longo dos dois Governos FHC, cabe destacar a seguinte legislação com impacto sobre as finanças públicas dos entes da federação:

- **1995:** Lei Camata I (Lei Complementar 82) – Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público (art. 169 CF).
- **1996:** PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (MP nº 1514/96); criação da CPMF (Lei 9.311); Emenda Constitucional n 15 (limita a criação de novos municípios, submetendo-os a lei complementar federal e consulta prévia à população).
- **1997:** Renegociação das dívidas dos estados e DF (Lei n 9.496/1997); Lei Complementar 91 (fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios).
- **1998:** Emenda Constitucional 19 (altera o regime jurídico de servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades do DF); Resolução Senado n 78 (dispõe sobre operações de crédito interno e externo dos estados, do DF e dos municípios).
- **1999:** Lei Camata II (Lei Complementar 96) – Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público (art. 169 CF), com alterações da EC19.
- **2000:** LRF (LC 101) – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal
- **2001:** Lei Complementar 106 – Altera LC 91 (coeficientes FPM e FPE).

⁵⁷ Vale destacar em **1996**, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n 9394/1996 (LDB) e a criação do FUNDEF – Fundo Nacional do Ensino Fundamental (EC 14), com regras e nome alterado para FUNDEB – Fundo Nacional da Educação Básica, em 2006. Já no que tange a saúde, a aprovação da Emenda Constitucional 29 ocorre no mesmo ano da LRF, em 2000, vinculando 15% da arrecadação de impostos com políticas de saúde.

O foco da Lei de Responsabilidade Fiscal é o de garantir a estruturação dos entes da federação, especialmente estados e municípios em parâmetros fiscais controlados e sustentáveis, garantindo-se também a implementação de políticas públicas nacionais. Isto é, não há um mero controle do gasto, mas também há foco no controle do gasto com pessoal e na utilização das transferências dos sistemas de saúde e educação (KERCHER; PERES, 2010).

No entanto, os efeitos efetivamente produzidos pela LRF são alvo de análise crítica. Em estudo no qual são analisados os efeitos da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios, Menezes e Toneto Jr. (2006) realizam uma análise econométrica dos orçamentos dos municípios brasileiros para o período entre 1998 e 2004. A principal conclusão dos autores é a ocorrência de uma **forte queda nas despesas de investimento na taxa de 21,7%**⁵⁸. Também se verificou que não foram afetadas as despesas com pessoal ou despesas correntes, além da ocorrência de aumento com as despesas com juros e encargos da dívida e as despesas com amortização de dívidas. Em texto mais recente, Schettini (2012), a partir de análise econométrica das receitas e despesas dos municípios para o período 2002 a 2010, aponta que na ocorrência de um desequilíbrio orçamentário, o ajuste é feito por meio de adequação das despesas, isto é, redução de gastos, frente a opção de ampliação de receitas.

Não parece ser por acaso que, seguindo a mesma lógica da estrutura federativa das políticas sociais, a partir de 2003, parte significativa dos recursos de obras e infraestrutura para as prefeituras passa a ser oriunda do governo federal, por meio do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que também condiciona os repasses ao cumprimento de determinadas condicionantes, o que na prática faz que tais gastos também já estejam predefinidos, não sendo passíveis de discussão no âmbito local (PERES, 2016).

Portanto, a realidade fiscal e orçamentária sob a qual os municípios se encontravam no início dos anos 1990 é significativamente diferente daquela do início dos anos 2000. Muito embora possa ter havido um incremento da receita, devido ao aumento do volume de transferências, bem como aumento de arrecadação de impostos⁵⁹, a existência de vinculação de receitas e despesas, somada à tendência de incremento inercial das despesas⁶⁰, acabou por

⁵⁸ As despesas de capital compreendem: despesas de investimento, outras despesas de capital e amortização da dívida. Constatou-se uma queda de 15,1% na despesa de capital, reflexo apenas na queda das despesas de investimento, uma vez que os demais itens observaram um crescimento de 25% e 18,5%, respectivamente.

⁵⁹ Kercher e Peres (2010) destacam o “aumento das frações de Imposto de Renda (IR) e de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferidas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”, além de um aumento da arrecadação própria.

⁶⁰ Refere-se ao fato de que parte das despesas obrigatórias apresentam elementos de ajuste automático de um ano ao outro, como é o caso dos salários do funcionalismo público, o que gera no médio prazo uma redução ainda maior da margem de orçamento disponível para novas alocações (PERES, 2016).

reduzir significativamente a margem de manobra e de definição do Executivo local sobre sua peça orçamentária.

Isso significa que o quadro atual dos municípios é, não obstante o aumento de receitas, caracterizado por grande rigidez orçamentária, na qual há grande volume vinculações entre receitas e despesas e grande volume de despesas obrigatórias. Nesse quadro, as despesas de investimento, manutenção e novas programações orçamentárias tendem a ser preteridas. E é justamente sobre esse tipo de gasto que incidiria o orçamento participativo, conforme conceito apresentado no início deste capítulo (WAMPLER, 2008). A baixa disponibilidade de recursos para discussão torna simultaneamente o processo do orçamento participativo menos atraente politicamente, pois produz menor impacto sobre a melhora da cidade e da qualidade de vida da população, e mais difícil, uma vez que os recursos escassos serão disputados acirradamente pelos atores envolvidos na elaboração da peça orçamentária.

A baixa margem discricionária de disponibilidade orçamentária também aparece como uma possível explicação para a concentração do OP em grandes municípios, uma vez que municípios pequenos e com baixa arrecadação própria tem nas transferências da União (Fundo de Participação dos Municípios, transferências do SUS e Fundeb, entre outros) sua principal fonte de recursos, isto é, dependem ainda mais de mecanismos de indução federal para a adoção de políticas com impacto orçamentário (ARRETCHE, 2012).

Na seção seguinte apresentamos como exemplos os casos de Belo Horizonte e Recife, cidades que adotaram o OP por mais de três gestões consecutivas, com alternância de partidos entre PT e PSB. Eles mostram como os recursos escassos geraram dificuldades crescentes para a adoção do programa, que tende a ser reformulado para deliberar sobre um volume cada vez menor do orçamento, ou ainda, adquire caráter consultivo. Nos dois casos, o OP não funciona como um instrumento de governabilidade política.

3.4 Dificuldades crescentes na implementação do OP

Já no final dos anos 2000, embora de forma não explícita nos documentos partidários, havia uma percepção difusa de crescentes dificuldades com a implementação do orçamento participativo, notadamente a escassez de recursos financeiros e a incapacidade crescente de disponibilidade de recursos de investimento para responder às demandas da população, bem como entraves burocráticos que atrasavam o tempo de realização da obra para

além do ano fiscal ou mesmo da gestão (Entrevista SORIANO, 2014; Entrevista TREVAS, 2014; Entrevista PONTUAL, 2014; Entrevista FRAGOZO, 2017).

Mesmo nos casos em que houve o adequado cumprimento das metas, as obras definidas no OP só eram adequadamente executadas quando se tratava de obras simples, do tipo calçamento e pavimentação de ruas, conforme destacado por Marcelo Fragozo (Entrevista 2017), coordenador do Orçamento Participativo de Fortaleza entre 2005 e 2012. Quaisquer obras de maior vulto, que demandassem desapropriação de terrenos ou para os quais não houvesse orçamento disponível – e que, portanto, demandassem busca de financiamento externo –, acabavam levando mais que o tempo para sua execução. Ele destacou também que as grandes obras já eram, por via de regra, tema de debate durante o período eleitoral, como promessas eleitorais. Uma vez eleita, a prefeita Luizianne Lins (2005-2012), já tinha esse compromisso assumido, para além das esferas de discussão do OP.

Por vezes, nas entrevistas, essa escassez era associada a mudanças na legislação fiscal, que alteram a relação entre os entes federados, destacando-se a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101/2000), bem como regulações de políticas sociais que geram vinculação de receitas e/ou despesas. Coincidentemente, essas mudanças geram seus maiores impactos justamente para o período de chegada do PT ao governo federal e sobre o ciclo de prefeituras em que há o pico de adoção de OPs (2001-2004).

A dificuldade em efetivar um compromisso assumido no processo deliberativo, por indisponibilidade de recursos ou por outros entraves administrativos, gera frustração e a percepção de ausência de efetividade do instrumento participativo por parte da população. Não é difícil encontrar notícias sobre obras em atraso, definidas em processos de Orçamento Participativo em diferentes municípios. Apresentamos a seguir, de forma ilustrativa, excertos de reportagens sobre dois exemplos, Recife e Belo Horizonte, ambos tidos como exemplos relativamente exitosos e de longo tempo de adoção do Orçamento Participativo⁶¹.

O OP de Recife teve seu início em 1993, durante a gestão de Jarbas Vasconcelos do PMDB, mas ganhou maior visibilidade, nova metodologia que ampliava significativamente a quantidade de participantes e de volume de novos investimentos a serem deliberados a partir da gestão de João Paulo (PT) em 2001⁶² (WAMPLER, 2007, 2008). O PT permaneceu ao longo

⁶¹ De acordo com o Censo de OPs no Brasil, apenas outros 8 municípios adotaram o orçamento participativo por período semelhante ou superior a Recife e Belo Horizonte. São eles: Teresina – PI, Vitória da Conquista – BA, Betim-MG, Ipatinga-MG, Vitória-ES, Volta Redonda-RJ, Piracicaba-SP e Porto Alegre-RS.

⁶² Conforme aponta Wampler (2008): “Em Recife, o montante negociado pelos cidadãos havia sido inicialmente de 10% dos novos investimentos de capital (1995/1996), um índice que subsequentemente, entre 1997 e 2000, fora novamente reduzido, mas que se ampliou afinal para mais de 50% em 2001”.

de três gestões consecutivas à frente desta prefeitura (João Paulo foi reeleito e posteriormente elegeu João da Costa como sucessor), sendo sucedido em 2013 pelo prefeito Geraldo Júlio (PSB – reeleito em 2016), que acabou por encerrar o programa, reformulando-o para um formato de consulta à população sem caráter vinculativo, renomeado como Recife Participa. Assim, o OP foi utilizado por cinco gestões consecutivas de diferentes partidos, sendo que a partir de 2001, com o início do ciclo petista na cidade, o programa recebeu maior prioridade política. No entanto, conforme aponta Wampler (2007), mesmo havendo um alto investimento político no programa por parte do PT, o OP de Recife sempre teve dificuldades na sua execução devido à escassez de recursos para investimentos, bem como uma burocracia ineficiente. O autor qualificou o programa como um bom canalizador de demandas da população, porém com baixa capacidade de retorno e efetivação. A reportagem abaixo evidencia os efeitos negativos desse acúmulo de demandas não encaminhadas no médio prazo:

Criado pelo PT há 14 anos, Orçamento Participativo do Recife ainda tem demandas atrasadas⁶³

Criado pela Prefeitura do Recife na gestão João Paulo, em 2001, o Orçamento Participativo (OP) ainda deixa demandas atrasadas 14 anos depois, e [sic] mesmo tendo sido transformado em Recife Participa pelo atual prefeito, Geraldo Julio (PSB).

Quando tomou posse em 2013, Geraldo Julio anunciou que haviam [sic] 1.045 obras do antigo OP que haviam sido aprovadas e não tinham saído do papel na gestão municipal. Dessas, 320 projetos foram escolhidos como prioritários pela atual gestão. [...]

Na época do Orçamento Participativo, **os delegados votavam em quais obras queriam que a prefeitura realizasse e, as vitoriosas, entravam no orçamento da gestão municipal, que nem sempre tinha como realizá-las.**

O problema é que quando não havia dinheiro para custeá-las, as obras iam ficando para o próximo ano. Se arrastaram assim pelas gestões de João Paulo e João da Costa (PT).

Das 1.045 obras recebidas por Geraldo Julio, apenas 180 possuíam projeto executivo.

Para evitar o excesso de demandas, quando instituiu o Recife Participa, Geraldo determinou que **as ações debatidas poderão ou não ser adotadas pela PCR [Prefeitura do Recife], sem obrigatoriedade.**

O OP de Belo Horizonte tem o mesmo tempo de implementação que o de Recife, tendo sido iniciado em 1993 na gestão de Patrus Ananias (PT), seguido por alternância de poder

⁶³ Blog do Jamildo, colunista UOL, publicado em 05 de abril de 2017, disponível em <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/04/05/criado-pelo-pt-ha-14-anos-orcamento-participativo-do-recife-ainda-tem-demandas-atrasadas/>

entre PT e PSB na cidade ao longo de seis eleições⁶⁴, sendo que esses partidos eram coligados politicamente e alternavam-se entre os cargos de prefeito e vice-prefeito, havendo, portanto, continuidade política e a manutenção do programa de Orçamento Participativo. Com a eleição de Márcio Kalil (PHS) em 2016, esse ciclo de alternância é interrompido, mas o OP segue em execução até o presente. Diferentemente de Recife, Belo Horizonte é apontada por Wampler (2007) como uma cidade com maior capacidade financeira para investimentos, bem como uma burocracia mais bem qualificada. Os limites do OP nessa cidade consistiriam em uma decrescente importância política, uma vez que os recursos deliberados pelo OP foram sendo gradualmente reduzidos⁶⁵. Não obstante essas diferenças, a cidade parece apresentar os mesmos problemas com atraso na execução das obras, como aponta a reportagem abaixo:

BELO HORIZONTE: Orçamento Participativo soma R\$ 1 bi em obras não concluídas⁶⁶ Engenheiro alerta, porém, que valor era o previsto para intervenções, que já encareceram

Belo Horizonte tem um passivo de R\$ 1 bilhão em obras aprovadas pelo Orçamento Participativo (OP) em atraso. Sem recursos próprios para finalizar as 441 intervenções, **que representam 9% do Orçamento para 2017** (R\$ 11 bilhões), o Executivo vai partir em busca de empréstimos. Os recursos, porém, só podem entrar na previsão orçamentária para o ano que vem. Enquanto isso, há obras aprovadas pela população em 2001 que ainda não viraram realidade.

Do total de 441 obras sem conclusão, 33 estão sendo executadas (7,4%). Os 92,6% restantes esperam a emissão da ordem de serviço, estão em fase de licitação, de elaboração de projetos ou, ainda, com pendências judiciais e de desapropriação.

O Orçamento Participativo teve início em 1994 com a proposta de envolver a população na escolha das obras para a cidade. **A ocorrência de atrasos, porém, foi criando uma bola de neve que afetou intervenções nas edições seguintes. O percentual de conclusão do OP de 2001/2002 é hoje de 97,6%. Esse índice cai progressivamente ao longo dos anos, até chegar a 5,7% na edição de 2013/2014** – não há informação de quando essas obras foram concluídas, nem garantias, portanto, de que as intervenções anteriores a 2001 foram finalizadas no prazo.

Esses dois exemplos são bastante ilustrativos, pois evidenciam:

⁶⁴ Os prefeitos de Belo Horizonte foram os seguintes: 1993-1996 – Patrus Ananias (PT); 1997-2001 – Célio de Castro (PSB), reeleito, mas interrompe mandato por motivo de saúde; 2001-2008 – Fernando Pimentel (PT), vice-prefeito que assume e depois se reelege; 2009-2016 – Márcio Lacerda (PSB), reeleito; 2017-presente – Márcio Kalil (PHS).

⁶⁵ A maior parte dos recursos de investimento eram deliberados no trâmite padrão de aprovação do Orçamento, na qual o Executivo submete proposta ao Legislativo para aprovação, sendo que este pode apresentar emendas (WAMPLER, 2007).

⁶⁶ Jornal O Tempo, publicado em 29 de março de 2017, disponível em: <http://www.otempo.com.br/cidades/or%C3%A7amento-participativo-soma-r-1-bi-em-obras-n%C3%A3o-conclu%C3%ADdas-1.1453597>

1. a baixa disponibilidade de orçamento para investimento em municípios, mesmo em se tratando de capitais;
2. Problemas internos à administração municipal, com baixa capacidade de processar as demandas (baixa taxa de projetos elaborados, pendências judiciais e de desapropriação);
3. limitações do desenho institucional do Orçamento Participativo (que, diferentemente de Porto Alegre, funcionavam apenas como deliberações sobre as prioridades de gastos. Mais grave que isso, em Recife e Belo Horizonte havia a deliberação sobre obras, sem a disponibilidade orçamentária para tal, gerando um efeito “bola de neve” de demandas não atendidas; e
4. Os entraves orçamentários e administrativos independem do partido incumbente. Nesse quadro de forte rigidez orçamentária, outros mecanismos institucionais dificultadores da implementação do Orçamento Participativo, que já atuavam anteriormente, agravam-se.

Ainda, das notícias é possível inferir que as dificuldades na execução das obras levam a um descrédito do Orçamento Participativo e da própria administração. Nesse sentido, a mudança do partido incumbente gera uma oportunidade política para a reformulação do programa, como é o exemplo de Recife, que embora mantendo a diretriz geral de participação, rompe com a “marca” ao mudar de nome e retira o caráter vinculatório do que é deliberado pela população. Isto é, a baixa capacidade de execução das prioridades deliberadas pela população tende a gerar a descontinuidade do OP ou a sua reformulação em marcos mais flexíveis.

3.4 Considerações finais

O PT se firmou como um partido de forte atuação na oposição no âmbito nacional e pelo “modo petista de governar” nos municípios, dos quais o Orçamento Participativo era o programa de destaque. O crescimento eleitoral nos municípios é utilizado como estratégia para “acúmulo de forças” do partido para a disputa eleitoral no âmbito nacional. No momento da vitória do PT na eleição ao governo federal, o PT crescia continuamente na presença em prefeituras, que por sua vez adotavam o OP de forma massiva (93% das prefeituras do PT para o período 1996-2000 e 87,5% para o período 2000-2004).

O partido tinha uma política de alianças restrita a partidos ideologicamente identificados como de esquerda, que não compusessem a coalizão de apoio dos governos Collor/Itamar e FHC, aos quais o PT realizava ferrenha oposição. Os partidos com os quais o

PT se coligava mais tradicionalmente eram PCdoB, PDT e PSB, sendo que em diversos municípios o PT disputava sem qualquer coligação. Nesse cenário, a tendência era de formas governos ideologicamente homogêneos e minoritários.

Nesse cenário, o Orçamento Participativo surgido em Porto Alegre se apresenta como um trunfo político ao articular ideologia e governabilidade política. Ao mesmo tempo que promovia as diretrizes de governar com participação popular e inversão de prioridades, o OP gerava pressão sobre o Legislativo para aprovar a agenda governamental e também resolvia o conflito distributivo interno do governo, que era direcionado para o debate público do OP. Finalmente, ao discutir sobre o conjunto do orçamento, receitas e despesas, a Prefeitura aproveitou a oportunidade de aprovar proposta para ampliar sua arrecadação tributária, o que fortaleceu ainda mais sua capacidade de entregar as políticas deliberadas no OP.

Esse modelo de instituição participativa de difundiu por todo o Brasil, contando com forte incentivo do Partido dos Trabalhadores, a partir de seu diretório nacional. No entanto, o desenho adotado em cada município era bastante variável: na sua forma de debate com a população, no conjunto de itens discutidos (receitas, despesas, apenas investimento, apenas lista de obras prioritárias, entre outros), e na relação estabelecida com o parlamento. Conforme o desenho, os incentivos para a continuidade do OP eram variáveis.

No período entre 2000 e 2004, ocorrem dois fatores que combinados geram fortes desincentivos para a adoção do OP. Primeiro, o PT flexibiliza sua política de alianças, o que faz com que o partido passe a contar cada vez mais com coligações amplas e ideologicamente heterogêneas, com menor disposição de arcar com os custos políticos e restrições impostas ao Legislativo.

Em segundo, o conjunto de regramentos posteriores que visam o equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios, notadamente a LRF, mas que também reduzem o espaço da discricionariedade local e limitam a possibilidade de gastos de capital, especialmente com investimentos (obras). A isso se soma a legislação de políticas sociais, que com vistas a garantir a efetivação de direitos, criam vinculações entre receitas e despesas, que ao mesmo tempo que garantem recursos para área sociais, aumentam a rigidez orçamentária. Acirra-se o conflito distributivo pelos recursos do orçamento entre os vários atores interessados no Executivo – as secretarias de áreas que não tem recursos garantidos – e também na relação com o Legislativo.

Nesse quadro de forte rigidez orçamentária e escassez de recursos para novos investimentos nos municípios, a manutenção do Orçamento Participativo enquanto política local de participação necessitaria de algum tipo de regulação ou indução federal, a exemplo do que se observa para os conselhos gestores de políticas sociais ou mesmo de outros países, como

o Peru, onde existe uma lei nacional que obriga todos os municípios a adotarem o orçamento participativo (OLIVEIRA, 2016). Mas não é isso que ocorre, uma vez que os recursos de investimentos aportados pelo governo federal, via PAC, já têm destinação preestabelecida, inclusive territorialmente na cidade e não possibilitam a promoção de debates locais com a população.

Como se depreende dos exemplos de Recife e Belo Horizonte, a relação estabelecida com o Legislativo para implementação do OP pode variar, de modo que o Legislativo incida sobre uma parcela do montante de investimentos e o OP sobre o restante. Nesse caso, vai-se reduzindo cada vez mais o montante a ser discutido pela população. Com o atraso na execução das obras aprovadas como prioritárias, seja por falta de recursos, seja por o instrumento, tornando o instrumento cada vez menos atrativo politicamente, seja para a população, que deixa de participar, seja para o prefeito em exercício. O OP vai gradativamente sendo abandonado em seu desenho original, migrando para formatos mais flexíveis de discussão orçamentária com a população.

O OP demonstra-se cada vez menos viável e atrativo politicamente em face de outras opções de políticas públicas. Mas a participação da sociedade civil segue sendo relevante para o partido, cumprindo, contudo, outro papel no fortalecimento da governabilidade política, conforme veremos nos capítulos seguintes. Se na década de 1990, o local de destaque cabe ao Orçamento Participativo, os anos do PT no governo federal alteram as prioridades partidárias, que deslocam seu foco prioritário para esse nível federativo.

Capítulo 4 Rio Grande do Sul: entre o local e o nacional

4.1 Introdução

Durante os anos 1990, o PT buscou consolidar sua marca partidária em duas frentes: nacionalmente, como um partido de forte oposição no Congresso por meio de atuação intensa, questionadora e propositiva de sua inicialmente pequena bancada; já no plano local, buscou demonstrar que era um partido responsável e capaz de governar. Mais do que isso, o PT apresentava-se como um partido diferente, definido pela marca do “modo petista de governar”. Os componentes centrais dessa marca seriam a promoção da participação popular, do qual o Orçamento Participativo era a vitrine, e a inversão de prioridades, isto é, a priorização de políticas redistributivas, voltadas aos setores mais pobres e vulneráveis da população.

A estratégia do “modo petista de governar” foi bem-sucedida no plano municipal, com um crescimento contínuo da sua presença a frente de prefeituras, tendência essa que se acentua com a chegada do partido ao governo federal (e que só se retrai a partir de 2016). No plano estadual, por sua vez, essa trajetória não foi tão linear. Desde 1994, quando elegeu seus primeiros dois governadores (DF e ES), o partido oscilou entre três a cinco estados sob seu comando, fato que não necessariamente acompanha seja o crescimento, quanto o recente declínio da média de sua votação nacional. Isso faz com que, diferentemente dos demais grandes partidos brasileiros (ver gráfico), a presença do PT em governos estaduais certamente não constitua um elemento central da marca partidária.

Neste capítulo, realizo uma reconstrução do processo de elaboração de políticas participativas para o nível estadual, partido do desafio inicial de transpor uma política municipal para o nível estadual até a elaboração de sistema de participação estadual. O foco da análise

está em como o contexto político e a distribuição de forças políticas influenciam na estratégia partidária de construção institucional e de arranjos de governança. Embora o desenho das instituições participativas seja apresentado brevemente para fins de compreensão do objeto, o presente capítulo não tem o objetivo de discutir sua qualidade deliberativa ou de sua capacidade de aprofundamento democrático.

Governos multinível, como o Brasil e seu sistema federativo, oferecem uma oportunidade única para políticos e burocratas aprenderem a partir de sucessos e fracassos de experiências políticas em âmbito local, que acaba por funcionar como uma espécie de “laboratório” para futuras políticas em esfera estadual ou federal (VOLDEN, 2016). No entanto, a transposição de uma política local para outro nível de governo não é um procedimento simples e, muitas vezes, sequer é possível. Tal operação requer a reconsideração de vários elementos-chave da política, desde a dimensão espacial, até os atores políticos envolvidos.

Para o PT, os desafios de transpor para o plano estadual as experiências participativas municipais foram bastante grandes, e bem-sucedidas somente em casos excepcionais. A escolha do Rio Grande do Sul para a análise se justifica precisamente porque suas políticas participativas do Rio Grande do Sul (RS) constituem exceção, não sendo um caso típico ou exemplificativo, a ser visto de forma comparada no que diz respeito à política de participação estadual do PT. O Estado foi um dos poucos a implementar de forma bem-sucedida políticas participativas, tendo ainda exercido pela forte influência na elaboração da política participativa nacional do PT. Isto é, diferentemente de outros estados que “replicaram” as diretrizes nacionais, o RS foi um espaço de elaboração de políticas de participação nos planos municipal e estadual a serem replicadas nacional e internacionalmente.

Em publicação partidária de balanço de seus governos estaduais (BITTAR, 2003), não há um único capítulo dedicado a políticas participativas, embora o tema seja pincelado em diversos momentos, tendo sempre o Rio Grande do Sul ou o DF como exemplos⁶⁷. Em seu prefácio e no capítulo introdutório, após afirmar que Participação Popular e Habitação não foram sistematizadas pelo prazo exíguo para finalizar o livro, apresenta-se a seguinte constatação de que:

[...] não foi encontrado ainda um caminho promissor para absorver a participação popular [...]

Nos estados, as experiências estão muito aquém daquelas desenvolvidas pelo Orçamento Participativo nos municípios (GENOÍNO apud BITTAR, 2003, p. 10).

⁶⁷ O debate sobre participação social permeia debates mais gerais sobre Finanças Públicas, Planejamento Regional, Desenvolvimento Econômico, Saúde, Meio Ambiente, Saneamento, Assistência Social, Educação e Cultura (BITTAR, 2003).

No ano de 2003, exatamente aquele o primeiro à frente do governo federal, o PT havia passado pelo governo de 5 Estados: Espírito Santo, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Rio Grande do Sul⁶⁸. Somente estes dois últimos adotaram o OP em âmbito estadual ao longo de toda a gestão⁶⁹. No entanto, cabe ressaltar que o Distrito Federal não é propriamente um Estado, mas um ente híbrido da federação, que acumula atribuições de município e Estado, não tem divisões políticas (municípios) e, em termos de área, aproxima-se mais do porte de um município.

Posteriormente, entre 2002 e 2018, o PT conquistou também governos nos Estados da Bahia, Sergipe, Piauí, Ceará, Pará e Minas Gerais, além de ter se reeleito no Acre, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. Enquanto o DF reedita o OP, nos demais estados prevalece a proposta de um Planejamento Territorial Participativo, voltado à contribuição no Plano Plurianual do Estado. Essa novidade na verdade insere-se em uma nova estratégia, traçada a partir do governo federal, de estabelecer para os Planos Plurianuais (CARDOSO, SANTOS, PIRES, 2015). Isto é, o plano subnacional deixa de ser o laboratório de experiências que outrora fora, para na verdade reproduzir as diretrizes gerais gestadas a partir do governo federal.

Por sua vez, o Rio Grande do Sul (RS) esteve na vanguarda da inovação democrática participativa desde 1989, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) lançou um programa chamado Orçamento Participativo (OP) na cidade de Porto Alegre, que logo se tornou a estrela do chamado “modo petista de governar”. Em 1999, o PT assumiu pela primeira vez o governo estadual tendo **Olívio Dutra** à frente. O OP, que até então era uma política participativa estritamente local, foi implementado no nível estadual, com desenho bastante semelhante. Sua implementação enfrentou uma dura resistência dos partidos da oposição, que tentaram todo tipo de ação política, até finalmente interrompê-lo judicialmente. Embora não seja o único fator, esse elemento contribuiu para a derrota do PT nas eleições seguintes (GOLDFRANK;

⁶⁸ Flamarion Portela, eleito governador de Roraima pelo PSL em 2002, fez uma rápida passagem pelo PT, no esteve filiado no período 2003-2005. Posteriormente, filia-se ao PTC. Para todos os efeitos, este estado não foi contabilizado.

⁶⁹ O governo de Vítor Buaiz no Espírito Santo foi marcado pelo seu desentendimento com o PT, cujos deputados acabaram por se tornar seus principais opositores, fato que levou à sua saída do partido antes do término do mandato. Ver: Fora do PT, Buaiz diz estar melhor – 20/01/98. **Folha de São Paulo**, 1998. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc200107.htm>>. Acesso em: 1 abr. 2019. O governador Zeca do PT, Mato Grosso do Sul, abandonou o OP na metade do seu mandato, aparentemente por falta de recursos para execução das obras. Ver: Mato Grosso do Sul: Zeca do PT abandona “bandeira” do partido – 05/11/2001. **Folha de São Paulo**, p. 2, 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0511200105.htm>. Acesso em: 01. abril. 2019. Já no diz respeito ao Acre, embora o PT tenha governado o Estado por 20 anos (1999-2018) não há qualquer registro consistente sobre realizações do governo petista em termos de políticas participativas.

SCHNEIDER, 2006).

Apenas 10 anos depois, o Partido dos Trabalhadores retoma controle sobre o governo do Rio Grande do Sul, sob o comando de **Tarso Genro**. O partido tinha como desafio implementar o seu programa participativo, superando os fracassos e dilemas passados de sua administração. Para tanto, a proposta de um “Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã” foi pensada como um arranjo inovador de governança participativa, elaborado após intenso debate entre políticos, acadêmicos, sociedade civil e burocratas do governo federal e do Estado do RS. O “Sistema” foi lançado em 2012 e teve uma boa recepção tanto pelos cidadãos como pelos partidos da oposição, que não realizaram nenhuma contestação pública. Por seu design e desempenho inovadores, recebeu um prêmio do Serviço Público da ONU em 2013.

Disso se depreende que, entre os vários instrumentos de política participativa defendidos pelo PT ao longo de sua história – sendo os principais Orçamento Participativo, conselhos gestores, conferências de políticas públicas, sistema de participação – dois dos mais importantes foram gestados no Estado gaúcho. Mais do que isso, OP e Sistema de Participação são as duas únicas instituições participativas que efetivamente se originam de gestões petistas. Todas as demais tem sua origem difusa entre comunidades de políticas públicas, como saúde e assistência social, e sua disseminação inicial em gestões de outros partidos, como PMDB e PDT.

O Rio Grande do Sul acaba por representar uma conexão entre as políticas participativas petistas no âmbito das prefeituras e aquelas empreendidas no governo federal. Isso se explica tanto pela excepcionalidade do Estado em si, quanto pelo momento político em que cada uma das gestões petistas ocorre neste Estado. O **governo Olívio Dutra (1999-2002)**, ocorre justamente no momento de ápice da adoção do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros (SPADA, 2014; BEZERRA, JUNQUEIRA, 2018) e antecede a chegada do PT ao governo federal. É um exemplo que tenta transpor a política do plano local para o estadual, com alto nível de conflito e sucesso questionável. Por sua vez o **governo Tarso Genro (2011-2014)**, ocorrido já no final do ciclo petista no governo federal, busca sintetizar dois legados: o institucional estadual e partidário nacional. Ao fazer isso, tem-se algo novo, a ideia de sistema de participação, que por sua vez é reapropriada pelo governo federal. Trata-se de uma estratégia de concertação, bem-sucedida ao menos durante a sua gestão.

Neste capítulo, comparamos cada um dos elementos da política participativa adotada por de cada uma das diferentes gestões para implementar o programa participativo do partido: o legado institucional do Estado; a dimensão territorial; o arranjo de governança; e a forma de coordenação do programa. Estes elementos da política participativa se inserem em um

contexto mais geral de estratégia de governabilidade, na qual contextualizamos a correlação de forças políticas e sociais em cada caso, a partir dos seguintes elementos: coalizão governante, presença na assembleia legislativa, presença nas prefeituras, relação com governo federal.

Meu argumento é de que a opção de desenho de uma dada política participativa insere-se em um contexto mais geral de disputa política e governabilidade. As estratégias adotadas por cada gestão, de confrontação no caso de Olívio Dutra, ou de concertação, no caso de Tarso Genro, são condicionadas pelo contexto político em que os atores estão inseridos e na sua força política para compor maiorias e aprovar as medidas do seu governo. A composição de maiorias refere-se não apenas as cadeiras no parlamento estadual, mas considera uma abordagem mais ampla em que as relações intergovernamentais e a sociedade civil também cumprem um papel semelhante para composição de bases de apoio ao governo. Nesse sentido, entendemos que o partido incumbente tem por objetivo construir instituições políticas que fortaleçam sua base de apoio, ao que denominamos construção competitiva de instituições (*competitive institution building*) (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006).

A metodologia ancora-se em entrevistas em profundidade com os atores envolvidos, bem como documentos de ações judiciais, dados orçamentários e eleitorais, jornais e todo o tipo de informação primária ou secundária que possibilitasse a checagem dos fatos e a reconstrução do processo.

4.2 Governo Olívio Dutra (1999-2003): o “poder da aldeia”

O PT foi eleito para o governo do Rio Grande do Sul em um cenário bastante difícil: venceu por uma pequena margem de votos – diferença foi de 87.366 votos, equivalente a 1,56% dos votos válidos – em minoria na Assembleia Estadual, onde além de sua própria bancada, contava apenas com o apoio do PSB e do PDT⁷⁰, sendo que este último compunha o governo, mas também realizou ações de oposição no legislativo e judiciário.

Miguel Rossetto (PT), vice-governador do Estado na chapa que elegeu Olívio Dutra, relata o como contexto político nacional tem impacto sobre as eleições locais. Nesse período, como parte do processo de ajuste fiscal que estava em curso em âmbito nacional,

⁷⁰ A coligação que elegeu Olívio Dutra era a Frente Popular Gaúcha, composta por PT, PCdoB, PSB e PCB e contou com o apoio decisivo do PDT no segundo turno. Além disso, a chapa era “pura”: seu vice, Miguel Rossetto, também era do Partido dos Trabalhadores. Já a coligação de Antônio Britto, abarcava 11 partidos (PMDB, PPB, PRP, PTdoB, PSDB, PSD, PSC, PL, PFL, PSL, PTB). A candidata pedetista, Emília Fernandes, ficou em terceiro lugar com 6,18% dos votos, com apoio de PST e PMN. Os demais candidatos obtiveram menos de 1% dos votos válidos.

ocorre a renegociação das dívidas dos Estados e quase todos privatizam seus Bancos estaduais. A agenda do PT no Rio Grande do Sul se contrapunha a isso, o que também significava um enfrentamento com o governo federal, à época sob comando do PSDB com Fernando Henrique Cardoso.

É uma campanha super polarizada. Estamos no governo [Antônio] Britto⁷¹, [PMDB] que concorre à eleição [...] então os dois temas eram a privatização e o modelo de desenvolvimento econômico. Obviamente, uma relação democrática com o povo, de escutar o povo. É muito forte essa ideia de uma democracia de verdade, de um governo escutar seu povo de baixo, os menores, os pequenos nessa visão ampla, um governo aberto. [...] O símbolo dessa polarização é porque o governador derrotado não passa o cargo pro Olívio né? [...] e quem faz [a transição] é o [Vicente] Bogo [PSDB], que era o vice dele.

A Assembleia, majoritariamente oposição, tinha um sujeito chamado Paulo Odone⁷² [PPS] da oposição, que era o presidente da Assembleia. Ele transforma a maioria da Assembleia Legislativa num polo de oposição institucional, cria um Fórum [Democrático] de Desenvolvimento Estadual como contraposição e vai disputar nas regiões do estado [com o Orçamento Participativo] (Entrevista ROSSETTO, 2019).

Figura 4 – Composição partidária da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul (1999-2002)

Fonte: TSE. Elaboração Própria

⁷¹ Antônio Britto foi governador do Rio Grande do Sul entre 1995 e 1999 e ministro da Previdência Social no governo Itamar Franco (1992- 1993). Foi filiado ao PMDB entre 1980 e 2001 e atualmente pertence ao Cidadania.

⁷² Paulo Odone (PPS) foi deputado estadual do Rio Grande do Sul por cinco mandatos entre 1992 e 2014, vereador por Porto Alegre entre 2005 e 2006. É empresário e foi por 5 vezes eleito presidente do Grêmio Football Porto Alegrense.

No âmbito dos municípios, o quadro não era diferente: embora governasse a capital, o PT não ultrapassou a marca de 7% das prefeituras no período do governo Olívio e, com exceção do PDT (15 a 18%), nenhum de seus aliados tinha presença nos governos locais. Nacionalmente, era o mais importante Estado a ser governado pelo PT – que também havia vencido as eleições no Acre e Mato Grosso do Sul – em um contexto de reeleição de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, principal adversário político do partido na disputa presidencial.

Figura 5 – Prefeituras por partido no Rio Grande do Sul (1999-2002)

Fonte: TSE. Elaboração Própria.

Desse modo, o governo Olívio Dutra encontrava-se desde o início em uma posição de quase “enclave”, em forte isolamento político. Governar em uma coalizão minoritária, no entanto, não era novidade para o PT gaúcho, já que o partido enfrentou tal situação em todas as gestões de Porto Alegre. Após vencer três eleições consecutivas na capital gaúcha⁷³, ela se tornou principal vitrine do PT para a disputa das eleições estaduais. Entre os itens destacados durante a campanha, há forte ênfase nas obras e melhorias da cidade feitas com participação da população, por meio do Orçamento Participativo. No município de Porto

⁷³ Foram eleitos os seguintes petistas para a prefeitura de Porto Alegre: Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996), Raul Pont (1997-2000), Tarso Genro/João Verle (2001-2004). Tarso Genro renúncia à prefeitura em 2002 para disputar o governo estadual, em candidatura alternativa à reeleição de Olívio Dutra, sendo derrotado por Germano Rigotto (PMDB).

Alegre, o OP, além de cumprir o programa partidário de aumento da participação popular, também funcionava como instrumento de pressão para aprovar projetos em sem deter maioria na Câmara de Vereadores, promovendo um vínculo direto entre Executivo e as demandas da População (DIAS, 2002; GOLDFRANK, SCHNEIDER, 2006). Todos os fatores confluíam para a óbvia escolha do Orçamento Participativo como uma das principais bandeiras partidárias ao governo estadual.

O tema da gestão participativa e democrática é organizador do programa, a identidade do programa. Então ele tem um peso político extraordinário. Ele abre, ele não é um tema colateral, não é um enfeite no programa. Ele é uma promessa grande e que gera uma esperança grande por conta do sucesso dessa experiência de Porto Alegre, uma expectativa. Outras cidades também começavam a participar: Caxias, Brotas, outras cidades que o PT tinha governado e experimentaram o OP numa experiência muito bem-sucedida de gestão. Ela entra como base fundamental na campanha, um dos eixos da campanha (Entrevista ROSSETTO, 2019).

Havia, no entanto, ao menos três grandes desafios para a transposição de um programa local para a escala estadual: o legado das instituições participativas já existentes, notadamente os Conselhos de Desenvolvimento Regional (Coredes) e a Consulta Popular; o ajuste da sua dimensão territorial; e a construção de um arranjo de governança entre os atores envolvidos, que se complexifica e passa a incluir também prefeituras, Câmaras Municipais, Conselhos Regionais, além do próprio legislativo estadual e sociedade civil.

ALDEIA “GAUCHESA”

Na época surge então a expressão da “aldeia gauchesca”, cunhada pelo cartunista Santiago, em referência aos quadrinhos de *Asterix et Obelix contre César*, que retrata a resistência de uma pequena aldeia gaulesa contra a expansão do Império Romano.

Na paródia, o Rio Grande do Sul, durante o governo Olívio, seria a trincheira de resistência contra a hegemonia tucana no Brasil¹.

A expressão ganhou tal popularidade que se tornou nome de um dos livros que narra de forma mais detalhada a implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre: *O poder da aldeia*, de Luciano Fedozzi (2000).

Autoria da imagem: Neltair Abreu (conhecido como Santiago).
Fonte: <http://aldeia-gaulesa.blogspot.com>

4.2.1 O legado institucional: Coredes e consulta popular

Um traço distintivo do Estado do Rio Grande do Sul em termos de políticas participativas é o de que diversos partidos instituíram inovações ao longo do tempo. Entre os mais importantes legados com os quais o PT terá que lidar estão os Coredes (Conselhos de

Desenvolvimento Regional), instituídos pelo governo Alceu Collares do PDT (1990-1994) pela Lei 10.283 de 1994; e a Lei da Consulta Popular, instituída no último ano de governo de Antônio Britto (PMDB) como um mecanismo semelhante ao OP de participação sobre orçamento estadual, Lei 11.178/98. Há ainda inúmeros conselhos gestores de políticas públicas que serão instituídos gradualmente ao longo das diferentes gestões que, no entanto, não são foco de conflito e disputa entre governos de diferentes partidos (ver quadro síntese no anexo I).

Para implementar o OP estadual, a decisão do PT gaúcho foi o de mimetizar a experiência municipal, fazendo o mínimo de adaptações necessárias para sua versão estadual. Para tanto, criou no governo estadual um Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF), junto ao governador, que era equivalente às funções desempenhadas em Porto Alegre pelo GAPLAN (Gabinete de Orçamento e Planejamento) (Entrevista SOUZA, 2017; RIO GRANDE DO SUL, 2002). Já para a organização das Assembleias, é aproveitada uma divisão de regiões do Estado já existente e que servia de base para delimitar os Coredes. Conforme já mencionado, em 1998 o Estado era subdividido em 22 regiões de desenvolvimento, pensadas a partir do território e das demandas socioeconômicas (Entrevista SOUZA, 2017; Entrevista ROSSETTO, 2019).

Os Coredes são órgãos colegiados, delimitados pela base territorial de atuação, com o objetivo de “promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região”. A lei prevê uma estrutura básica de Assembleia, Conselho, Diretoria Executiva e Câmaras Setoriais, mas cada Corede tem autonomia para definir seu próprio regimento interno, estabelecendo sua composição, formas de funcionamento e deliberação. Já a divisão regional, estabelecida em decreto, inicialmente previa 21 regiões, sofrendo poucas alterações e contando atualmente com 28 regiões Conselhos Regionais de Desenvolvimento (ver mapas na próxima seção)⁷⁴.

Na prática, os fóruns dos Coredes congregam representantes do Poder Público local dos municípios da região, tanto executivo, como legislativo; representações da sociedade civil, partidos e instituições de ensino superior (COREDES, 2010)⁷⁵. As chamadas

⁷⁴ A divisão original está no Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, alterado pelos Decretos nº 42.777 de 22 de dezembro de 2003, nº 42.986, de 26 de março de 2004 e nº 45.436, de 09 de janeiro de 2008.

⁷⁵ Consta no material do Fórum Coredes que participam desses Conselhos: “A – Na condição de membros natos: – deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região de abrangência do Conselho; – prefeitos municipais e presidentes de Câmaras de Vereadores; – presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES. B – Na condição de representantes: – representantes dos partidos políticos; – representantes dos órgãos dos governos estadual e Federal de caráter regional, existentes na região; – representantes das instituições de ensino superior que atuam na região; – representantes das associações, sindicatos, conselhos setoriais, criados por lei, enquanto membros da sociedade civil organizada, provenientes dos seguintes segmentos sociais: – empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços; – empresários e trabalhadores rurais; – cooperativas e associações de produtores; – movimentos sociais organizados em caráter permanente na região; – outras entidades da sociedade organizada” (COREDES, 2010).

universidades comunitárias, como a Unijuí, Univates, Unisc, fundações privadas mantidas pelos governos locais associados a instituições da sociedade civil, tiveram um papel importante na elaboração das ideias de planejamento regional e da própria constituição dos Coredes, apresentando forte atuação nestes espaços. A articulação dos conselhos se inicia em 1991 e é formalizada em 1994, sempre dentro do governo pedetista (NÚÑEZ, 2016; COREDES, 2010; Entrevista MOTTA 2017).

Figura 6 – Mapa com divisão territorial do Rio Grande do Sul com dados de população (2010)⁷⁶

Fonte: DEPLAN/SPOG/RS.

Embora pareça razoável a opção por utilizar uma delimitação territorial preexistente, tal divisão estava diretamente vinculada a atores políticos interessados no processo, os Coredes. Estes já dispunham de um mecanismo legal, a Consulta Popular, para desempenhar função semelhante de debate sobre o orçamento e, em um momento inicial não são incluídos no processo, o que causa uma reação, posteriormente repactuada politicamente.

O OP fazia assembleia de base no município, onde imagina só cada cidadão um voto, o prefeito tinha um voto. Então era fila, era república radicalizada, acabou, não tem conversa aqui. Então todo mundo entrava aqui. Os Coredes ficaram de fora dessa dinâmica. [...] E o que a gente fez na verdade foi trazer os Coredes

⁷⁶ Atualmente são 28 regiões. No período 1999-2003, eram 22 regiões.

pra dentro da dinâmica do OP. Essa era a ideia, então os Coredes que tinham a dinâmica, os Coredes formulavam, enfim, nós não anulamos os Coredes, eles construíram e eles entram, participam dentro do processo do OP, é bem importante e eles começam a participar (Entrevista ROSSETTO, 2019).

A Lei da Consulta Popular (Lei nº 11.179/98) estabeleceu “uma consulta direta à população visando a destinar parcela do Orçamento do Estado para os investimentos de interesse regional, a ser incluída na Proposta Orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul”. A proposta é bastante próxima dos objetivos de um Orçamento Participativo e incluía os Coredes de forma central no seu desenho.

As duas grandes diferenças residem na forma de decisão e na extensão do que é discutido no orçamento. Enquanto o OP Porto Alegre apresentava um formato de tipo congressional, com início em assembleias, onde ocorria a eleição de prioridades e de representantes para as etapas subsequentes em forma piramidal, a Consulta Popular é realizada mediante votação direta e secreta da população, podendo haver ou não a realização de assembleias municipais ou regionais para debater as prioridades de investimentos para a região.

A segunda diferença é de que na Consulta Popular as prioridades estabelecidas são apenas sobre “parcela dos Investimentos do Orçamento Estadual”, enquanto que os defensores do formato modelo do Orçamento Participativo de Porto Alegre defendias discutir a totalidade do Orçamento, incluindo receitas e fontes orçamentárias, e não apenas o lado da despesa ou investimento. Esse tema é fortemente enfatizado por todos os entrevistados que atuaram no governo Olívio (Entrevista SOUZA, 2017; Entrevista AUGUSTIN, 2019, Entrevista DUTRA, 2019, Entrevista ROSSETTO, 2019).

A nossa ideia sempre foi de que você tinha que discutir com o conjunto do orçamento. [...] eu fui Secretário da Fazenda tanto do município quanto do Estado. Foi no sentido de discutir a tributação. Sempre achamos que **o Orçamento Participativo não devia ser só um instrumento de decisão da despesa pública, embora ele seja prioritariamente isso**, mas também nós tínhamos que discutir a riqueza a disputa da renda, e isso significava discutir a tributação.

Então, tanto para o município quanto para o Estado, nós fizemos projetos tributários de melhorias da arrecadação que foram discutidos no Orçamento Participativo, aprovados no Orçamento Participativo e posteriormente encaminhados à aprovação legislativa ou não.

Por que isso? Porque, na nossa visão, você tem que discutir o orçamento como um todo, a população tem direito de decidi-lo diretamente **e, se você não tem receita, bom, [então] você não tem investimento, você não tem despesa. Então são coisas que decorrem uma da outra. Então sempre fizemos esta discussão.**

E o Orçamento Participativo sempre foi o nosso principal elemento de força pra eventualmente aprovar projetos embora nem sempre eles tenham sido provados (Entrevista AUGUSTÍN, 2019).

Politicamente, a lei de Consulta Popular advém da confluência de dois tipos de interesse. Havia a demanda dos Coredes sobre a necessidade de instituir um mecanismo formal de encaminhamento de suas demandas sobre o desenvolvimento regional, com alguns movimentos anteriores de buscar incluir no orçamento estadual parte dessas propostas. Por outro lado, embora não tivesse o mesmo comprometimento com a pauta participativa como Alceu Collares, Antônio Britto (PMDB) visualizou também uma oportunidade política de apresentar uma alternativa ao sucesso do Orçamento Participativo do PT em Porto Alegre (NÚÑEZ, 2016). Vale lembrar que o ano em que a Consulta foi instituída era também um ano eleitoral, em que o PT já despontava como um dos principais adversários do PMDB na disputa.

4.2.2 O Orçamento Participativo como instrumento de governabilidade política

A tensão fundamental entre iniciativas que aparentemente confluem para o fortalecimento da política participativa no Estado – a Consulta Popular e o Orçamento Participativo – reside na disputa político eleitoral e na ideia de *competitive institution building*. Esse conceito retoma o papel fundamental das instituições, entendidas como as regras do jogo, na conformação da disputa política. Assim, os atores políticos, partidos e governantes, tendem a instituir regras que os favoreçam na disputa ideológica e político-eleitoral (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2016).

Muito embora o programa ideológico (*policy seeking*) esteja presente, ele é um objetivo conectado com o interesse em vencer eleições (*office seeking*). Essa chave nos ajuda a entender por que atores políticos que convergem ideologicamente, como PT e PDT, entraram em conflito sobre programas aparentemente convergentes ideologicamente, uma vez que estavam disputando a mesma base político-eleitoral. Por outro, também nos explica a instituição da Consulta Popular por parte do PMDB para quem a política participativa não era central programaticamente, mas cumpria um papel-chave na sua disputa pelo governo do Estado contra o PT.

Tabela 1 – Síntese das IPs e relação com partidos políticos no Rio Grande do Sul

Ano	Governador	Partido e Coalizão	Conselhos Criados	Inovação Participativa
1991-1994	Alceu Collares	PDT/PSDB/PCdoB (governo de minoridade)	7	Coredes
1995-1998	Antônio Britto	PMDB/PSDB (maioria)	5	Lei da Consulta Popular
1999-2002	Olívio Dutra	PT (minoridade)	0	Orçamento Participativo Estadual COMUDES (Lei)
2003-2006	Germano Rigotto	PMDB/PSDB	4	CODES-RS (Lei)
2007-2010	Yeda Crusius	PSDB/PFL	0	
2010-2014	Tarso Genro	PT/PSB	12	Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci) Participação Digital Gabinete dos Prefeitos

Fonte: Nuñez (2015). Elaboração própria.

É importante ainda retomar o papel político-eleitoral desempenhado pelo OP no município de Porto Alegre, cidade que foi governada pelo partido por 16 anos consecutivos. A implementação no OP no município constitui uma das principais vitrines do “modo petista de governar”. Além da dimensão evidente de ser bem-sucedida em concretizar a diretriz petista de governar com participação popular, o OP a um só tempo fortaleceu os vínculos os movimentos sociais ligados ao partido, além de criar relações com aqueles em que o partido não estava presente. Ele também forneceu maior capacidade de pressão do Executivo junto ao legislativo, espaço em que o PT era minoritário (DIAS, 2002). Isso permitiu que o partido tivesse capacidade de implementar sua agenda política redistributiva, uma vez que o OP era desenhado de modo a facilitar a aplicação de recursos em áreas de menor poder aquisitivo (MARQUETTI, 2008).

A oposição, corretamente, enxergava no OP a base popular do governo, ela enxergava o OP como espaço, espaço de diálogo permanente, de legitimação permanente do governo “esquerdista” do PT. Então isso pra mim era muito claro, e evidente que a variável política tinha a ver com toda essa agenda e o programa de transformação, então nós falávamos em reforma agrária, nós falávamos em agricultura familiar, nós falávamos em investimento pros pequenos, nós falávamos em distribuir renda, nós falávamos em repartir renda nos salários (Entrevista ROSSETTO, 2019).

Portanto, o sucesso do Orçamento Participativo em Porto Alegre reside na sua capacidade de ser um instrumento que simultaneamente funciona para implementar o programa partidário (*policy seeking*), como também o auxilia a se posicionar com mais poder frente aos demais adversários políticos, tanto na arena legislativa, como na arena eleitoral, além de fortalecer seus vínculos sociais com organizações da sociedade civil, prévios e novos.

Assim, a tentativa de replicá-lo no nível estadual, em oposição à Consulta Popular, se trata de um exemplo claro de *competitive institution building* (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006). Porém, a tensão entre poderes já existente no nível municipal, complexifica-se no nível estadual. O OP gaúcho teve que se defrontar com a pressão da Assembleia Estadual, da Bancada Federal, dos prefeitos da oposição e dos Conselheiros dos Coredes (Conselhos de Desenvolvimento Regional). Some-se ainda a já mencionada maior dificuldade devido à escala e às distâncias de participação do cidadão comum, não vinculado de forma organizada a qualquer tipo de associação, conselho, partido ou organização política em geral.

Entre os desafios enfrentados, estão o processo de judicialização do OP, que culminou na proibição de uso de recursos do Estado para realização das Assembleias regionais no primeiro ano de governo, com decisão posteriormente revogada, além de duas derrotas na Assembleia de propostas que haviam sido aprovadas pelo OP em relação à reformação da matriz tributária (SOUZA, 1999; RIO GRANDE DO SUL, 1999).

4.2.3 A judicialização

O governo Olívio Dutra, mesmo diante dos desafios colocados, adotou a estratégia de implementar o OP estadual da forma mais semelhante possível à experiência de Porto Alegre. Há um fortíssimo compromisso ideológico do próprio governador e de sua equipe com a pauta. Assim como em Porto Alegre, a coordenação e execução do OP era feita em um órgão com forte proximidade do Gabinete. Ainda, em diversas situações os eventos contavam com a presença do próprio governador ou do vice, de forma a indicar que aquele era um espaço

priorizado politicamente.

O OP estadual começa a ser implementado em 1999 com a realização de Assembleias Regionais, desconsiderando os Coredes e da Lei da Consulta Popular – que nunca havia sido implementada, cabe ressaltar, pois foi promulgada ao final do governo Britto. Tal opção pode ser entendida como uma estratégia de utilizar o OP como um instrumento de pressão popular de modo a dar suporte social a um governo de minoria parlamentar (Entrevista SOUZA, 2017). Para além das críticas dos opositores e dos Coredes, em maio do mesmo ano, Alceu Collares (PDT) que era então Deputado Federal, entra com uma Ação Popular⁷⁷ contra o governador Olívio Dutra, exigindo a regulamentação do Orçamento Participativo, inclusão dos Coredes e o cumprimento da Lei da Consulta Popular⁷⁸. Apesar de o PDT ter apoiado o PT no segundo turno e compor formalmente o governo – sendo Dilma Rousseff Secretária de Energia pelo PDT –, havia uma divergência interna nesse partido em virtude de o PT ter atuado como oposição durante as gestões de Alceu Collares⁷⁹ à frente da prefeitura (1986-1989) e do governo do estado (1991-1995), conforme relata em detalhes Olívio Dutra (Entrevista 2019):

Ele [Alceu Collares] foi prefeito e teve um mandato tampão que era uma dificuldade pra ele por ser o primeiro prefeito depois da ditadura. É evidente [que] a nossa base tinha uma crítica muito séria de como se conduzir a questão da educação e a questão de serviços né, lixo, o pessoal de baixo do viaduto, essas coisas todas. É evidente [que] o Collares naquele pouco tempo não podia fazer as coisas acontecer, então a nossa crítica foi realmente dura, não me arrependo, mas tenho que reconhecer. [...]

O Brizola participou da nossa campanha. Tem uma foto que ele está com o bigode. Então esse desentendimento ocorreu dois anos depois de nós estarmos

⁷⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. Ação Popular nº 2774831-09.2005.8.21.0001. 1999.

⁷⁸ Não obtive acesso aos autos, apesar de solicitação feita ao TJ-RS.

⁷⁹ Alceu Collares é um ator importante para entender o processo de consolidação das instituições participativas no Rio Grande do Sul. Além de ser o responsável pela institucionalização dos Coredes, ainda como prefeito de Porto Alegre (1986-1988), instituiu o “Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal”, em Lei que ficou conhecida pela polêmica dos “Conselhos Populares” (Lei Municipal nº 195/1988). O governo do PDT na cidade de Porto Alegre tinha o PT como oposição e enfrentou críticas em virtude da lei. O argumento público era de que haveria uma apropriação indevida do termo “Conselho Popular”, que seria um espaço autônomo do movimento. No entanto, havia outros argumentos de fundo, como o fato de não utilizarem o zoneamento da cidade defendido pela UAMPA e outras organizações do movimento de moradia (FEDOZZI, 2000). Quando assume o governo municipal em 1989, no entanto, o PT se viu diante da obrigação legal de regulamentar a legislação à qual havia se oposto. Esse impasse só foi solucionado com a obrigatoriedade de elaboração da nova Lei Orgânica Municipal (LOM), decorrente da Constituição recém-aprovada. A nova administração insere nessa lei sua visão conceitual que distingue o papel dos “Conselhos Municipais” dos “Conselhos Populares” e posteriormente regulamenta os conselhos municipais na Lei Complementar 267 de 1992. Collares era fortemente vinculado ao Trabalhismo, e foi eleito governador no mesmo ano em que Brizola é candidato à Presidência, com expressiva votação no seu Estado de origem⁷⁹. Apesar de seu nítido compromisso com a defesa de temas participativos e aparente convergência de agendas políticas, a sua relação com PT era de tensão, uma vez que o partido fez oposição às suas gestões e vice-versa. Como veremos mais adiante, Collares é responsável pela Ação Popular que acaba por judicializar o processo do Orçamento Participativo na Gestão Olívio Dutra.

no governo [do Estado em 2000], por conta da postura do Collares, que impôs um candidato do PDT pra ser candidato à prefeitura, quando podia ser uma força conjugada na prefeitura.

Então foi isso. Não houve uma ruptura, mas houve esse desentendimento por conta de coisas que estavam lá no passado das críticas que fazíamos ao Collares e da vontade que ele tinha de dar um retroco pra nós. E aí veio a ação, que depois nós derrubamos e prosseguimos no processo. (Entrevista DUTRA, 2019).

Em menos de um mês, o Tribunal profere decisão liminar contrária ao governo petista, posteriormente confirmada por decisão da Turma do Tribunal do Rio Grande do Sul. A decisão vedou o uso de recursos públicos e a atuação de servidores e qualquer tipo de publicidade governamental relacionada ao Orçamento Participativo. Naquele momento, as assembleias já haviam sido realizadas, com a participação estimada de 180 mil pessoas, que teriam eleito 8 mil delegados para a etapa seguinte⁸⁰.

Ao invés de interromper o processo, o governo Olívio decide seguir com o OP no mesmo formato, amparando-se na sociedade civil e nos governos locais para garantir a mobilização, infraestrutura e organização dos encontros. Conforme relata Ubiratan de Souza (Entrevista, 2017), à época Secretário Especial do Gabinete de Orçamento e Finanças:

[...] a infraestrutura era feita pela população, pelos movimentos sociais, pelas prefeituras e eu, por exemplo, e o meu gabinete tinha que estar na Assembleia pra apurar, pra fazer a metodologia. [...]

Mas aí foi muito divertido, porque aí a RBS⁸¹ aqui fazia debates. Era um inferno, eles tinham debates na TV. [...] o Lázaro Martínez, que era o âncora do programa, chegava nessa fase da liminar [sic], virou para mim e falou: “Ubiratan, como você chegou nas Assembleias nesse período [justamente] agora que tinha liminar?” Digo: “Cheguei na Assembleia pois [foi] o povo que organizou tudo lá, era só eu chegar”. “Mas tu foi [sic] num veículo oficial?”. Digo: “Não”.

Simultaneamente, como estratégia jurídica de retaguarda (Entrevista SOUZA, 2017), em julho daquele ano, o PT entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra a Lei da Consulta Popular⁸². Nesse ínterim, enquanto

⁸⁰ FOLHA DE LONDRINA. TJ do RS suspende novamente Orçamento Participativo. **Folha de Londrina**, 1999. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/geral/tj-do-rs-suspende-novamente-orcamento-participativo-171130.html>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

⁸¹ Rede Brasil Sul, conglomerado de mídia brasileiro, o mais importante no Rio Grande do Sul, afiliado à Rede Globo.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n 2037/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Melo. 1999. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1769656>>. Acesso em: 19 mar. 2019. Relatado pelo ministro Celso Antonio de Mello, até o momento se encontra em tramitação, sem decisão proferida, tendo sua última movimentação há mais de 10 anos, em março de 2009. Possui mais de 600 páginas, das quais 560 são de

tramitam as duas ações judiciais, o PT segue insistindo na execução do Orçamento Participativo Estadual e passa a se rearticular com alguns dos atores envolvidos. Após o primeiro ano de governo, a liminar é derrubada e o governo petista pode voltar a executar os procedimentos do OP, com a organização de assembleias, produção de cartilhas, entre outros, regularmente (Entrevista ROSSETTO 2019; Entrevista DUTRA, 2019).

4.2.4 Repactuação com os Coredes e a estratégia da oposição

A repactuação com os Coredes se torna uma responsabilidade delegada ao vice-governador Miguel Rossetto, que intervém junto com Ubiratan de Souza e Iria Charão⁸³, os dois principais responsáveis pela execução do OP estadual. O governo reafirma sua intenção de seguir realizando o OP, porém se compromete a executar as obras deliberadas pela Consulta Popular em 1998, até um montante específico. Em alternativa ao que estabelecia a Consulta de que a lista de obras seria elaborada pelos Coredes, a proposta do governo é de que os seus membros, para as obras do ano seguinte, participassem nas Assembleias do OP realizadas nos municípios e regiões (Entrevista SOUZA, 2017).

Mas, como compensação, a proposta garantia a presença de pelo menos dois membros do Coredes por região na composição do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Este Conselho, que era onde de fato se deliberavam as prioridades do OP, era composto por 209 conselheiros, de forma proporcional à população da região, sendo no mínimo 2 e no máximo 13 conselheiros por região. Com a garantia de 2 conselheiros por região, os membros do Coredes tinham, de saída, 44 conselheiros ou 21% dos assentos no COP, para além daqueles outros que eles poderiam eleger mobilizando mais participantes para as Assembleias municipais e regionais. Essa proposta é aceita pelos Coredes e a partir do segundo ano o processo passou a transcorrer sem tantos tensionamentos e maior mobilização, restando ainda a oposição por parte do Legislativo e de parte dos prefeitos (Entrevista SOUZA, 2017). O governo Olívio também assume a responsabilidade de apoiar a institucionalização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), estruturas articuladas aos Coredes em nível regional, criados pela Lei nº 11.451 de 2000, que altera a Lei da Consulta Popular.

A repactuação, porém, não proporciona um automático alinhamento dos Coredes

peças protocoladas pelos procuradores do Estado à época de sua proposição, com inúmeras colagens de jurisprudência, trechos de livros, leis publicadas no diário oficial e notícias de jornal sobre a polêmica entre governo e a oposição no tema da Consulta Popular e Orçamento Participativo.

⁸³ Ubiratan de Souza era Secretário Especial do Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) e Iria Charão era Coordenadora de Relações Comunitárias, também ligada ao GOF.

com o governo. O Fórum Democrático, espaço paralelo convocado pelos partidos da oposição segue ocorrendo, com participação do Coredes. Além disso, o trauma gerado por esse rompimento teve efeitos de longo prazo, sendo um ponto de tensão a ser pactuado durante o governo Tarso Genro (Entrevista SCHMIDT, 2017; Entrevista KOPP, 2017).

Por sua vez, os partidos de oposição na Assembleia Legislativa, em maioria, seguem se opondo e boicotando o Orçamento Participativo. A estratégia era a de emendar a proposta que vinha do Executivo, retirando recursos das obras que eram priorizadas pelo processo do OP⁸⁴ (Entrevista SOUZA, 2017).

4.2.5 A proposta de nova matriz tributária para o Estado

Ao longo dos anos seguintes de governo, o OP estadual funcionou regularmente. Mesmo que a Assembleia Estadual não endossasse completamente a proposta aprovada após o ciclo de discussões participativas do Orçamento, as eventuais emendas não chegavam a descaracterizar ou inviabilizar os principais projetos aprovados.

No entanto, o Estado encontrava-se em uma situação fiscal bastante delicada, e havia a necessidade de ampliar as receitas, especialmente considerando que o projeto de governo petista tinha entre suas diretrizes o fortalecimento de investimentos sociais. Seguindo a diretriz de discutir o orçamento em seu conjunto, receitas e despesas, e a partir da experiência de Porto Alegre que auxiliou na redefinição da alíquota do IPTU e possibilitou o aumento de receitas do município, o governo estadual apresentou uma proposta de nova matriz tributária (Entrevista GENRO, 2017; Entrevista AUGUSTIN, 2019; Entrevista ROSSETTO, 2019). Como um governo de minoria parlamentar, a possibilidade de aprovar um projeto que pode vir a implicar perdas para setores econômicos específicos é bastante baixa. A aposta do governo reside toda na capacidade do OP em mobilizar uma ampla base social, que possibilitasse a sustentação política da proposta.

No entanto, nesse caso o governo estadual não teve o mesmo sucesso obtido em Porto Alegre. A proposta de “Nova Matriz Orçamentária” foi aprovada no processo de debates participativos do OP, porém barrada na Assembleia. Mas mesmo dentro do processo do OP, setores sindicais com forte relação com o PT se posicionaram contrários, evidenciando como

⁸⁴ Pela chamada “Lei Vilela” (Lei Complementar Estadual nº 10.336 de 1994), que estabelece normas para elaboração do Plano Plurianual (PPA), das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, exige que o investimento em obras ou equipamentos deve ser detalhado por projeto e contratante ou fornecedor. Isso fazia com que o Orçamento ficasse bastante amarrado e qualquer emenda impossibilitasse o posterior remanejamento da verba para a obra.

temas de redefinição de tributação são delicados. Os relatos de Miguel Rossetto, vice-governador e Arno Augustín, Secretário da Fazenda do governo estadual, detalham esse processo:

Eventualmente aprovamos, eventualmente não, mas **sempre o principal elemento da discussão no legislativo era a aprovação do OP. Isso nos dava força, já que nos governos, tanto num caso como no outro, não tinha maioria no Legislativo.** No Estado nós não aprovamos [a proposta de nova matriz tributária]. Nós aprovamos o projeto tributário no OP, que é uma reformulação das alíquotas do ICM. Em alguns casos reduzimos, em outros aumentando, mas a Assembleia não aprovou. (Entrevista AUGUSTÍN, 2019)

Nós tivemos duas derrotas importantes, que era a mudança da matriz tributária, que era reversão. A ideia original era não aumentar a carga tributária, mas modificar por dentro a carga tributária, reduzindo a tributação indireta, né? E também a matriz salarial do Estado neste momento, que a nossa expectativa era trabalhar pra reduzir as distâncias entre maior e menor salário. Bom, nós perdemos por conta da cultura conservadora, da capacidade de reação. É um aprendizado importante. A CUT foi contra isso. Pra você ter uma ideia, a CUT estadual foi contra a mudança da matriz tributária. [...] Porque na época eles majoritariamente acolheram a ideia de que isso era aumento de imposto, pode? (Entrevista ROSSETTO, 2019)

Mesmo sem conseguir ampliar a arrecadação via redefinição de tributos, foram buscadas alternativas para sanear as contas públicas, de modo a manter-se coerente com o programa eleito. Isto é, o governo estadual manteve-se contrário às privatizações e conseguia ampliar o investimento social, valendo-se somente de ferramentas disponíveis para o executivo que não necessitavam de aprovação no legislativo, como redução de benefícios fiscais e combate à sonegação e à evasão. A presença do OP, mesmo que não aprovado na Assembleia, servia mesmo nesses casos como um elemento de legitimação da ação do executivo perante a população e os setores organizados.

Embora a gente não tenha aprovado o projeto de lei, nós conseguimos melhorias na arrecadação, porque parte das questões podem ser definidas pelo Executivo via decreto, via convênio CONFAZ, e **a existência do Orçamento Participativo como um polo de apoio ao governo mesmo assim foi importante pra melhoria da arrecadação.**

Tanto é que nós conseguimos pagar as contas. Quando nós estávamos na transição antes de assumir o governo, o Secretário da Fazenda do Britto disse uma frase que ficou antológica. Ele disse assim: “Se não vender estatais em abril de 99 pelo governo, o governo Olívio não paga mais salário”.

Então foi essa situação que eles deixaram pra nós. Nós não vendemos patrimônio, pagamos salário e ainda investimos e criamos universidade estadual, aumentando muito gasto com saúde. Fizemos o que tínhamos nos proposto

enquanto programa de governo, ou seja, a arrecadação podia aumentar mesmo sem a aprovação das alíquotas, porque a gente fez outros instrumentos, combates à sonegação, vários tipos de evasão. Com os próprios convênios Confaz, que ficavam na abrangência maior do executivo, a gente conseguiu coisas importantes (Entrevista AUGUSTÍN, 2019).

4.2.6 *Balanço do OP estadual*

Considerando as condições em que foi implementado, de forte oposição no legislativo, resistência inicial dos Coredes e de uma decisão judicial, que impedia o uso de recursos públicos na execução do programa e na publicidade governamental no primeiro ano, o fato de o processo deliberativo do OP ter sido realizado ao longo dos quatro anos de mandato de Olívio Dutra demonstra o forte compromisso do partido e a relevância política do OP para o partido.

O governo Olívio chega ao seu final extremamente desgastado por este e uma série de outros embates com os partidos da oposição, notadamente os já mencionados temas da privatização dos bancos e isenções fiscais da indústria automobilística (Ford e GM), além de enfrentado uma CPI na Assembleia⁸⁵. Dutra finalizou seu mandato com taxa de aprovação semelhante ao seu início, após uma queda e posterior recuperação: 30% de aprovação, 39% regular e 28% de reprovação⁸⁶. Mesmo dentro do PT, não houve sequer consenso sobre reeleição e Tarso Genro, então prefeito de Porto Alegre, disputa as prévias partidárias e se sagra o candidato à sucessão pelo PT no governo do estado.

No entanto, com tal cenário de desgaste junto à oposição e disputa interna partidária, nem mesmo o efeito “onda vermelha” associado ao bom desempenho nacional do PT e a eleição de Luís Inácio Lula da Silva são capazes de compensar os problemas do partido no plano estadual. A eleição estadual de 2002 acaba por confirmar a tradição gaúcha de nunca reeleger um governador. O vencedor do pleito é Germano Rigotto, do PMDB, com 53% dos votos, contra 47% de Tarso Genro.

Ao longo dos oito anos seguintes, a Lei da Consulta Popular volta a ser implementada regularmente tanto por Rigotto (PMDB), quanto pela seguinte governadora,

⁸⁵ Tratou-se da CPI do jogo do bicho, da qual foi inocentado de todas as acusações, sendo o processo arquivado. Entre as denúncias veiculadas em jornais, uma delas resultou em uma nota de reparação à Olívio Dutra, em virtude de ofensas pessoais contra ele. Mais informações: <https://www.sul21.com.br/ta-na-rede/2018/11/apos-16-anos-decisao-judicial-determina-nota-em-reparacao-a-honra-de-olivio-dutra/>.

⁸⁶ DATAFOLHA. Ranking de Governadores. 2002. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/rank_gov_28122002.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2019.

Yeda Crusius (PSDB). Consolida-se o legado institucional estabelecido pelos governadores anteriores e o Orçamento Participativo segue como um programa de participação local. No entanto, mesmo no nível municipal, o programa deixa de ser a “estrela da participação” para o PT em âmbito nacional.

4.3 O governo Tarso Genro (2011-2014): a política da concertação social

Ao assumir o governo, Tarso Genro tinha o desafio de integrar uma proposta de Orçamento Participativo estadual com instrumentos de participação de gestões anteriores de outros partidos. O cenário de forte polarização e judicialização enfrentado pelo governo Olívio deixara alguns traumas que o novo governo petista pretendia evitar. Assim, o Sisparci busca reunir a herança institucional (Consulta Popular e Coredes, Conselhos de Políticas Públicas e CODES-RS), o programa histórico partidário (Orçamento e PPA Participativo) e novas formas de participação digital e direta, com a criação do Gabinete Digital.

O cenário político em que Tarso Genro assume era bastante diferente daquele enfrentado por Olívio Dutra. O PT já entrava em seu terceiro mandato presidencial e com uma política de alianças bastante distinta, desde a Carta ao Povo Brasileiro. Isso havia permitido a formação de uma ampla coalizão e base de apoio do governo, que agora tinha capacidade de formar maioria na Assembleia. A presença em prefeituras também havia dobrado, sendo que o PT agora era o terceiro maior partido do Estado, com 14% das prefeituras.

Figura 7 – Composição partidária da Assembleia Estadual do Rio Grande do Sul (2011-2014)

Fonte: TSE. Elaboração própria.

Figura 8 – Prefeituras por partido no Rio Grande do Sul (2011-2014)

Fonte: TSE. Elaboração própria.

Essa ampliação alianças também exigia do PT uma postura mais flexível e negociada de sua plataforma política, bem como uma maior incorporação das demandas de outros partidos da base aliada, o que significava, no caso das políticas participativas, um compromisso com a manutenção e incorporação do legado institucional do Estado.

A concepção do Sistema Estadual ocorreu no processo de elaboração do programa de governo, onde é mencionado pela primeira vez (Entrevista DANERIS, 2017). Mas sua efetiva elaboração ocorre por meio de uma forte troca entre políticos e burocratas do governo estadual e do governo federal. Essa troca se deu tanto no formato de debates e seminários, como também na própria circulação de pessoas que trabalharam nas duas esferas. Essa experiência, elaborada em diálogo, vem a servir posteriormente como modelo e inspiração para a elaboração do que seria um Sistema Nacional de Participação.

É neste ponto em que reside a conexão entre a dimensão estadual e nacional. Enquanto no governo Olívio, o desafio estava em transpor para o estadual uma experiência bem-sucedida no nível municipal – que havia se difundido nacional e internacionalmente –, no governo Tarso havia uma forte interconexão entre o governo federal e o estadual. Essa interconexão ocorria por uma troca de mão dupla: por um lado, havia burocratas ativistas que transitavam entre uma esfera e outra, seja na participação esporádica em seminários, como efetivamente ocupando cargos em ambos os espaços (em diferentes momentos). Desse modo, o acúmulo de 8 anos de políticas participativas no governo Lula exercia influência nas diretrizes políticas do Rio Grande do Sul. Por outro lado, o que era gestado de inovador no plano estadual também vem a exercer posteriormente influência sobre a política participativa federal.

Isso só ocorreu desta forma, em cada caso, pelo tipo de alinhamento partidário entre diferentes níveis de governo em cada momento. No governo Olívio Dutra, o PT governava simultaneamente a capital, Porto Alegre, e o Estado, porém era oposição no nível federal ao governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Já o governo Tarso Genro ocorre tendo o governo federal como seu aliado, com Dilma Rousseff iniciando o terceiro mandato presidencial do PT. Por sua vez, o PT havia perdido sua hegemonia na capital gaúcha, onde governara por 4 mandatos consecutivos, de 1989 a 2006.

4.3.1 A conexão entre níveis de governo: do federal para o estadual e vice-versa

Não é possível afirmar com precisão onde e quando surge a ideia de um “sistema de participação”. A proposta é atribuída ao próprio Tarso Genro, que durante as reuniões para discussão das diretrizes para elaboração do programa de governo do Estado, ainda antes da

campanha eleitoral. Ele teria apresentado a proposta de pensar as diversas instituições participativas existentes de forma “sistêmica e integrada” (Entrevista DANERIS, 2017; Entrevista GENRO, 2017; Entrevista WU, 2017). Porém, a proposta de um sistema já havia sido citada publicamente por Luiz Dulci (2010, p. 90), então ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, que defendia a existência de um “embrião de sistema de participação em políticas públicas” no âmbito do governo federal. Dentro da Secretaria-Geral chegou a ser elaborada uma proposta de um sistema de participação, integrado a uma espécie de “Consolidação das Leis Sociais”, incluindo os principais programas sociais dos governos Lula. No entanto, esse projeto não chegou a ser enviado ao Congresso (Entrevista SCHMIDT, 2017, Entrevista DULCI, 2019).

Assim, a ideia de sistema já estava presente entre a direção petista do governo Lula, do qual o próprio Tarso Genro participava, embora nunca tenha sido parte do grupo majoritário do partido. Entre o período como Prefeito de Porto Alegre (2001-2002) e governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro foi ministro da Educação, de Relações Institucionais e da Justiça, além de ter exercido por um ano, como interino, o cargo de presidente nacional do PT, durante o período em que veio à tona o que ficou conhecido como escândalo do “Mensalão” e que fez com que José Genoíno tivesse que se afastar do cargo.

Esses elementos nos permitem afirmar que a elaboração do Sistema Estadual de Participação foi, desde a concepção inicial, fruto dessa troca intensa entre políticos e burocratas que transitavam entre diferentes esferas de governo, em virtude do alinhamento partidário existente.

A primeira proposta do desenho que viria se tornar o Sistema Estadual de Participação aparece programa de governo, ainda sem um detalhamento, mas já elencando as várias estruturas que deveriam compô-lo⁸⁷. Com destaque estão o Orçamento Participativo, como legado partidário, e a Participação Digital, como elemento de inovação, junto com uma série de outras estruturas que compõem o legado institucional de participação do Estado, à exceção da Consulta Popular, que não aparece no programa. Outra aparente novidade de destaque é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES-

⁸⁷ São citados explicitamente: Orçamento Participativo; Participação Digital; Conselho de Desenvolvimento Econômico do RS; Conferências estaduais, plenárias públicas temáticas, plebiscito e referendos; Conselhos estaduais, regionais, municipais, temáticos e setoriais (Coredes, Comudes e Conselhos Gestores de Políticas Públicas). (Programa de Governo TARSO GENRO – GOVERNADOR, Beto Grill – Vice, Coligação: Unidade Popular pelo Rio Grande PSB – PCdoB – PT – PR, 2010)

RS), inspiração direta do “Conselhão” instituído no governo Lula⁸⁸. Uma estrutura semelhante havia sido criada formalmente em 2003, pelo governo de Germano Rigotto (PMDB), embora tenha se reunido uma única vez até então (DANERIS, 2016, p. 69). O nome é o mesmo, porém mudam a sigla (Codes) e a composição do conselho, que aumenta de 52 para 90 membros.

Logo nos primeiros meses do governo, são estruturados a Secretaria Executiva do CDES-RS, sob responsabilidade de Marcelo Daneris, o Gabinete dos Prefeitos e o Gabinete Digital, vinculados diretamente ao governador, estando o primeiro com Jorge Branco e o segundo e coordenado por Vinícius Wu, Chefe de Gabinete e o Gabinete dos Prefeitos. É criada também a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, responsável por elaborar a proposta de Sistema de Participação, que tem João Motta à frente.

Desse modo, o governador lança de forma rápida as novidades políticas, que são conduzidas de forma independente inicialmente, enquanto que a estratégia para articular o debate sobre participação no orçamento e todo o legado estadual existente de instituições participativas é trabalhado de forma mais gradual. O Sistema de Participação Estadual somente é lançado no final do segundo ano de governo, em outubro de 2012. Nesse ínterim, o processo de elaboração envolveu um longo processo de diálogo e pactuação com atores relacionados ao tema.

O primeiro passo foi voltado para o diálogo com os Coredes e a construção de uma proposta que fosse o mais consensual possível para um processo participativo no tema do orçamento. Isso envolvia a difícil conciliação entre a Lei da Consulta Popular e o programa petista em defesa do Orçamento Participativo. Embora o governo Olívio Dutra houvesse logrado uma repactuação com os Coredes e sua participação no processo do Orçamento Participativo então, o processo representou um ponto de inflexão e desconfiança destes conselhos para com as administrações petistas (Entrevista SCHMIDT, 2017; Entrevista KÖPP, 2017).

Para além do esforço de diálogo entre os atores estaduais envolvidos, o governo Gaúcho também se propõe a realizar um debate mais amplo, que envolve atores do governo

⁸⁸ Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Conforme consta no site do cdes.gov.br: “O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é um colegiado composto por representantes da sociedade civil, criado em 2003 pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e atualmente previsto na Lei 13.502, de 1º de novembro de 2017. Seu trabalho é regido pelo Decreto nº 8.887, de 24 de outubro de 2016, e consiste no aconselhamento direto ao presidente da República, por meio de recomendações que podem ser transformadas em novas políticas públicas ou contribuir para o aperfeiçoamento de políticas já existentes. O CDES se distingue dos demais conselhos de governo por assessorar o presidente em todas as áreas de atuação do Poder Executivo Federal. A diversidade dos membros do Conselho proporciona diálogo plural, com trânsito de vários tipos de informações e pontos de vista. O propósito compartilhado de pensar o desenvolvimento do país, em um ambiente democrático de debate, ajuda o CDES a superar diferenças e a construir consensos” (BRASIL, 2018).

federal e pesquisadores nacionais e internacionais no processo de elaboração estadual, ao mesmo tempo dá visibilidade à iniciativa gaúcha, para além de suas fronteiras. No processo de elaboração do Sisparci, foram realizados dois grandes seminários, envolvendo entre 600-700 participantes cada, contando sempre com a presença de representantes do governo federal, de outros governos estaduais e prefeituras, de organismos internacionais, como o BID, BIRD e PNUD, acadêmicos brasileiros e internacionais, oriundos de Portugal, Itália, Espanha, Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha. Os primeiros dois seminários resultaram em uma publicação com as diretrizes do que iria se constituir como Sistema, dos quais a fala abaixo sintetiza os desafios sobre os quais se debruçavam os envolvidos na sua elaboração:

Os cinco principais desafios para a criação do Sistema de Participação são:

- atores da sociedade civil devem poder acompanhar a execução do orçamento;
- a unidade de participação na elaboração do orçamento deve ser a unidade regional;
- realizar articulação regional que integre entidades existentes com os movimentos populares;
- coordenação das formas de participação com a realização de uma conferência anual ou semestral de integração da participação popular.
- Deve ser evitada a multiplicação setorial das formas de participação.

Leonardo Avritzer (1º. Seminário – Bases conceituais do Sistema de Participação – 24 e 25 de fevereiro de 2011) (RIO GRANDE DO SUL, 2012, com edições de pontuação minhas).

Posteriormente ao seu lançamento, foram realizados ainda mais dois seminários semelhantes, com o objetivo de acompanhar o seu processo de implementação (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

4.3.2 A concertação como estratégia de governabilidade

Sendo o ponto mais sensível do debate, a relação entre OP, Coredes e Consulta Popular ganhou termos mais amplos, não se prendendo a nomes ou processos pré-concebidos, mas buscando pensar como garantir a participação da população no debate orçamentário (PPA, LDO e LOA). Ao final, o desenho era chamado de “Orçamento Participativo com Consulta Popular” (Entrevista SCHMIDT, 2017), e envolvia o processo de discussão em termos mais gerais no Conselho Estadual de Desenvolvimento Social e a priorização regional dos Coredes, a realização de assembleias municipais e fóruns regionais inspirados no formato do OP e a votação final da população, que ordenava as prioridades de investimentos pré-definidas no processo anterior, por meio de votação em cédula ou internet, conforme estabelecia a Lei da Consulta Popular.

Então nós integramos o **Orçamento Participativo**. A plenária [era] que estabelecia os seus pontos, as suas prioridades. A **Consulta Popular**, para dar ordem, para dar poder dar ordem na demanda de cada região, em questões mais estratégicas da região, o **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**, que fazia negociações sobre políticas públicas concretas e estabelecendo uma conexão com estes instrumentos para a participação.

E esta conexão foi extremamente virtuosa. No último ano do nosso governo nós já tivemos a participação através de consulta popular dando ordem e prioridades das demandas que vieram do Orçamento Participativo com a participação de 10% do eleitorado, eu me lembro de um milhão e trezentas mil pessoas. (Entrevista GENRO, 2017)

Esse novo desenho de participação no orçamento enfrentou resistência dos próprios petistas, especialmente, de atores historicamente envolvidos nos processos de Porto Alegre e do governo Olívio (Entrevista DANERIS, 2017; Entrevista WU, 2017; Entrevista GENRO, 2017). Na prática, os termos Consulta Popular e OP eram usados de forma quase intercambiável. Porém, em termos de formalização, segue existindo apenas a Lei da Consulta Popular. O OP sempre careceu de institucionalização e funcionava, durante o governo Olívio Dutra, na lógica de “autorregulação” – isto é, apenas com um regimento interno, repactuado anualmente, mas nunca sequer publicado no *Diário Oficial*. Por sua vez, o Decreto do Sistema Estadual apenas menciona que o sistema terá atuação sobre as decisões orçamentárias, evitando maior detalhamento.

As publicações oficiais de governo (RIO GRANDE DO SUL, 2012; RIO GRANDE DO SUL, 2014) também seguem o mesmo caminho de uma referência genérica ao debate participativo sobre o orçamento, sem mencionar nomenclaturas específicas. Assim, a ideia de OP permanece enquanto inspiração dos espaços de debates do orçamento em assembleias, mas com maior liberdade e distanciamento do desenho original de Porto Alegre.

Figura 9 – Organograma do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã

Fonte: Rio Grande do Sul (2012).

No organograma acima, retirado de publicação oficial, é possível verificar que dos quatro pilares do sistema, dois referem-se ao legado institucional do Estado, que é incorporado pelo novo governo: “Decisões Orçamentárias”, em amarelo, e “Controle Social”, em laranja. Nestes itens, a novidade está na tentativa de articulação e integração das ações.

Por sua vez, as colunas de “Diálogos Sociais”, em verde, e “Participação Digital”, em vermelho, constituem as inovações propriamente e que, conforme mencionado, já haviam sido lançadas antes, apresentando relativa autonomia e sendo vinculadas diretamente ao Gabinete do Governador. Nestas duas colunas, o organograma reflete o fato de que elas ainda estavam em elaboração: não é clara a hierarquia entre as várias caixinhas, que por vezes são instituições, como o CDES, por vezes programas e atividades.

É possível também pelo organograma verificar que, enquanto o pilar do “Controle Social” está mais fortemente vinculado a organizações da sociedade civil e movimentos sociais, a partir dos Conselhos Regionais e Conselhos Gestores de Políticas, o pilar dos “Diálogos Sociais” concentra-se nas relações intergovernamentais e em atores do setor

privado – especialmente empresários que compõem o CDES, que é o elemento-chave para o chamado processo de “concertação social”, uma espécie de esforço de criação de consenso entre atores que têm interesses distintos junto ao governo (Entrevista DANERIS, 2017; Entrevista GENRO, 2017). Por fim, a “Participação digital”, para além do elemento tecnológico, cumpre o papel de estabelecer uma conexão direta e não mediada entre o governador e o cidadão comum.

Nós éramos quatro secretários. Cada um dirigia uma área e tentávamos fazer essa síntese, esse entendimento, essa compreensão sobre as diversas pautas e agendas. O Marcelo com o Conselho, em pautas mais gerais em que praticamente aqueles segmentos mais representativos do ponto de vista econômico, do ponto de vista cultura, religioso, regional, da área das universidades estavam ali assentados intelectualidade, cultura. Então era uma gama digamos de consulta de opiniões muito rica e muito forte, que incidia, recorrentemente nas decisões que o governo estará fazendo. Era uma instância muito ativa esta, inclusive com opiniões sobre algumas políticas, nós num contato mais embaixo com os Conselhos regionais e movimentos, os Coredes. (Entrevista MOTTA, 2017).

Embora o sistema fosse, em tese, coordenado pela SEPLAG, a estrutura de governo não era equivalente à estrutura de governo em termos hierárquicos. Isso fazia com que na realidade o Sistema fosse coordenado de forma horizontal entre quatro Dirigentes do governo – João Motta, Vinícius Wu, Marcelo Daneris e Jorge Branco.

4.3.3 Sistema Estadual de Participação: interrupção precoce e desdobramentos nacionais

O desenho do Sistema Estadual de Participação foi sido construído de forma amplamente dialogada com todos os atores e instituições envolvidos, dentro do conceito de concertação social, isto é, a capacidade de negociação e diálogo entre atores com interesses distintos e, eventualmente, antagônicos.

A recepção do Sisparci foi boa tanto pelo público quanto pelos partidos da oposição, que não realizou nenhuma contestação pública quando da sua instituição. Por seu desenho inovador, recebeu um prêmio do Serviço Público da ONU em 2013. O sistema funcionou bem durante o mandato de Genro, ainda que estivesse em constante ajuste e aperfeiçoamento.

No entanto, após menos de dois anos de implementação, ele foi interrompido devido à derrota eleitoral do PT. A administração do recém-eleito Ivo Sartori (PMDB) manteve ativos apenas os elementos relacionados ao legado institucional anterior (Consulta Popular e

Coredes).

O Sisparci não foi fonte de conflitos para Tarso Genro, mas tampouco foi um elemento de peso para contrabalancear outros fatores negativos que pesaram contra sua reeleição, entre os quais o baixo crescimento econômico do Estado e o desgaste nacional do Partido dos Trabalhadores. Embora no governo Olívio Dutra os petistas gaúchos não tenham se beneficiado da “onda vermelha” de crescimento eleitoral do partido nacionalmente, eles sentiram fortemente o peso negativo do seu declínio.

Ironicamente, o governo federal ao buscar espelhar a experiência estadual do Rio Grande do Sul, porém sem o processo de pactuação entre os atores, acaba por dar vazão ao início de uma ferrenha campanha da oposição que culmina no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Em maio de 2014, a presidenta assina o decreto da Política e Sistema Nacional de Participação Social. Sua estrutura é claramente inspirada no gaúcho, mas os elementos do sistema são bem diferentes. Diferentemente do Rio Grande Sul, o Decreto enfrentou forte oposição e retrocessos no Congresso Nacional, em uma disputa baseada na retórica ideológica.

4.4 Considerações finais

Ao compararmos em detalhe cada uma das gestões petistas à frente do governo do Rio Grande do Sul, verificamos que, apesar de haver em comum a defesa do ideário partidário de defesa de políticas participativas, as estratégias utilizadas para a implementação desse programa foram bastante distintas. O governo Olívio Dutra foi marcado por uma política confrontativa, em que a política participativa partidária, o OP, é implementada em conflito com o legado institucional do Estado e os atores políticos instituídos a partir desse legado. Já o governo Tarso Genro adota a política denominada de “concertação e diálogo” no qual busca negociar e envolver os interessados no desenho da nova política, incorporando o legado institucional em seu programa.

Quadro 2 – Comparação entre as gestões Olívio Dutra e Tarso Genro

		Gestão Olívio Dutra	Gestão Tarso Genro
Contexto Político	Coalizão	PT, PSB, PCdoB e PDT (parcial)	PT, PSB, PDT, PCdoB, PTB, PR, PPL e PRB
	Tipo de governo	Minoria	Capacidade de compor maioria via negociação
	Relação com governo federal	Oposição (FHC/PSDB)	Aliado (Dilma/PT)

	Prefeituras	Baixa (Capital e 7%)	Média (14,6%, terceiro maior partido)
Política Participativa	Território	Incorporação da Divisão Regional pré-existente Coredes	Continuidade da divisão territorial de Coredes
	Governança	Conflito e posterior tentativa de incorporação (Coredes) Conflito permanente com oposição/judicialização	Concertação
	Legado	Rejeição/Conflito	Incorporação e Integração
	Inovação	Primeira tentativa de transpor programa local para estadual (por mimetização)	Articulação das estruturas existentes em forma de Sistema, Relações Intergovernamentais e Gabinete Digital e relação direta governador-cidadão
	Centralidade Política da Coordenação IP	Forte (Gabinete Governador)	Média (Secretaria + Diversas estruturas)
	Institucionalização	Baixa (ausência de respaldo legal)	Média (Decreto e Leis anteriores)

Fonte: Elaboração própria.

Partindo-se do pressuposto de que atores políticos buscam criar instituições de forma competitiva visando a disputa eleitoral (*competitive institution building*), instituindo políticas que favoreçam o fortalecimento de sua base social e força política, tal variação pode ser explicada pelos diferentes contextos políticos em que cada gestão estava inserida.

O governo Olívio Dutra era um governo de minoria no parlamento estadual, de oposição ao governo federal e com baixa presença em prefeituras, destacando-se apenas sua presença na capital gaúcha. De fato, tratava-se de um governo permeado pela tensão permanente com a oposição. O Orçamento Participativo, neste contexto, para além de ser um elemento central no programa partidário, também tinha a função de instituir uma arena em que o governo pudesse obter uma maioria social, em que os atores organizados da sociedade civil que apoiavam o governo petista, se mobilizassem e apresentassem suas demandas.

O problema foi que ao fazer esse movimento, desconsiderando o legado institucional e os atores a partir dele constituídos (os Coredes), o governo gerou um conflito com um potencial aliado, que somente depois foi parcialmente contornado. A judicialização do processo gerou dificuldades adicionais, impedindo o funcionamento regular do programa, bem como sua maior institucionalização. Ao final, embora tenha logrado ser realizado ao longo de

quatro anos de governo, mesmo com todas os percalços enfrentados, o OP colheu resultado positivos, mas não foi suficiente para contrabalancear o poder da oposição nas eleições.

Por sua vez, Tarso Genro chega ao governo do Estado em forte alinhamento com o governo federal, onde o PT caminhava para seu terceiro mandato consecutivo. Esse elemento influencia diretamente a capacidade de composição política e construção de alianças na Assembleia Estadual. Embora não gozasse de maioria absoluta, o governo Tarso Genro tinha capacidade de construir maiorias e aprovar no legislativo as políticas de sua gestão. Ainda, contava com uma presença muito mais significativa nas prefeituras do Estado. Assim, ao partir de uma base de apoio maior, Tarso Genro trabalha no sentido de sua ampliação e manutenção, a partir da estratégia de “diálogo e concertação”. O desenho do Sistema Estadual de Participação instituiu canais formais de relação do governo em quatro direções: prefeituras e atores locais, empresários, movimentos sociais organizados (base social tradicionalmente ligada ao PT) e população em geral. A estratégia da concertação consistia em colocar esses diferentes atores, muitas vezes com interesses antagônicos, em possibilidade de diálogo e negociação de interesse.

Embora consistam em estratégias de construção institucional bastante distintas, elas apresentam alguns pontos em comum. Em primeiro, ambas tinham centralidade política para os governadores e eram conduzidas com bastante proximidade de seu gabinete. No entanto, nenhuma das duas foi capaz de constituir elemento decisivo no processo eleitoral. Por fim, em ambos os casos não houve a formalização legal das novas instituições participativas, o que resultou na sua efemeridade e seu rápido desmantelamento com a mudança do partido incumbente.

Capítulo 5 PT no governo federal: a participação como método de governar

5.1 Introdução

Após 13 anos da sua primeira disputa presidencial, ao longo dos quais ficou em segundo lugar por três eleições, Luís Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República pelo Partido dos Trabalhadores no ano de 2002. Essa eleição marca o início de um novo ciclo, também de 13 anos, de governos petistas, interrompido em 2016 em virtude do *impeachment* sofrido pela presidenta Dilma Rousseff em seu segundo mandato.

Apesar de a literatura já apontar uma tendência à moderação programática do Partido desde 1995 (AMARAL, 2013; RIBEIRO, 2010), os movimentos feitos para garantir a vitória em 2002 são considerados um marco importante nesse sentido, destacando-se a ampliação do arco de partidos aliados para além da esquerda e a moderação no discurso econômico (SAMUELS, 2004; SINGER, 2010).

Contando com um vice-presidente do setor empresarial e filiado ao Partido Liberal (PL), José de Alencar, a coalizão de apoio ao novo governo Lula conta, ao final do primeiro ano de governo, com 11 dos 15 partidos então com assento na Câmara, representando 73% dos assentos da casa. Apenas PFL (cujo nome foi alterado para DEM), PSDB, PDT e Prona mantêm-se na oposição⁸⁹. Com oscilações ao longo dos mandatos petistas, o Partido

⁸⁹ Base do governo Lula na Câmara infla em 2003, Folha Online, 30/12/2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>

mantém uma coalizão de apoio majoritária pelo menos até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Por sua vez, o compromisso com o cumprimento dos acordos econômicos internacionais e manutenção de uma política econômica é dado pela indicação de Henrique Meirelles para o comando do Banco Central. Porém, ainda no período eleitoral, a divulgação “Carta aos Brasileiros” é uma sinalização aos setores econômicos e é tida como um elemento simbólico de moderação programática do Partido por militantes e estudiosos (SINGER, 2010). Essa leitura é em parte compartilhada por Gilberto Carvalho, paranaense, fundador do Partido e histórico militante das comunidades eclesiais de base, que compôs a coordenação da campanha de Lula e veio a se tornar seu chefe de gabinete ao longo dos 8 anos na presidência de República, sendo posteriormente e ministro-chefe da Secretaria-Geral no governo Dilma Rousseff. Ele considera a carta uma “adaptação pragmática” necessária para garantir a vitória nas eleições:

É o seguinte: a Carta [ao Povo] Brasileiro vem no momento em que o Lula crescia muito nas pesquisas e se já colocava com grande chance de ganhar a eleição, mas havia um grande terrorismo em torno dos riscos que isso significaria para o país, sobretudo na economia, um governo do PT. Então a Carta aos Brasileiros que o Lula assinou, diga-se de passagem, a contragosto, porque ele se rendeu, digamos, à necessidade de fazer aquela carta pra ganhar a eleição. [...] Ela foi uma espécie de adaptação pragmática àquele momento, para que a gente derrubasse resistências no setor financeiro, no setor da grande economia, para podermos tocar adiante o processo e ganhar a eleição (Entrevista CARVALHO, 2019).

No que tange às políticas participativas, a aposta inicial do governo era a de seguir as prioridades do modo petista de governar, que combinavam o estímulo à adoção de orçamento participativo e de conselhos nos municípios (Entrevista DULCI, 2019). Somente após tentativas frustradas de estabelecer um Conselho de Participação sobre Orçamento e de um PPA Participativo, é que a aposta principal se gira para a multiplicação de conselhos nacionais, em conjunto com a realização de conferências nacionais.

Desse modo, o PT traça nova estratégia para promover políticas participativas, de forma experimental e buscando combinar programa partidário com o legado institucional existente. O experimentalismo do PT acaba por estruturar uma “arquitetura” participativa de interfaces socioestatais que culminou em um esforço – frustrado – de estabelecimento de uma Política e Sistema Nacional de Participação Social em forma de Decreto Presidencial (PIRES, VAZ, 2012; TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012).

Com maior visibilidade política e numérica, além de maior institucionalização, os conselhos e as conferências acabam por se constituir como prioridade política do governo e do partido em seus discursos e resoluções. No entanto, há outras dimensões da participação e acesso ao Estado por parte da sociedade civil que, embora nem sempre componham o discurso nem sejam entendidas como políticas participativas, são tanto ou até mesmo mais importantes para compreender a relação dos governos petistas com a sociedade civil e seu papel como uma coalizão social de suporte ao governo.

O Lula pautou esse assunto desde o início do governo. Primeiro o PPA Participativo. Teve uma reunião que o Palocci falou de economia, o Zé Dirceu falou da relação com os partidos da Câmara e Senado, e eu falei do projeto de participação. A reunião de ministérios tinha três pontos de pauta. Em todos eles o Lula falou, dizendo: “É para fazer. Não quero que nenhum ministro não participe”. Então era uma política de governo. Claro, nem todos estavam de acordo, mas o presidente bancou do mesmo jeito. E foi um ato, porque a Secretaria-Geral cuidava de deputado (Entrevista DULCI, 2019).

Assim, para além das instituições participativas tradicionalmente abordadas pela literatura – conselhos, conferências, sistema de participação, PPA Participativo –, também abordaremos neste capítulo os seguintes aspectos: a reorganização administrativa que permite que a estrutura se adéque a uma maior interação socioestatal; a ocupação de cargos por atores com trajetória nos movimentos sociais; e a multiplicação dos pontos de acesso ao estado como viagens e reuniões de negociação. Por fim, também abordaremos ainda o papel da sociedade civil na execução (e não apenas elaboração ou fiscalização) das políticas públicas.

Para a análise, conforme detalhado na introdução deste trabalho, valemo-nos de dados qualitativos, especialmente entrevistas em profundidade com membros do alto escalão do governo, além de documentos e dados compilados sobre os conselhos e conferências em âmbito municipal, estadual e nacional.

5.2 A ampliação dos pontos de acesso ao Estado

A maior permeabilidade do Estado se inicia com a mudança da burocracia, no que tange a seus atores: muitos daqueles que vieram a ocupar cargos de direção no governo apresentavam uma trajetória profissional e militante de trânsito entre espaços de movimentos sociais, do partido e de governos municipais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Esse elemento é facilmente verificável ao analisarmos o perfil dos ministros do PT e também das

assessorias especiais do Gabinete do Presidente, mas também tem rebatimento em outros níveis hierárquicos (D'ARAÚJO, 2009).

Esse fator se combina com a sinalização dada pelo presidente Lula na formação de sua estrutura ministerial: em primeiro, pela criação ou pelo fortalecimento de ministérios que atendem a demandas históricas de movimentos sociais, e que são ocupados por militantes da área, como as Secretarias Especiais de Igualdade Racial, Mulheres, Direitos Humanos, Desenvolvimento Agrário e Cidades.

Em segundo, no que tange ao seu núcleo de governo, Lula reformula as funções da Casa Civil e Secretaria-Geral, de modo a permitir que esta assumisse a função formal institucional de diálogo com movimentos sociais e fortalecimento de canais de participação. Essa estrutura é inédita até então no governo federal. Mais importante ainda é olhar isso no conjunto das funções das estruturas de assessoramento à presidência: a relação com movimentos sociais é colocada em pé de igualdade com as funções de relação com o Congresso, com as unidades da federação e na coordenação interna do governo. Cabe destacar que, durante as gestões de Lula, havia ainda o Gabinete da Presidência, que também cumpria a função de intermediação da relação do presidente com demandas dos movimentos⁹⁰.

A existência de burocratas com origem em movimentos sociais ocupando estruturas permanentes voltadas ao atendimento de demandas da sociedade civil fez com que houvesse intensa agenda de reuniões entre a presidência e as mais diversas organizações da sociedade civil. A maior parte delas era iniciada em temas ligados a crises políticas e aos contatos informais estabelecidos em viagens. Apesar de esses canais serem irregulares e não necessariamente formalizados, cumpriam duas grandes funções: primeiro, eram a um espaço de recebimento de demandas, mediação de conflitos, negociação e busca de solução do problema diretamente pelo núcleo governamental. Em segundo, a depender da necessidade, era o ponto inicial a partir do qual poderia se institucionalizar uma determinada agenda: desde estabelecer uma mesa de diálogo ou outro canal formal e permanente de participação até o encaminhamento para o ministério, ou ainda a formulação em si de uma política pública. Os exemplos são os mais diversos e vão desde conflitos em demarcação de terras indígenas, passando pela estipulação de uma reparação do Estado a pessoas com hanseníase que foram indevidamente colocadas em situação de isolamento até a construção da política nacional para população em situação de rua. (Entrevista SANT'ANNA, 2019; Entrevista MALDOS, 2019).

⁹⁰ Durante a gestão Dilma, essa função foi incorporada à Secretaria-Geral.

Então a participação não se dava apenas através dos conselhos, através das plenárias ou das mesas [de negociação], ela se dava também de modo difuso, na forma em que ele [Lula] recebia, na forma que ele ia ao encontro das pessoas (Entrevista CARVALHO, 2019).

O funcionamento da entrada da demanda é semelhante ao demonstrado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) em estudos de caso de políticas específicas nos Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Agrário e da Justiça. A diferença é o nível hierárquico, uma vez que aqui analisamos diretamente o núcleo do governo e a interação dos movimentos diretamente com a figura presidencial.

Assim, muito antes dos canais formais de participação, há todo um caminho no sentido da institucionalização da participação percorrido, que passa pela maior porosidade do Estado às demandas dos movimentos sociais, por meio da existência de mais pontos de acesso que permitem a esses grupos apresentar suas demandas para o Estado (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2019). Visto pelo lado dos movimentos sociais, a ampliação da interação com o Estado visa criar “configurações de encaixes [...] institucionalmente cristalizadas”, isto é, domínios de agência que possibilitem aos atores sociais um canal estável de apresentação atendimento de suas demandas. Já pelo ângulo do Partido Político que ocupa o Estado, a ampliação dessa relação também cumpre uma função, ligada à governabilidade política.

5.2.1 Estrutura e atores: os dois lados de uma mesma estratégia⁹¹

Entre as primeiras medidas de um presidente ao assumir seu governo, está a de estabelecer como ele será organizado internamente: a composição da Estrutura da Presidência da República, seus Ministérios e órgãos a eles vinculados. Conforme destacado na exposição de motivos da MPV 103 de 01 de janeiro de 2003:

O Programa de Governo consagrado nas urnas em 27 de outubro de 2002 implica na necessidade de inúmeros ajustes e alterações na estrutura ministerial e de órgãos da Presidência da República, de modo a que sejam traduzidos em ações governamentais a cargo dessas estruturas e instituições os compromissos de campanha e as propostas vencedoras no pleito presidencial (MPV 103 convertida na Lei 10.683 de 28 de maio de 2003).

⁹¹ Para elaboração desta seção, além das entrevistas, foram consultados legislação e dados oficiais disponíveis em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br> e <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>.

Isto é, há uma compreensão explícita por parte do governo de que a estrutura administrativa deveria refletir o programa político eleito. Por sua vez, a continuidade política dos governos Lula e Dilma reflete-se em uma significativa continuidade em termos de organização administrativa, sendo regidos ao longo de seus 13 anos pela mesma Lei 10.863, fruto da conversão da MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003⁹².

Em comparação com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a principal mudança realizada na estrutura da Presidência é na redefinição do papel da Secretaria-Geral (SG). O discurso do governo é o de destacar o novo papel da SG como órgão responsável pela relação com movimentos sociais, organizações da sociedade civil e na promoção de instrumentos de participação social (Entrevista DULCI, 2019; Entrevista GILBERTO, 2019). Embora formalmente já existisse menção à sociedade civil, até então a Secretaria-Geral tinha como principal atribuição a articulação política do Executivo junto ao Congresso. Inicialmente a Casa Civil incorpora as atribuições de relação com o legislativo, função que é já em 2005 atribuída à Secretaria de Relações Institucionais (SRI)⁹³.

Conforme relata Gilberto de Carvalho, Chefe do Gabinete da Presidência durante os dois governos Lula e ministro-chefe da Secretaria-Geral durante o primeiro governo Dilma, a definição do formato dos órgãos de assessoramento direto do presidente, e sobre a quem caberia a articulação junto ao Congresso, foi alvo de disputa interna entre os ministros:

Na época teve uma briga dura, difícil, tensa entre o Zé Dirceu e o [Luiz] Dulci. Porque o Lula escolhe o Dulci pra Secretaria-Geral na perspectiva do Dulci ser exatamente a ponte com os movimentos sociais. Mas a Secretaria-Geral tal como era exercida pelo Euclides Scalco, que foi Secretário-Geral no tempo do Fernando Henrique, tinha outras características que era também a relação com o parlamento, e ficou uma dúvida se a Secretaria-Geral continuaria com essa dupla função agregada a essa questão da relação com a sociedade, que não era tão forte

⁹² Foram feitos pequenos ajustes ao longo dos anos, mas as alterações mais significativas em termos de extinção e fusão de Ministérios ocorrem somente a partir de outubro de 2015, quando o governo Dilma já se encontrava em um processo de grave crise institucional. O governo Michel Temer ainda opta por apenas realizar alterações na Lei nº 10.683, mas elas são bastante significativas pela profundidade de alteração na estrutura ministerial. Somente com o governo Bolsonaro é que tal lei será integralmente revogada.

⁹³ Houve ainda, nos bastidores, uma disputa entre José Dirceu e Luiz Dulci, que seriam nomeados para dirigir respectivamente a Casa Civil e a Secretaria-Geral, sobre onde deveria ficar a articulação política do governo junto ao Congresso (CARVALHO, 2019). Na disputa acaba prevalecendo José Dirceu, que passa a comandar uma Casa Civil hipertrofiada, que acumulava as funções de coordenação da integração interna das ações do governo e também a articulação política junto ao Congresso e aos entes federativos. Esse desenho duraria pouco mais de um ano, até ocorrer a primeira crise do governo Lula, com o caso de Waldomiro Diniz, então subchefe de assuntos parlamentares da Casa Civil. Logo em janeiro de 2004 é criada pela MPV 163 a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, posteriormente renomeada simplesmente Secretaria de Relações Institucionais, tendo Aldo Rebelo (PCdoB) como seu primeiro ministro (Para saber mais: <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,escandalo-waldomiro-diniz-completa-10-anos,9729,0.htm>).

no governo Fernando Henrique. Aí teve uma disputa difícil, e o Zé acabou determinando que essa parte de relação com o Congresso fosse pra Casa Civil, que até então não incorporava essa função (Entrevista CARVALHO, 2019).

Assim, toma forma a estrutura política da Presidência da República que perdurou pela maior parte do período em que o PT esteve no poder⁹⁴. Os três órgãos combinados representam cada qual os pontos centrais de governança política dos governos petistas: a coordenação interna do Executivo, na Casa Civil; a relação institucional com parlamento e governos subnacionais na Secretaria de Relações Institucionais; e a relação com movimentos e sociedade civil, na Secretaria-Geral. Em diálogo direto com esses três órgãos, há também o Gabinete Pessoal do Presidente da República, que cumpre o papel de dar o tom sobre a prioridade política do governante, uma vez que não apresenta atribuições formais definidas. Luiz Dulci, mineiro, professor e militante do movimento sindical, membro da direção nacional do PT, por meio da qual ajudou a sistematizar “modo petista de governar”, e ex-ministro-chefe da Secretaria-Geral durante os dois governos Lula, sintetiza a motivação da nova função desse órgão, considerando o papel que ela cumpriria em um governo do PT:

Tem toda uma discussão nossa, de que, para ter uma dimensão participativa na democracia, para dialogar permanentemente com os movimentos, tinha que ter um ministério da área política que cuidasse disso. Essa foi a síntese que o Lula formulou. Ele falou: “Para o Fernando Henrique, isso não importa, porque os movimentos sociais, a sociedade civil, **para ele faz parte, mas não é o elemento [central]. Para nós, é fundamental**” (Entrevista DULCI, 2019).

Esse desenho institucional deu lugar à denominada “coordenação matricial” dos projetos estratégicos do governo (Entrevista BELCHIOR, 2019). Isto é, os órgãos da Presidência tinham a função de coordenar as ações que envolvessem a atuação articulada de múltiplos órgãos de governo, por meio de GTs ou Comissões. Se, para dentro do governo, era a Casa Civil que atuava mais fortemente, essa articulação de ações também envolvia os diferentes níveis federativos – portanto, a SRI – e diferentes atores sociais – temas nos quais a Secretaria-Geral entrava com mais força. Tal metodologia foi adotada seja para a coordenação das ações do PAC – que eram internas ao governo –, seja nas relações com movimentos sociais,

⁹⁴ Há outros órgãos que compunham o núcleo da estrutura da Presidência, e que também tiveram alguma variação no período como Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Comunicação, Secretaria de Assuntos Estratégicos. No entanto, identificamos a Casa Civil, a Secretaria-Geral e a Secretaria de Relações Institucionais como os três como os órgãos essencialmente de governança e coordenação política; os demais apresentam um caráter de assessoramento do Presidente e alternaram entre ter ou não *status* ministerial. Essa alternância estava relacionada em geral com o perfil do ocupante, conforme fossem ou não atores políticos que compunham o núcleo político do governo.

como as Mesas de Negociação de Direitos, bem como a gestão de conflitos com áreas indígenas, tanto em obras do governo como de outra natureza.

Miriam Belchior explica que esse método de trabalho fez parte da forma de coordenação das ações de governo. Ela atuou como assessora especial do presidente Lula, foi subchefe de Articulação e Monitoramento e Casa Civil, Coordenadora Geral do PAC, ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão e finalmente presidente da Caixa Econômica Federal. Em todos esses espaços, a ideia de trabalho matricial esteve presente.

Eu chamo isso de **trabalho matricial**. A gente tem vários outros temas que tiveram uma coordenação semelhante. Se a gente pegar, por exemplo, articulação federativa uma outra coisa que permeou os nossos governos.

Então, por exemplo, o Bolsa Família, quando a gente desenhou o programa, uma coisa que o presidente Lula pediu foi: “Eu quero que vocês articulem com os governos estaduais como é que eles podem entrar, se eles também não entram com uma parte do dinheiro ou com políticas de apoio às famílias, ou outras políticas de apoio às famílias além da transferência”. Enfim, essa questão de estar permanentemente articulando com estados e municípios as políticas públicas, que acho que foi uma marca do nosso governo de fazer políticas públicas de caráter nacional, de indução de políticas públicas de caráter nacional. Então isso vale, sei lá, se pegar os CRAS, os Centros de Referências da Assistência Social. Foi isso. Nós fizemos uma política que induziu os municípios a criarem essas estruturas pra poder lidar com a população que precisava desse tipo de atendimento, e assim vai nas diversas áreas. Estou dando um exemplo social, mas vale pra outros.

Então nesse caso, nós tínhamos lá na SRI, a Secretaria de Articulação Federativa (SAF), que fazia isso, que tinha um representante de articulação federativa em cada ministério que se reunia, estabelecia pauta, enfim. **Nós construímos durante o governo várias estruturas que funcionavam para garantir que esse dado de gestão pudesse se espalhar por toda a administração e não ficasse só nos ministérios petistas ou de esquerda que tinham essa visão.**

[...]

Então, Território de Cidadania, se ficasse só na mão do MDA, ninguém ia olhar. Eles iam ficar sozinhos com as políticas deles. Só foi possível de fato ir pra campo no centro dos territórios como uma agenda mais geral. Assim amarrando a partir da Casa Civil, que é o centro do governo. Então todas essas estruturas, **Secretaria-Geral, SRI e Casa Civil, são secretarias de centros de governo que dão essa amarrada geral** de governo, que dá o tom do núcleo funcionando. (Entrevista BELCHIOR, 2019).

O Quadro 3 descreve as principais alterações ocorridas nas funções desses órgãos, em relação ao governo FHC e ao longo das gestões petistas. Os itens em azul indicam inclusão da função em relação ao período anterior. Destacamos ainda, em negrito, a estrutura que vigorou pela maior parte do período analisado, 11 anos.

Quadro 3 – Distribuição de funções entre órgãos da Presidência da República

	Casa Civil	Secretaria-Geral	Secretaria de Relações Institucionais
FHC (1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> – Coordenação e integração das ações do governo – Análise de constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais 	<ul style="list-style-type: none"> – Articulação política do governo e relação com: <ul style="list-style-type: none"> – Entes da Federação – Congresso Nacional e partidos políticos – Sociedade civil 	N/A
Lula (2003-04)	<ul style="list-style-type: none"> – Coordenação e integração das ações do governo – Análise de constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais – Articulação Política do governo e relação com: <ul style="list-style-type: none"> a) Entes da Federação b) Congresso Nacional e partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> – Relação com sociedade civil – Criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular – Articulação política da agenda do presidente da República 	N/A
Lula (2004-10) Dilma (2011-15)	<ul style="list-style-type: none"> – Coordenação e integração das ações do governo – Análise de constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais 	<ul style="list-style-type: none"> – Relação com sociedade civil – Políticas de participação popular – Articulação política da agenda do presidente da República – Políticas de juventude 	<ul style="list-style-type: none"> – Articulação política do governo e relação com: <ul style="list-style-type: none"> – Entes da Federação – Congresso Nacional e Partidos Políticos
Dilma (2015-16)	<ul style="list-style-type: none"> – Coordenação e integração das ações do governo – Análise de constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais 	Transformada em Secretaria de governo, mantendo suas funções e incorporando as da Secretaria de Relações Institucionais, da Micro e Pequena Empresa e o Gabinete de Segurança Institucional	Estrutura e atribuições formalmente incorporadas à recém-criada Secretaria de Governo, embora na prática a articulação política tenha sido transferida para Michel Temer, na Vice-Presidência da República

Fonte: Entrevistas e legislação federal. Elaboração própria. Marcas em azul indicam as alterações em relação ao período anterior.

O destaque dado ao novo papel da Secretaria-Geral é também uma sinalização política à sua base social, indicando que este seria um governo que valorizaria sua relação com os movimentos sociais. Em conjunto a essa medida, ocorre a criação, recriação ou fortalecimento de órgãos de demandas específicas de movimentos que compõem a base social do governo, conforme se depreende das mudanças destacadas nessa Exposição de Motivos da

MP nº 103/2003. São elas: além da redefinição das funções da Casa Civil e da Secretaria-Geral, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; a transformação em Secretarias Especiais vinculadas à Presidência, à Secretaria da Mulher e à Secretaria dos Direitos Humanos, além da criação do Ministério das Cidades e do Ministério da Assistência Social (posteriormente transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), a partir da ampliação de estruturas já existentes. Além disso, cabe acrescentar a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, em março de 2003, e o fortalecimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado em 1999⁹⁵.

Os casos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁹⁶, por sua vez, cumprem um papel diferente e mais específico. O primeiro relaciona-se também com uma estratégia de governança social, mas voltada para um diálogo mais amplo, envolvendo empresários do setor produtivo e trabalhadores para uma reflexão sobre desenvolvimento econômico e social do país. Trata-se de uma estratégia de “concertação social” conforme expressão utilizada por Tarso Genro (DANERIS, 2015), em setores com interesses distintos – e eventualmente antagônicos – são colocados juntos para debater os grandes temas do país. Já a criação do Consea e do MDS se relaciona com a execução da principal proposta de campanha de Lula: o enfrentamento da pobreza e da fome, principal pauta.

Já na publicação de balanço da Secretaria-Geral, ao final do segundo governo Lula (BRASIL, 2011), são novamente mencionados como espaços importantes para o fortalecimento da relação entre governo e sociedade civil todos esses ministérios, e acrescidas também menções às Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Pesca e Aquicultura, além de órgãos específicos dentro de ministérios, como a Secretaria Nacional de

⁹⁵ Entre 1985 e 1989, existiu o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, extinto pela Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989, quando foi incorporado à pasta da Agricultura. Posteriormente, o órgão foi recriado como Ministério do Desenvolvimento Agrário em 25 de novembro de 1999, pela MP nº 1.911-12.

⁹⁶ Em 2003 foram criados, separadamente, o Ministério da Assistência Social, ocupado por Benedita da Silva, e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ocupado por José Graziano. Já em 2004, o Mesa é extinto, e as atribuições ligadas ao combate à fome e a estrutura desses dois Ministérios foram fundidos e transformados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, marcando também uma inflexão no Programa Fome Zero. A partir de então, o programa Bolsa Família adquire centralidade na política de enfrentamento à pobreza, com o repasse direto de recursos aos beneficiários do programa. Como remanescentes do desenho original, o CONSEA e as estruturas de mobilização social do Programa Fome Zero continuam vinculadas à Presidência da República, diretamente ao Gabinete do Presidente. Elas são dão origem à Rede de Educação Popular e Cidadã (RECID), estrutura posteriormente incorporada à Secretaria-Geral no governo Dilma.

Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE), a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ/SG) e a Secretaria de Gestão Participativa do Ministério da Saúde.

Os órgãos citados acima foram todos ocupados por ministros vinculados ao Partido dos Trabalhadores⁹⁷ e, à exceção do Ministério das Cidades, assim permaneceram ao longo de todo o período. Isto é, não se tratou de novos ministérios criados para acomodar partidos da base aliada, como é o esperado em um sistema de presidencialismo multipartidário como o nosso. Mas a sua ocupação estava, sim, relacionada a outra lógica de governabilidade, a qual denominamos de *governabilidade social*, uma vez que eles acomodaram movimentos sociais que compunham a base do governo, entre eles: movimentos rurais (sindicatos, pequenos agricultores e Movimento Sem Terra), pescadores artesanais, movimento feminista, negro, da criança e adolescente, juventude, LGBT, movimento de economia solidária movimentos pela reforma urbana (movimentos de moradia, ONGs e entidades de classe). Há estudos que demonstram como tais ministérios foram ocupados em sua maioria por atores com alguma atuação ou relação com movimentos sociais que atuavam no tema em questão (SERAFIM, 2013; RECH, 2017).

A ocupação de cargos por parte de atores oriundos do movimento social não é algo que se restrinja aos governos petistas. Historicamente diferentes movimentos atuaram por dentro do estado, garantindo a construção de importantes políticas sociais, como é o caso do movimento sanitarista (DOWBOR, 2012) ou do movimento ambientalista (ALONSO, COSTA, MACIEL, 2008). Ainda, mesmo que não estivessem presentes no interior no Estado, movimentos sociais historicamente apresentam pautas e negociam demandas, com vistas a gerar políticas públicas para o setor. A interação Estado-sociedade, em menor ou maior intensidade, e sob a lógica dos direitos de formação de opinião, de expressão, de associação e de petição, é um pressuposto de um Estado democrático – e ocorre sob outras lógicas mesmo em regimes autoritários.

⁹⁷ Segue a lista de ministros, exceto interinos, e respectivo partido à época do exercício do mandato: Ministério das Cidades: Olívio Dutra (PT), Márcio Fortes de Almeida (indicado pelo PP), Mário Negromonte (PP), Aguinaldo Ribeiro (PP), Gilberto Occhi (PP), Gilberto Kassab (PSD); Ministério do Desenvolvimento Agrário: Miguel Rossetto (PT), Guilherme Cassel (PT), Afonso Florence (PT), Pepe Vargas (PT); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Patrus Ananias (PT), Márcia Lopes (PT), Tereza Campello (PT); Secretaria de Direitos Humanos: Nilmário Miranda (PT), Paulo Vanucchi (PT); Maria do Rosário (PT), Ideli Salvati (PT), Pepe Vargas (PT); Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Emília Fernandes (PT), Nilcéa Freire (PT), Iriny Lopes (PT), Eleonora Menicucci (PT); Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: Matilde Ribeiro (PT), Edson Santos Souza (PT), Eloi Ferreira de Araujo (PT), Luiza Helena Bairos (PT), Nilma Lino Gomes (sem Partido); Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: Tarso Genro (PT), Jacques Wagner (PT). Elaborado com informações de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>.

A grande novidade dos governos petistas é que tal fato estava agora inserido na agenda política do partido no poder, com vistas a de garantir maior abertura do Estado para as organizações e movimentos que historicamente se relacionavam com ele. Tal fato, conforme apontado ao longo desta pesquisa, cumpre uma dupla função: ideológica, uma vez que se relaciona com as bandeiras históricas do partido; e pragmática, como um elemento de “governabilidade social” que garante sustentação política para implementar a agenda partidária. Isto é, diferente do sugerido por Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 325-326), há, sim, uma ação coordenada de governo e pensada a partir da Presidência da República, por mais que as dinâmicas específicas de cada política também sejam relevantes. No entanto, dinâmicas específicas de cada setor são incapazes de explicar por que esse padrão de forte interação e ocupação de cargos por movimentos ocorre de forma generalizada em praticamente todos os ministérios dos governos petistas.

5.2.2 A Secretaria-Geral da Presidência da República

Dentro desse desenho, a Secretaria-Geral tinha a função de coordenar e sensibilizar os órgãos governamentais e seus dirigentes para a importância de uma maior interlocução com atores da sociedade civil, nos mais variados formatos que isso pudesse representar. Essa ideia é reafirmada de diferentes formas pelos ministros petistas:

[...] na [equipe de] transição isso [a participação] é uma coisa que permeia, mas não é um assunto específico. E, no redesenho do governo, foram criados órgãos e redistribuídas as atribuições. **Coube à Secretaria Geral ser a fomentadora e a articuladora do processo de participação no governo, porque, se os petistas tinham essa visão**, não era do mesmo jeito que as outras forças políticas que compunham o governo. Então **a Secretaria Geral cumpriu um papel importante junto com outros ministros**. Ministros, outros altos cargos do governo, que eram petistas, que ajudaram a construir essa lógica mais geral com outros ministérios, digamos assim, “arrastar” um pouco os outros ministérios pra esse processo de diálogo (Entrevista BELCHIOR, 2019).

Era muito mais duro, mas nós brigamos. Nós tínhamos um espaço, e isso era uma coisa importante. **A Secretaria-Geral fez sempre um trabalho transversal de sensibilização interna do governo**, no qual você tinha mais sucesso ou menos sucesso. Dependia do ministro, dependia da situação (Entrevista CARVALHO, 2019).

Do ponto de vista de estrutura interna, ela era composta na maior parte do período por três secretarias finalísticas: Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) e

Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais (SNARPS)⁹⁸ e Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). SNAS e SNARPS tinham a função de articulação do governo com a sociedade civil. A diferença estava na forma de realizar tal função. A SNAS, considerada eventualmente o “coração da SG” (CAYRES, 2015), cumpria a função de promover e acompanhar os instrumentos de “consulta e participação popular” e um papel de monitoramento das demandas e de mediação de conflitos em relação a movimentos sociais. A forma como essas funções foram desempenhadas variou conforme o momento e foi sendo construída a partir das demandas conjunturais. Ao longo da gestão Dulci, não havia qualquer divisão funcional, e as atribuições eram distribuídas *ad hoc* pela equipe.

A partir de 2011, são estabelecidas dentro da SNAS três diretorias com uma divisão funcional de atribuições. A Diretoria de Participação Social era aquela dedicada às instituições participativas propriamente: acompanhamento de Conselhos, Conferências, Ouvidorias, Audiências Públicas, Fórum Interconselhos, Mecanismos de Participação Digital como o Participa.br e a própria formulação sobre a política e sistema nacional de participação, além de ser responsável pela retomada do Fórum Governamental de Participação Social (FOGOPS), agora com um perfil mais de técnicos. Pedro Pontual, Diretor de Participação Social, relata um pouco de como o trabalho transversal sobre participação era feito pela Secretaria-Geral também no nível técnico:

Então, nesse Fogops, a gente fazia duas coisas: chamava de participação social nos ministérios, relatavam como andava a questão da participação só no ministério, qual eram as ações, como estava o Conselho, se tinha conferência, relatava todas as conferências e tinha um momento de discussão em que a gente fazia a discussão dessa coisa da política do sistema. A gente foi aprimorando cada Fogops. A gente apresentava um passo à frente até chegar no decreto [da Política Nacional de Participação Social] (Entrevista PONTUAL, 2019).

A Diretoria de Diálogos Sociais realizava monitoramento e acompanhamento de demandas, bem como mediação de conflitos, com menos espaço para uma formulação propriamente dita e mais um funcionamento de resposta a demandas urgentes e conjunturais. Além da Diretoria, a equipe do Secretário da SNAS também tinha uma atuação forte na

⁹⁸ A SNAS e a SNARPS eram chamadas de subsecretarias, sem o termo “Nacional”, fato que foi alterado somente após a criação da SNJ em 2005, de modo a equalizar o *status* hierárquico das três. A SNARPS tinha outro nome, Subsecretaria Nacional de Estudos e Pesquisas Político-Institucionais (SEMPI). Não houve alterações significativas de competências com essas alterações (CAYRES, 2015, p. 82; Decreto nº 5.364/2005).

mediação de conflitos, especialmente pelo perfil do secretário, Paulo Maldos, que sempre atuou em questões indígenas (Entrevista MALDOS, 2019).

Finalmente, a Diretoria de Educação Popular e Mobilização Popular tinha como atribuição a gestão da Rede de Educação Popular e Cidadã (RECID), estrutura que anteriormente estava localizada no Gabinete pessoal do presidente Lula, sendo uma reminiscência dos comitês de mobilização do Programa Fome Zero (CAYRES, 2015). Conforme relata o ex-ministro Gilberto de Carvalho, quando ele sai do Gabinete do Presidente para a Secretaria-Geral, leva consigo a equipe da RECID.

[...] o Frei Betto era assessor da presidência e criou o “Talher”⁹⁹, que era você ter pessoas contratadas pelo governo pra animar a participação social, porque no fundo o Betto sonhava com uma espécie de conselhos populares na ponta pra trabalhar no Bolsa Família, trabalhar nos municípios.

Teve uma polêmica durante o governo Lula, e hoje eu lamento que o Frei Betto tenha perdido de alguma forma para a linha mais da Teresa Campelo. Você fazia o Bolsa Família com as prefeituras ou criando conselhos populares que gerenciariam o Bolsa Família no município. E aí se preferiu a linha mais entre aspas “republicana”, de fazer via prefeituras. Talvez tenha sido correto. É difícil, mas ali o Beto meio como reação e como remendo cria esse “Talher” que veio se constituir depois nas RECIDs, já no gabinete do Lula. O que eu faço é trazer a RECID pra Secretaria-Geral, porque eu tinha certeza de que, no governo Dilma, no gabinete, não ia funcionar a RECID (Entrevista CARVALHO, 2019).

Por sua vez, a SNARPS tinha um escopo de atuação bastante definido: realizar o planejamento e a articulação política com a sociedade civil na agenda presidencial. A agenda do presidente tipicamente era organizada por uma equipe matricial formada pelos diferentes órgãos de assessoramento da presidência, denominada Escalão Avançado (ESCAVE). Até o governo Fernando Henrique, essa equipe era composta pelo Cerimonial, Gabinete de Segurança Institucional e apoio logístico administrativo. Não havia nenhuma pessoa com a responsabilidade de realizar a pactuação política com os atores locais sobre as agendas. Assim, essa nova função – inicialmente como foco na relação com movimentos sociais e sociedade civil, mas que se demonstrou útil para as demais relações institucionais com governadores e prefeitos – passou a ser exercida por esta Secretaria. Cerca de dez pessoas revezavam-se no acompanhamento da agenda, que exigia desde viagens anteriores para preparação (precursoras),

⁹⁹ O Programa Fome Zero utilizava nomes que faziam referência à alimentação para denominar seus órgãos internos. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome tinha MESA como sigla e seus órgãos ligados à mobilização social eram o Prato (Programa Ação Todos pelo Fome Zero), Sal (Agentes de Segurança Alimentar), Copo (Conselho Operativo do Fome Zero) e Talher, em referência à palavra espanhola *taller*, era composto por educadores populares responsáveis pela capacitação dos agentes e mobilização das famílias atendidas (ARAÚJO, 2005).

como também o acompanhamento e a organização de todo o evento (Entrevista CAETANO, 2019). Além disso, a SNARPS incorporou também a gestão do Prêmio ODM (Objetivos do Milênio), concedido a governos municipais e a organizações da sociedade civil.

Já a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) foi criada apenas em 2005, como desdobramento do GT Interministerial de Juventude, composto por 19 ministérios e coordenado pela Secretaria-Geral – Entre 2003 e 2004, foram instituídos cerca de 11 GTs temáticos, coordenados pela SG ou pela Casa Civil, para formular políticas setoriais¹⁰⁰. Entre os encaminhamentos do GT, estavam a criação do órgão administrativo, do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). (Entrevista RODRIGUES, 2019; Lei nº 11.129/2005). Assim, suas funções eram razoavelmente estranhas ao restante do órgão: era a única área que atuava na execução de políticas e em uma temática específica, juventude, ainda que transversal. Seu posicionamento institucional só pode ser entendido pela trajetória de criação do Projovem, originada na própria SG. Por sua especificidade, não trataremos em detalhe dessa Secretaria nem de suas políticas neste trabalho.

Finalmente, havia a alta direção da SG – Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva – que atuava na coordenação das ações, bem como tomava a frente da coordenação de temas e questões conjunturalmente postas, conforme sua urgência e gravidade. Nelas também estavam situados os órgãos de assessoria (jurídica, de comunicação, internacional) e as assessorias especiais para gerir temas específicos para o qual o órgão não tinha um “espaço institucional” específico ou que demandavam um nível hierárquico alto para sua coordenação, como foi o caso da elaboração do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Outro exemplo são Fóruns ou GTs interministeriais como o Fórum Governamental de Participação Social – FGPS (ou Fogops), que reunia ministros e/ou secretários executivos e chegou a contar com a participação do próprio presidente. O GT funcionou no período 2003-2005 e tinha a atribuição de sensibilizar os ministérios para as várias frentes de interação entre estado e sociedade civil. Posteriormente esse fórum é retomado em 2011, mas em outro nível hierárquico, não mais do alto escalão, mas de técnicos do governo (CAYRES, 2015; SOBRINHO, 2011; Entrevista DULCI, 2019; Entrevista PONTUAL, 2019).

¹⁰⁰ Poucos tiveram desdobramentos mais efetivos, sendo o GT sobre Bolsa Família o mais bem-sucedido em implementar uma política exitosa. O de Juventude, embora não tão notório, foi também bem-sucedido nas suas propostas. Em 2011, o Projovem é incorporado ao MEC, como uma modalidade de Ensino de Jovens e Adultos; mas a SNJ permanece como órgão dentro da SG, com maior espaço para trabalhar políticas de juventude de forma transversal em diferentes ministérios, embora tenha mantido seu caráter de executor de políticas e convênios, como são exemplos os casos dos Programas Estação Juventude, Juventude Viva, Juventude Rural e ID Jovem. Também tinha ações para pesquisa e Participação, como o Observatório Participativo da Juventude, além de um Conselho composto por 70% de entidades da sociedade civil.

Figura 10 – Organograma da Secretaria-Geral da Presidência da República (2011-2014)

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto nº 7.688, de 2 de março de 2012, e atualizações.

Conforme destaca Avelino (2015), seu tamanho inicial oscilou de 59 cargos em comissão em 2003, passando por 210 em 2006¹⁰¹, reduzindo-se a 105 cargos em 2008, para finalmente 350 em 2012 (Decretos nº 5364/2005, nº 5849/2006, nº 6378/2008 e nº 7688/2012). No entanto, mais da metade desse total de cargos (201) diz respeito à incorporação da Secretaria de Administração em 2011, responsável pela gestão e pelo apoio administrativo e logístico de

¹⁰¹ O aumento e redução entre 2006 e 2008 diz respeito à incorporação e à posterior exclusão na estrutura da SG da Secretaria de Comunicação (Secom), que perdeu nesses anos (2006-2008) o status de ministério.

toda a estrutura da Presidência (Decreto nº 7688/2012), que anteriormente foi vinculada tanto à Casa Civil como à Secretaria de Relações Institucionais. Ou seja, nada tem a ver com as funções políticas efetivamente exercidas pelo órgão. Outra razão de ampliação dos cargos diz respeito à incorporação de funções anteriormente vinculadas ao Gabinete Pessoal do Presidente, notadamente a Rede de Educação Popular e Cidadã (RECID).

Embora mantendo o mesmo desenho em linhas gerais, o tamanho efetivo da Secretaria-Geral sofreu alterações significativas, seja em termos de tamanho, seja em termos de funções ao longo do período 2003-2016. As principais mudanças ocorrem na transição do segundo governo Lula para o primeiro governo Dilma, no qual há também há mudança no comando da pasta, que era de Luiz Dulci e passa a ser coordenada por Gilberto Carvalho, até então chefe do gabinete pessoal do presidente Lula.

A partir dessa estrutura de funcionamento e atribuições, pode-se inferir que a maior parte da Secretaria estava organizada para trabalhar em atendimento a demandas e questões conjunturais: seja em função da organização e das prioridades da agenda presidencial, seja em função de demandas apresentadas por movimentos ou conflitos decorrentes de greves, manifestações, demarcação de terras indígenas ou quilombolas, impacto de grandes obras sobre comunidades locais, entre outras possibilidades. Analisando sistematicamente tanto as atribuições formalmente previstas quanto as atividades realizadas efetivamente no seu cotidiano, a Secretaria-Geral cumpria três grandes funções em sua atuação:

a) **Aumento da permeabilidade do Estado à sociedade civil:** a SG atuou de modo garantir a existência de “encaixes” entre os movimentos sociais e os Estado, isto é, facilitando que as demandas sociais fossem devidamente apresentadas, debatidas e incorporadas no cotidiano do Estado. Isso ocorria das mais diversas formas: pela mediação com atores locais e viagens da presidência, criação de grupos de trabalho e mesas de negociação sobre temas específicos, encaminhamento para ministérios responsáveis e monitoramento de demandas, de modo que houvesse desdobramentos concretos, seja em termos de acordos, legislação, elaboração de política pública etc.

b) **Mediação de conflitos:** o ponto menos visível e talvez o mais sensível da SG. A SG atuou fortemente na mediação de demandas potencialmente conflitivas em agendas presidências, evitando a ocorrência de ações repressivas no caso de manifestações; em grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas; em conflitos em terras indígenas (desintrusões); em conflitos decorrentes de grandes obras (como Belo Monte), entre outros. É difícil estimar o quão relevante foi essa atuação para evitar potenciais desgastes do governo, uma vez que é o tipo de ação que só pode ser medida quando não é efetiva.

c) **Promoção e articulação de instituições participativas:** diferentemente das outras, em que a direção da demanda vinha da sociedade civil para a SG, nesse caso, a Secretaria atuava diretamente junto aos órgãos internos de governo, sensibilizando, acompanhando ações, promovendo estudos e mapeamentos, elaborando parâmetros de funcionamento. Era, portanto, a função com maior previsibilidade e capacidade de planejamento, embora, mesmo nesse caso, a função de coordenação junto aos órgãos fosse mais de diálogo e menos de imposição de determinada agenda.

5.2.3 Pontos de acesso informais ao Estado

A partir da compreensão do funcionamento interno pela Secretaria-Geral, percebe-se que a promoção de instituições participativas, tais como conselhos e conferências, representava apenas uma parcela dos trabalhos desenvolvidos pelo órgão. Em realidade, a maior parte da energia da Secretaria estava voltada para garantir que as demandas da sociedade civil fossem incorporadas pelo Estado, a partir da facilitação de pontos de acesso informais diretamente com o núcleo governamental.

Nesta seção, detalhamos o que identificamos como as principais formas de encaixes socioestatais informais, a partir das diferentes funções cumpridas pela Secretaria-Geral. O termo *informais* é adotado para enfatizar que não se tratava de canais institucionalizados e permanentes, como ocorre com o que entendemos por *Instituições Participativas*, mas dependiam muito mais de questões conjunturais e da discricionariedade do ator governamental responsável por estabelecer o facilitar o contato. Apesar desse termo, reconhecemos que tais relações tinham eventualmente algum nível de formalização *ad hoc* estabelecido em lei, além de serem formalmente previstos genericamente como atribuições da Secretaria-Geral.

Os encaixes ocorriam por três vias: primeiro, a partir das viagens presidenciais, que produziam mobilização dos atores locais; segundo, nas reuniões demandadas pela sociedade civil para apresentar demandas, ocorridas diretamente no Palácio do Planalto; e, por fim, no processo de mediação de conflitos, que se concentraram principalmente em grandes obras, questões fundiárias e indígenas e nos grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

5.2.3.1 Viagens

Para além da realização de uma maior abertura da agenda do presidente e seus ministros para reuniões com lideranças de movimentos e organizações da sociedade civil, parte importante dos contatos era feita por meio das viagens presidenciais. O simples fato de haver uma secretaria específica dedicada à articulação política durante as viagens (SNARPS) demonstra a relevância e o volume dessas agendas.

A SNARPS tinha registro do acompanhamento de aproximadamente 4 mil atividades públicas em viagens, sendo cerca de 2,8 mil durante os 8 anos de governo Lula e 1,9 mil durante os 5,5 de governo Dilma. Isso equivale a uma média de 296 atividades por ano, número somente possível considerando que, em um mesmo dia de uma viagem, eram realizadas duas ou três atividades públicas em viagens, chegando ao máximo de oito em um mesmo dia, caso ocorrido em Recife. Esse relato numérico detalhado veio da entrevista realizada Wagner Caetano (Entrevista, 2019), Secretário da SNARPS ao longo de todas as gestões petistas, “do primeiro ao último dia”, conforme ele gosta de enfatizar. Pelo seu papel institucional, apesar de ser formalmente subordinado ao ministro-chefe da Secretaria-Geral, Caetano tinha interlocução direta com os presidentes Lula e Dilma Rousseff durante as viagens presidências, além de acesso direto ao Gabinete do Presidente.

Havia dez pessoas da equipe da SNARPS se revezavam entre viagens de preparação (precursoras) e o efetivo acompanhamento das atividades presidenciais, nas quais dialogavam com lideranças locais sobre os objetivos da agenda presidencial, identificavam atores relevantes para serem convidados e mobilizados, além de anteciparem eventuais temas de conflito que precisassem ser mediados com movimentos e atores institucionais, como governadores, prefeitos e parlamentares da base aliada e da oposição.

A presença massiva de público nas atividades presidenciais, que chegava facilmente a milhares de pessoas, não é, portanto, fruto apenas da figura carismática de Lula. Na verdade, havia um enorme trabalho e planejamento anterior, que passava por convencer autoridades locais a realizar eventos em locais abertos – já que a praxe era de cerimônias fechadas apenas para convidados – e de mapeamento, envolvimento das lideranças locais no evento, contando com seu apoio para a mobilização de público.

A partir dessas viagens, nas quais a população e lideranças locais podiam ter acesso direto ao presidente, diversas demandas eram apresentadas e pautadas. A tarefa da equipe da SG era também a de encaminhar tais demandas diretamente para os ministérios responsáveis. Isso ocorria desde uma ligação do presidente para o ministro ao receber a demanda como também pela inclusão de um representante do ministério cabível na agenda, quando a demanda era identificada previamente. Embora não seja automático que uma demanda

apresentada a partir de uma viagem se desdobrasse em uma ação concreta do governo, esse tipo de mediação, que ocorria de forma intensa e repetida, fez parte importante dos processos de elaboração de políticas públicas do governo:

Nisso eu vi nascer muita política pública, eu vi o desenrolar delas, eu vi na ponta. Porque, na construção de muitos programas, o processo da agenda participava: quando o presidente lançava, fazia algumas reuniões, conversas e depois a implementação delas e tal. E, em muitas delas, qual era o grau de influência que a gente tinha.

Na relação do Minha Casa Minha Vida [MCMV], na construção com os movimentos de moradia, quantos detalhes daquilo. O PAC, tudo isso desdobrava na agenda: o presidente ia nos estados, ia nas cidades, encontrava com os movimentos, lançava esses programas, então a gente acompanhava isso. E a gente via a coisa acontecendo na ponta, quando ele inaugurava os conjuntos [habitacionais], quando ele entregava o Bolsa Família, quando tinha as conferências, cada momento a gente acompanhava (Entrevista CAETANO, 2019).

Finalmente, as viagens também cumpriam um papel importante de mitigação de eventuais conflitos e desgastes políticos da figura presidencial. A atuação da SG era também no sentido de mapear demandas reprimidas e tentar já estabelecer canais de negociação de forma antecipada. Ou, ainda, caso ocorresse algum tipo de protesto ou manifestação durante o evento, evitar que a segurança institucional atuasse de forma repressiva, garantindo que o movimento fosse recebido posteriormente pelo presidente e apresentasse sua pauta de demandas.

Apesar da intensa agenda de eventos e de momentos de grande tensão política, especialmente a partir das manifestações de 2013, Wagner Caetano (Entrevista, 2019) relata que, ao longo de 12 anos, não houve nenhum registro de conflito nas agendas presidenciais de Lula ou Dilma. Isso muda a partir de 2015, quando há conflitos devido ao aumento da polarização política. Os protestos que passam a ocorrer nas agendas não são mais relativos a demandas e pautas a serem negociadas, mas simplesmente de oposição à presidenta, com a intenção de inviabilizar a realização da agenda presidencial.

Portanto, as viagens presidenciais e a relações políticas nela estabelecidas com os atores locais, reunindo e tratando com o mesmo grau de importância governadores, prefeitos, parlamentares e lideranças da sociedade civil, constitui traço central da estratégia de participação e governabilidade social dos governos do PT. É a partir delas que se estabelece ou se fortalece a relação direta do presidente com a população local e com suas lideranças. Funcionavam como canal privilegiado de interlocução com o governo, facilitando o acesso a

altos níveis hierárquicos de decisão para atores da sociedade civil que não estavam habituados a ter esse tipo de acesso ao Estado. Também auxiliava na mitigação de eventuais conflitos.

5.2.3.2 Reuniões e mesas de negociação

A apresentação de demandas e mediação de conflitos não era realizada somente no processo de agendas presidenciais. Cabia à SNAS a atuação mais contínua de monitoramento de demandas, organização de mesas de negociação e também de auxiliar na mediação de conflitos de grande vulto, como os decorrentes de demarcação de terras indígenas e quilombolas, grandes obras e grandes manifestações. Se a agenda de viagens presidencial cumpria um papel central, não era o único ponto de acesso ao Estado.

Assim, ao longo dos governos petistas, se estabeleceu uma dinâmica de reuniões entre governo e movimento, para negociar pautas específicas entre movimento e governo. O acompanhamento ocorria em diferentes níveis dentro da Secretaria-Geral: formalmente, havia a Diretoria de Diálogos Sociais, com responsáveis específicos para acompanhar movimentos urbanos, do campo e da igreja, entre outros. Conforme o nível de prioridade, o acompanhamento subia de nível hierárquico para a Secretaria Executiva, Gabinete do Ministro ou do Presidente (Entrevista ALMEIDA, 2019a).

Em alguns casos foram também estabelecidas mesas de negociação tripartite, no estilo sindical, como foram os casos das Mesas de Negociação da Cana-de-Açúcar, durante o governo Lula, e da Construção Civil, surgida a partir de incidentes em Porto Velho, durante o governo Dilma (CARVALHO, 2019). Elas envolviam representantes dos trabalhadores e empresários do setor. Essas negociações poderiam ter sido conduzidas por outros órgãos, como o Ministério do Trabalho, por exemplo, mas eram trazidas para a Secretaria-Geral:

Essa mesa [da Cana-de-Açúcar] foi bem relevante também. Primeiro porque esse formato não é um formato muito comum. Ao contrário, é bastante incomum. Reunia os trabalhadores do setor, os grandes empresários do setor e do governo pra claramente trabalhar, melhorar as relações de trabalho, criar um patamar mínimo. Quem tava ali, quem coordenava essa mesa era a Secretaria-Geral. Acho que o próprio ministro participou de várias reuniões. Tinha representante do Ministério do Trabalho, mas não era uma presença determinante, porque ali a ideia não era chegar tanto a exercer o papel fiscalizador do governo, não precisava de mesa pra fazer, mas era de construir acordos de consensos progressivos assim sobre um patamar mínimo, sobre uma carta de compromissos (Entrevista ALMEIDA, 2019a).

Conforme destaca a fala, as mesas de negociação não eram o padrão de atuação, embora demandassem mais do governo, por envolver uma pactuação entre lados com interesses divergentes. Já as reuniões com movimentos sociais eram uma atividade permanente, ocorrendo das mais diversas formas: agendada ou por demanda no momento, com a presença do presidente, do ministro ou somente com os funcionários da Secretaria.

Tal atuação seguia uma diretriz política: a garantia de inclusão de atores sociais que com baixa capacidade de acesso direto ao Estado. Porém a forma como isso se concretizava era vinculada a demandas conjunturais, e não a um planejamento prévio sobre quais atores ou demandas atender (Entrevista SANT'ANNA, 2019). Nesse processo, os órgãos da Presidência atuavam em conjunto, embora cada qual com seu enfoque e função específicos, conforme relata Diogo Sant'anna, que trabalhou na Casa Civil no segundo governo Lula e foi secretário executivo da Secretaria-Geral durante o primeiro governo Dilma:

Na verdade, era uma lógica de impulsionar. Uma parte importante do meu trabalho lá na presidência era exatamente ficar criando esses canais. Uma parte importante da nossa interseção [da Casa Civil] era o seguinte: às vezes descia uma coisa da Secretaria-Geral ou tinha uma reunião com o presidente. A gente sentava, saía de lá um decreto criando uma mesa, criando algo, mas que já era resultado de um processo de escuta e tal.

Mas a gente nunca sentava no começo do ano e falava assim: “Quais instâncias de participação nós vamos criar e tal?” Era um processo totalmente de baixo para cima, conforme as demandas que iam vindo e os problemas concretos que tinham que ser resolvidos (SANT'ANNA 2019).

O recebimento e a incorporação dessas demandas dependem muito das características do ator político responsável pela pauta e da sua leitura de prioridades políticas. Um exemplo de como essas demandas apareciam de forma conjuntural e, o seu recebimento se dava fora de qualquer planejamento, é o caso dos hansenianos, relatado por Gilberto Carvalho, quando ainda era chefe de gabinete do Lula. Ele também serve para exemplificar uma eventual sobreposição de funções entre a Secretaria-Geral e a Chefia de Gabinete do Presidente, que ocorria na prática, apesar de uma separação institucional formal. O relato narra como, a partir de uma agenda não prevista e encaixada entre um compromisso e outro do presidente, surge uma agenda de políticas públicas voltadas para um segmento da população, os portadores do mal de Hansen, que até então não eram sequer reconhecidos pelo Estado como um segmento com necessidades específicas.

Vou te contar um episódio que mostrou de uma maneira muito clara como é que a coisa funcionava [...]. No final da tarde, eram umas dezoito horas, e eu recebi

um telefonema da segurança do Planalto dizendo: “Olha, nós precisamos ajudar aqui, porque tem um grupo de mais de cem pessoas querendo falar com o presidente, e não sabemos o que fazer com eles”.

E, quando eu desço, recebo o representante e sou informado de que era um grupo de pessoas que tinham mal de Hansen, e que estas pessoas estavam ali pra protestar contra o Ministério da Saúde, contra a maneira como eles estavam sendo atendidos, e também exigir uma indenização do governo federal pelos anos que indevidamente eles ficaram confinados nas colônias. Porque, desde 1967, o remédio que se dava pra pessoa com Hansen já eliminava a possibilidade da doença contagiosa. Então, a rigor, eles deveriam ser liberados naquele período, mas, como é coisa de pobre, ninguém fez nada e eles ficaram até quase 1980 confinados nessas colônias.

[...]

Ele [o Lula] falou: “Você tá ficando doido, Gilbertinho. Olha a minha agenda como é que está. Aí eu disse: “Cara, pelo menos um abraço, uma saudação você vai. Aí eu levei esse pessoal pra cima, numa sala contígua ao gabinete dele, uma sala grande, e aí, bem no meio de uma audiência e outra, peguei ele pelo paletó. [...] Aí, quando ele entra na sala, ele resolve ir abraçando um por um, beijando, e é uma gente muito marcada pelo sofrimento, né, pelas sequelas, e em seguida ele falou pra mim: “Gilbertinho, cancela a agenda que eu vou ficar aqui ouvindo esse pessoal”.

E aí ele ficou lá uns quarenta minutos e, no final das falas, falou o seguinte: “Gilbertinho, dentro de trinta dias eu quero essa gente de volta aqui, e nós vamos fazer uma lei pra dar pra eles. Assim é mais do que justo isso”.

Não foram trinta, mas quarenta dias depois eles voltaram. Nós fizemos uma MP que deu a eles dois salários mínimos até o final da vida e tal, e isso se estendeu depois pra dez mil pessoas que estavam nessa situação.

Bom, então, a partir daí, houve uma relação com esse movimento que ficou muito direta com a gente lá no gabinete. Então estou contando esse exemplo pra dizer como a vida e a dinâmica às vezes implicavam que a gente misturasse as funções. Claro que o Dulci era informado de tudo isso e tal, mas era muito comum esse tipo de situação como essa que te contei agora. Era um movimento que depois, claro, teve relação com a Secretaria-Geral (Entrevista CARVALHO, 2019).

5.2.3.3 Mediação de conflitos

A Secretaria-Geral exerceu ao longo dos 13 anos de governos petistas uma função central na coordenação da ação governamental para mediação de conflitos diversos. Entre eles, temos aqueles que são decorrentes da ação governamental, como o impacto socioambiental das grandes obras do PAC ou ainda de grandes eventos, como a Copa do Mundo. As obras do PAC tenderam a gerar impactos socioambientais em regiões não urbanas, com destaque para conflitos de questões fundiárias ou de terras indígenas. Já os grandes eventos e suas obras de infraestrutura relacionadas geraram impactos urbanos, como remoção de moradias, entre outros. Além disso, havia conflitos decorrentes de outros fatores, como greves

e protestos, conflitos fundiários e indígenas, entre outras situações conjunturais nas quais o governo deveria atuar para mitigar impactos negativos, apresentar solução para demandas ou servir como mediador entre partes com interesses conflitantes.

Para as grandes obras do PAC, foram estabelecidos planos de desenvolvimento regional em uma abordagem participativa junto à população local, buscando pensar novas formas de desenvolvimento econômico local para regiões impactadas pelas obras. Um exemplo disso é o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (BRASIL, 2010):

[...] o PDRS Xingu foi o Plano de Desenvolvimento Regional do Xingu. Lá foi feito um conjunto de programas para justamente mitigar, resolver problemas ambientais, resolver problemas sociais. Esse plano tinha monitoramento sobre esses programas, que o governo federal ia desenvolver para fazer a mitigação de algumas questões sociais ou ambientais. [...] **Embora se fizessem explicações sobre a obra etc., ele não tinha o monitoramento específico da obra, entendeu? O plano era um plano pro desenvolvimento local a partir da construção da usina** (Entrevista BEMERGUY 2019).

Essas eram ações de mitigação de impactos socioambientais, mas, no caso de conflitos mais agudos, havia uma ação coordenada do núcleo de governo. O caso da Usina de Belo Monte, que foi uma das usinas implantadas na região do Xingu, demandou uma atenção especial do governo, inclusive com a criação de um escritório especial da Secretaria-Geral e da Casa Civil em Altamira, município onde se localiza a Usina, conforme relata a ex-ministra Miriam Belchior:

Criar lá no local um escritório que pudesse fazer a interlocução necessária, uma pessoa que nós escolhemos em conjunto com a Secretaria-Geral. O pessoal da Secretaria-Geral e a pessoa responsável por energia iam uma vez por mês pra lá, pra avaliar como é que estavam as coisas, enfrentar os problemas e as dificuldades. Porque tinha que fazer casa, tinha que fazer um monte de coisa pra gente, também pressionar a empresa pra entregar as condicionalidades que tavam estabelecidas e percebendo que precisava fazer outras coisas.

Então avaliando aquilo que dava pra gente fazer racionalmente como governo federal ou tentando puxar o governo estadual, ou seja, não é uma política pública, mas é num pedaço de uma política pública de como é que você faz esse acompanhamento.

Então nós tínhamos um trabalho muito próximo da Secretaria-Geral com as obras do PAC por causa de índios, por causa da implantação das usinas, com alguma interface com terra indígena ou de população indígena, que é um tema muito forte pra Secretaria-Geral.

Mas, pra fazer todo esse processo de interlocução, em torno de uma coisa que era superimportante, grande e tal, é uma obra que a gente fazia e a gente

precisava resolver a Convenção da OIT [169]¹⁰², pra poder discutir se vamos ou não poder fazer usina em terra indígena, como seria a participação dos indígenas nisso (Entrevista BELCHIOR, 2019).

De fato, a Secretaria-Geral, especialmente ao longo do governo Dilma, teve papel muito importante na mediação de conflitos fundiários e em terras indígenas. Isso ocorre tanto pelo perfil do ministro Gilberto Carvalho – que, ao sair do Gabinete do Presidente, leva consigo uma série de temas relacionados com movimentos sociais – quanto pelo de seu Secretário Nacional de Articulação Social, Paulo Maldos, cuja trajetória de militância foi junto ao CIMI (Conselho Indigenista Missionário). Além da coordenação governamental para implementação da Convenção 169 e do acompanhamento dos impactos sociais das obras de Belo Monte, Maldos (Entrevista, 2019) relata em detalhes diversas ações em que a SG mediou diretamente diversos conflitos com grande potencial de dano. Entre elas, estão as violações e os conflitos entre latifundiários e os Guarani-Kaiowá, uma negociação para libertação de sete pessoas sequestradas por um grupo Munduruku que demandava demarcação de terras, ou ainda a retirada por determinação do STF do latifúndio Suiá-Missú, que estava ilegalmente na terra Maraiwatséde do Povo Xavante, no Estado do Mato Grosso:

Então chegou no Supremo, e o Supremo decidiu mandar tirar todo mundo. Nunca antes neste país tinha acontecido uma situação dessa. Superestruturado, uma vila lá dentro. Vila com dois postos de gasolina, hotel, mercado, comércio, cinco igrejas, uma cidade ali. Toda de má-fé, invasores mesmo, invasores. Mas tavam lá. E ninguém acreditava que era possível fazer um negócio desses. Nunca aconteceu. Mas o Supremo decidiu tirar.

Daí o Gilberto puxou [o tema para a competência da Secretaria-Geral]. Ele puxava, não sei se sempre, mas pelo menos esse caso. Daí eu coordenei a retirada desse povo. A gente tirou todo mundo. Com o Exército, a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, a gente fez um processo organizado. Com 18 ministérios: Exército, Polícia Federal, Abin, Funai, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde e Ministério da Reforma Agrária¹⁰³ (Entrevista MALDOS, 2019).

Em junho de 2013, o governo se vê diante da necessidade de estabelecer negociações com atores cuja liderança não era bem-definida e que, pela primeira vez, não compunham a base social do governo petista. A Secretaria-Geral assume com dificuldade a função de traçar uma estratégia para mediar o conflito, que é direcionado aos governos

¹⁰² A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, dispõe, entre outros assuntos, sobre a necessidade de consulta prévia às populações indígenas para a realização de obras em seu território. Ela foi internalizada pelo Brasil promulgada sob forma do Decreto nº 5.051 de 2004. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm

¹⁰³ Na verdade, o correto seria Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

municipais inicialmente, mas se torna difuso e de dimensões nacionais a cada nova manifestação. Apesar dos esforços, fica evidente que as medidas e ações tomadas pelo governo não foram suficientes para dar respostas às demandas difusas dos protestos.

Depois que teve junho de 2013, além das coisas que a presidenta fez ali para responder aos protestos [o anúncio dos 5 pactos]. Ela fez mais de 20 reuniões organizadas com setores específicos da sociedade que, de alguma maneira reproduziam, ou tematicamente ou grupos sociais, para fazer a pergunta: “O que está acontecendo? O que nós precisamos melhorar?” [...] A intensidade aumentou muito. Nós fizemos 20 reuniões em três meses, então era padrão Lula, que era isso aí quase que normalmente. [...] Se teve um momento de vertigem, de sensação de que tava em uma montanha-russa, foi junho. [...] (Entrevista SANT’ANNA, 2019).

A partir de 2014, passa a ser evidente que o padrão de protestos mudou e está direcionado contra o governo. Não se trata de negociar ou atender demandas, já que o centro do protesto é a oposição direta ao governo. Esse padrão vai se acentuar a partir de 2015¹⁰⁴, que já se inicia com a greve dos caminhoneiros e segue com intensas mobilizações anti-PT e pela saída da presidente, organizadas por novos movimentos de direita como Movimento Brasil Livre (MBL) ou Vem Pra Rua, até então desconhecidos para os petistas. São esses ciclos de mobilizações crescentes de 2013 a 2016 – que fazem parte de um mesmo processo, mas que apresentam diferentes composições ao longo do tempo – que fornecerão parte do suporte social necessário para que o Congresso vote a favor do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 (ALONSO, 2017).

5.3 Institucionalização da participação

A participação da sociedade civil na definição das prioridades orçamentárias não teve, no governo federal, a mesma visibilidade e proporção das experiências municipais, ou mesmo estaduais, onde a instituição do Orçamento Participativo era a grande estrela. Tal fato

¹⁰⁴ No segundo governo Dilma Rousseff, o ex-vice-governador do Rio Grande do Sul e ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, assume a direção da Secretaria-Geral. Porém, já em outubro de 2015, com a reforma administrativa feita na tentativa de recompor a base governista, a Secretaria-Geral é fundida com a Secretaria de Relações Institucionais, Gabinete de Segurança Institucional e da Micro e Pequena Empresa, passando a ser denominada Secretaria de Governo, sob comando de Ricardo Berzoini. Mais informações: Matoso, Filipe, Alegretti, Laís e Passarinho, Nathalia. *Dilma anuncia reforma com redução de 39 para 31 ministérios*. Portal G1. Online. 2 de outubro de 2015. Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html>. Acesso em: 28 nov 2019.

levou acadêmicos a argumentar, nos primeiros anos de governo, que o PT no governo federal teria renunciado a seu compromisso histórico com a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil (BAIOCHI, CHECCA, 2007; HOCHSTETLER, 2008).

A crítica somava-se a uma caracterização mais geral do partido sobre sua “normalização”, isto é, um giro ao centro do espectro político, somado à eclosão de escândalos de corrupção (HUNTER, 2007). Se o debate sobre a caracterização das mudanças programáticas e ideológicas do partido ainda segue alvo de divergências políticas e acadêmicas no plano econômico, eventuais questionamentos sobre o compromisso ideológico do PT com movimentos sociais e com a participação da sociedade civil se arrefeceu e praticamente desapareceu a partir da multiplicação de conselhos e conferências, conforme panorama da literatura apresentado no primeiro capítulo.

Embora a instituição participativa “vitrine” tenha se alterado do OP para a criação de conselhos nacionais e realização de grandes conferências, permanece ao longo dos governos a preocupação em criar mecanismos participativos vinculados ao tema orçamentário. Em realidade, antes mesmo da criação de conselhos e da realização de conferências tomar maiores proporções, a primeira ação realizada pela Secretaria-Geral no início do governo Lula foi a de elaborar formas de participação social, no nível nacional, sobre o orçamento. Havia duas frentes de ação: a constituição de um conselho de participação sobre o Orçamento da União; e a realização debates públicos sobre a proposta de Plano Plurianual (PPA) para o período 2004-2007.

A constituição de um conselho de Participação sobre o Orçamento vinha da convergência de dois elementos: a necessidade adaptar a ideia de controle social do orçamento para o nível federal e a existência da necessidade de regulamentar o Conselho de Gestão Fiscal, previsto na LRF,¹⁰⁵, conforme relata Iraneth Rodrigues, que foi Secretária-Executiva da Secretaria-Geral no gestão de Luiz Dulci e também parte da equipe de Miriam Belchior na assessorial especial do presidente Lula:

[...] na realidade a discussão que tomava também era um conselho que existia pra Lei de Responsabilidade Fiscal, que nunca chegou a acontecer e implementada nem no governo Fernando Henrique, nem no nosso governo.

¹⁰⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) prevê em seu artigo 67 a instituição de um conselho com participação de representação de todos os entes de federação, do Ministério Público e de entidades “técnico-representativas” da sociedade, a ser regulamentado em lei. O referido conselho encontra-se sem regulamentação até o presente, com projeto de lei que tramita no Senado. Para saber mais: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/04/organizacao-do-conselho-de-gestao-fiscal-e-aprovada-pela-cae>.

E a temática do orçamento do ponto de vista interno, num primeiro momento do governo Lula, você tinha uma concentração grande ali na Fazenda e no Ministério do Planejamento.

Além disso, tinha uma junta governamental formada pelo Planejamento, Casa Civil e a Fazenda, que discutiam o cotidiano intensamente (Entrevista RODRIGUES, 2019).

Havia fortes divergências internas no governo e no partido sobre a proposta de transpor para o âmbito federal a ideia da participação direta do Orçamento Participativo (DULCI, 2019). Já a ideia de um Conselho de Orçamento, de caráter consultivo, foi apoiada pelo presidente Lula, nos seguintes moldes:

Um conselho misto, governo e sociedade civil, que, **antes de mandar para o parlamento a proposta de orçamento, ia discutir no Conselho**. Isso não tem em país nenhum do mundo, que eu saiba. Na época nós fizemos uma pesquisa, não tinha em país nenhum do mundo, nenhum governo de esquerda. Vai perguntar se o Evo Morales tem, se o Chávez tem... nada. [...]

Nós estávamos em uma fase avançada do Conselho de Participação [sobre o Orçamento da União] e acabou voltando para a estaca zero, porque os companheiros que estavam representando a sociedade civil, era o presidente da Abong na época que eu não lembro agora [...] exigiram, legitimamente, que fosse **deliberativo**. [...]

Eu disse a eles que não achava viável, mas que eu ia levar. Não achava viável, nem correto, transferir a decisão sobre orçamento do Estado Brasileiro para um conselho, onde estariam alguns ministros, mas não todos. Tem o presidente da República, tem o programa de eleição. [...]

Quando eu levei lá que ia ser deliberativo, o próprio Lula disse, não é que ele vetou, mas disse: “Então, Dulci, paciência. Diga a eles que a proposta tá de pé, nesse formato”.

Diante do impasse, em que a sociedade civil exigia que as decisões do Conselho fossem vinculantes ao Poder Executivo, tal debate foi encerrado precocemente nos primeiros meses de governo. A primeira experiência de “PPA Participativo”, embora tenha promovido grandes assembleias de debate, também não logrou resultados muito expressivos durante as duas gestões de Lula, mas persistiu dentro das prioridades do governo, expandindo-se para os estados e consolidando-se a partir de 2011.

Isso é um pouco o centro da discussão vista do meu lado. Primeiro, PPA Participativo, a discussão sobre um Conselho de Participação sobre Orçamento, um conselho vinculado à elaboração do Orçamento. Depois as conferências e os conselhos de políticas públicas vinculados aos ministérios. **Certamente nós iríamos propor as conferências, vingando ou não vingando o Conselho de Participação [sobre orçamento]. Mas, quando não vingou, mais ainda.** (Entrevista DULCI, 2019).

A partir de então, o tema do Orçamento Participativo e outras formas de participação com incidência direta sobre o orçamento sai do discurso e das resoluções do PT, sendo substituído por outras instituições participativas, com especial destaque para a criação de conselhos e realização de inúmeras conferências ao longo dos governos de Lula. No entanto, o desenho adotado para a participação, a partir de uma miríade de interfaces socioestatais que se articulam prioritariamente com temas e políticas setoriais acaba por gerar uma lógica setorializada e fragmentária da participação. Mesmo que a SG tivesse, como atribuição, o “relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular” (Lei nº 10.683/2003), essa coordenação se dava mais na forma de incentivo, diálogo e no estabelecimento de alguns padrões comuns do funcionamento de instituições participativas, do que no formato de uma coordenação central rígida e impositiva. Não por acaso, os estudos sobre instituições participativas tendem a focar em políticas específicas e, eventualmente, atribuir o avanço de temas e políticas à dinâmica específica e à comunidade daquela dada área temática.

A ação coordenada de governo só se torna mais claramente perceptível seja quando avaliamos o volume das ações de forma conjunta e comparada com outros governos, mas também pela existência algumas instituições participativas que fogem da dinâmica setorial e tem como função elaborar e pactuar sobre projetos de governo ou monitorar o conjunto da ação governamental. São os casos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), também conhecido como “Conselhão”, voltado para macrodiscussões sobre projetos para o Brasil, pactuações sobre grandes temas socioeconômicos, e do Fórum Interconselhos, espaço participativo sobre planejamento e orçamento, que articula as diferentes agendas setoriais para monitoramento das ações de governo. Ao final de seu segundo mandato, começa também a ser pautada a necessidade de regulamentação de toda a arquitetura de participação desenvolvida, de modo que se inicia a discussão sobre um “sistema de participação” e sua regulamentação.

Nosso esforço nesta seção é em analisar a dinâmica de desenvolvimento, expansão e funcionamento daquelas instituições participativas que corroboraram de forma mais destacada o argumento central deste trabalho: de que a maior interação entre Estado e sociedade civil foi um elemento central de governabilidade social, de sustentação política e de construção de pautas sociais e redistributivas, alinhadas com a agenda prioritária do governo. Portanto, não temos a pretensão de, nesta breve seção, abordar de forma exaustiva a miríade de formatos e possibilidades de instituições participativas que se multiplicaram no âmbito do governo

federal¹⁰⁶. Nesse sentido, trataremos das seguintes IPs: conselhos e conferência; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e Fórum Interconselhos/PPA Participativo. Finalmente, traçaremos o debate que se deu em torno da estruturação da formalização legal, por meio de decreto, da Política Nacional de Participação Social (PNPS).

5.3.1 Conselhos e conferências nacionais de políticas públicas

Os conselhos de políticas públicas no Brasil não têm uma origem tão claramente definida como, por exemplo, o Orçamento Participativo. A sua expansão é fortemente associada a comunidades de políticas públicas, especialmente nos casos em que compõem um sistema integrado, como nas políticas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente. Partidariamente, a sua adoção em governos locais ocorre já em finais da década de 70 e ao longo da década de 1980 por diferentes partidos, como PMDB e PDT. Embora o formato fosse variável, temos como exemplos a criação do Conselho Estadual de Direitos da Mulher no governo do estado de São Paulo, criado em 1982 no governo Franco Montoro, e que iria impulsionar a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher em 1985. Já Alceu Collares instituiu os conselhos municipais na prefeitura de Porto Alegre em 1988.

Curiosamente, o PT buscou se contrapor a essas duas iniciativas acima mencionadas, demarcando sua diferença ideológica, que defendia a instituição de conselhos populares, cuja composição seria marcadamente de movimentos populares e outros setores que se alinhavam politicamente ao partido. Essa demarcação, que buscava incidir sobre a definição o que deveria ser o espaço de interação entre Estado e sociedade, feita na década de 1980, gradualmente perde sua razão de ser, com a consolidação dos conselhos gestores de políticas públicas ao longo de década de 1990.

Da década de 1980 para o presente, a análise dos padrões de difusão de conselhos no âmbito municipal possibilitou a identificação de três padrões distintos, conforme sua especificação institucional e capilaridade (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2017; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015). O primeiro seria daqueles conselhos com tendência à universalização em termos de presença nos municípios brasileiros. São conselhos dotados de fortes mecanismos de indução federal para sua expansão, com legislação nacional e associados

¹⁰⁶ Do ponto de vista descritivo, o próprio governo elaborou publicações e balanços de qualidade, que relatam e sistematizam boa parte das atividades desenvolvidas pelo governo nesse sentido (BRASIL, 2011d; 2014). No âmbito analítico e acadêmico, há diversos estudos que cumprem tal função, já mencionados no primeiro capítulo. Sobre conferências, temos Pogrebinski (2010), Pogrebinski e Santos (2011) e Souza (2013); já sobre conselhos, temos Silva (2010) e Alencar et al. (2013). Finalmente, Pirez e Vaz (2013) realizam um detalhado mapeamento de interfaces socioestatais existentes no governo federal.

a sistemas nacionais estruturados de políticas públicas (saúde, educação, assistência social e direitos da criança e adolescente).

Já o segundo padrão seria o de expansão média e heterogênea, correspondente a mecanismos fracos ou moderados de indução federal, além da possibilidade de existência de mecanismos estaduais de difusão, com grande variação entre entes da federação (GURZA LAVALLE et al., 2018). São os casos dos conselhos de habitação, meio ambiente e direitos do idoso.

Por fim, temos o terceiro padrão, que se aplica à maior parte das diferentes temáticas de conselhos. Neles se observa uma expansão baixa, muito heterogênea e concentrando-se em municípios de alto IDH. No caso dessa variedade de tipos de conselho que vão desde Esporte, Juventude Direitos Humanos, Igualdade Racial até Segurança e Transporte, verifica-se a ausência de mecanismos federais de indução da sua expansão, bem como a ausência de um sistema federal integrado relativo àquela política. São conselhos cuja expansão depende sobretudo da conjuntura política local.

O PT estimulou, ao menos no discurso, a adoção de OPs e conselhos de políticas públicas de temas diversos. Enquanto que a presença do PT e a ocorrência de OP são fortemente correlacionadas (NYLEN, 2003, WAMPLER, 2008, SPADA 2014), não há um grande número de estudos que tenham endereçado tal questão aos conselhos municipais, predominando o entendimento de que prevalecem outros mecanismos de estímulo à difusão. No entanto, Gurza Lavalle e Barone (2015, p. 72-75) encontraram uma relação favorável à presença do PT e ao maior número de conselhos no município. É plausível supor a existência de uma correlação a partir da análise das resoluções do partido que estimulavam a criação de OPs e conselhos municipais de forma conjunta e, também, à luz do que foi feito no governo federal. Isso ao menos para os conselhos cuja expansão dependa da política local.

Por sua vez, no governo federal, o PT intensificou em seu discurso a importância dos conselhos de políticas públicas, agora articulados às Conferências Nacionais, como elementos centrais do que se entendia por “participação como método de governo”. Nesse caso, os dados são nítidos no sentido de que o PT teve um papel central para a ampliação dos conselhos de políticas públicas na esfera federal, mesmo dando a devida relevância a outros atores entre partidos, comunidades de políticas públicas e movimentos sociais.

Figura 11 – Criação de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas por presidente

Fonte: Brasil (2014) e planalto.gov.br. Elaboração própria.

Antes de 1988 havia casos pontuais de conselhos nacionais, mas a disseminação de conselhos gestores em diversas áreas de políticas públicas, com participação de representantes de governo e de organizações da sociedade civil atuantes no tema, preferencialmente em proporção paritária, começa a ocorrer em número significativo a partir da Constituição de 1988. Já no governo Fernando Henrique Cardoso, observa-se um crescimento significativo, saltando de 16 para 35 o número de conselhos nacionais em funcionamento. No entanto, o salto ocorrido durante as gestões Lula é incomparável: uma média de 5,13 conselhos criados ao longo de 8 anos, totalizando 41 novos conselhos, mais do que dobrando o número. Já na gestão Dilma Rousseff, verifica-se uma queda drástica nessa ampliação, que pode ser entendida como saturação: são 87 conselhos existentes, em uma diversidade de áreas de políticas.

Em geral, conselhos e conferências vêm de forma casada, pois se articulam como instituições participativas de uma mesma política setorial. O primeiro tende a ser um espaço de participação de representação de entidades da sociedade civil com funcionamento regular e maior periodicidade, no qual os membros cumprem funções de elaboração, fiscalização e monitoramento de políticas. Já as conferências, em geral convocadas e coordenadas pelos próprios conselhos, são grandes eventos que ocorrem com intervalos de alguns anos, realizados

em formato congressional, com etapas nos municípios e estados, que elegem representantes para a etapa nacional.

A realização das conferências tende a seguir uma dinâmica de expansão semelhante à observada nos conselhos, com um crescimento mais significativo a partir de FHC, um enorme salto na gestão Lula e uma tendência à redução a partir de Dilma. No entanto, no caso das conferências, em que se trata de realizar um evento, e não de criar uma estrutura, o efeito da saturação pode ser percebido. Mesmo realizando menos conferências que no período Lula, a gestão de Dilma ainda mantém uma média muito superior a qualquer outro presidente. Assim, nas gestões petistas, foram realizadas 116 das 176 Conferências Nacionais de Políticas Públicas já realizadas na história brasileira.

Figura 12 – Realização de conferências de políticas públicas por presidente

Fonte: Brasil (2014) e planalto.gov.br. Elaboração própria.

Mesmo reconhecendo que a realização de conferências já era um elemento presente nos governos anteriores, Luiz Dulci destaca que o formato do tipo congressional foi um padrão estabelecido a partir dos governos petistas. Nesse formato, que parte de uma etapa municipal até a nacional, reuniam-se milhares de pessoas, abarcando-se uma parte significativa da comunidade de política de um dado tema.

O modelo [de Conferências] passou a ser fazer primeiro nos municípios, fazer depois nos Estados e depois fazer um evento síntese a nível nacional. Desse tipo era muito pouco. O que tinha assim era: fazer uma conferência na capital do Estado. Ou seja, não era um processo de conferência com um certo aspecto congressual. **Com o tamanho só era viável com Estado ajudando** (Entrevista DULCI, 2019).

Nos debates acadêmicos sobre a “efetividade das conferências”, prevaleceu uma análise sobre qual o seu desdobramento direto em políticas públicas ou sobre a produção legislativa (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; PIRES, 2011). No entanto, independentemente da implementação automática de determinadas demandas, as conferências cumpriam o papel de ser um espaço de articulação e pactuação entre organizações e movimentos com interesses e opiniões distintos, em âmbito nacional, de uma dada comunidade de políticas públicas. Considerando a Saúde como referência na organização dos processos conferenciais, esse tipo de espaço foi crucial para facilitar a elaboração da proposta do SUS, bem como traçar estratégias para aprovação na Constituinte (DOWBOR, 2012). Este caso é ilustrativo, porque não houve, ao longo das décadas de 1980 e 1990, o compromisso de que os governos iriam incorporar as demandas desses processos, e isso não significava qualquer perda de relevância desses processos de debate.

A diferença no caso dos governos petistas é a ampliação do estímulo e financiamento dos processos conferenciais para as mais diversas áreas de atuação dos movimentos organizações da sociedade civil. Isso representava em si um investimento para fortalecimento desses setores, com enorme impacto para as áreas menos organizadas. Independentemente da incorporação direta da agenda por parte do governo, havia um fortalecimento político das pautas da sociedade civil.

Não é pouca coisa um governo se comprometer, ajudar a organizar, financiar, sem controlar. **Porque o governo não controlava as conferências. Muitas conferências aprovaram coisas que não eram cómodas para o governo.** Eram mais radicalizadas do que o governo achava que tinha condição de fazer naquele momento. Foi o caso das mulheres. Que foi a pergunta que me fizeram, três mil mulheres me perguntaram: “Mas nós vamos deliberar aqui a favor do aborto, você tá dizendo que é para não deliberar?”. “Não, eu vim aqui para dizer que o governo acha que vocês podem e devem deliberar, que as conferências são pra decidir. Outra coisa diferente, que também vim para dizer, **é que o governo não está obrigado a encaminhar nem a deliberação de vocês, nem a de qualquer outra conferência amanhã. É uma dialética, nós temos que avaliar se temos correlação de força**” (Entrevista DULCI, 2019).

De qualquer forma, logo no início do governo Lula, havia ainda um debate sobre o caráter deliberativo ou consultivo dos espaços participativos. Isso se deve em parte ao debate interno partidário, que abordamos no capítulo 1, sobre qual deveria ser a forma de relação entre Estado e sociedade civil, que se deslocou entre delegação, cogestão e “escuta forte” entre o PT de 1980 e dos anos 2000¹⁰⁷. A esse respeito, Luiz Dulci é enfático em sua posição de que o papel do Estado é o de fortalecer “as vozes” da sociedade civil, a partir do apoio institucional e político, e, na medida do que estiver de acordo com a agenda do governo, aplicá-la às políticas públicas.

A “escuta forte” [do Estado] era para fugir um pouco dessa coisa de deliberativo ou consultivo. **As conferências eram deliberativas. Elas aprovavam coisas. Não era só para alguém ir lá e ouvir o que as pessoas estão dizendo. Todas elas tinham conclusões, e várias delas o governo publicava as decisões.** Grupos eleitos sistematizavam, e o governo publicava as conclusões tal e qual tinha recebido, como conclusões das conferências. Agora, onde está a “escuta forte”? Primeiro, o compromisso de que a voz das conferências fosse forte. Então prestigiar institucionalmente, sempre tinha ministros nos estados nas conferências, as vezes funcionários importantes dos ministérios acompanhando, prestigiando, reconhecendo que o governo dava importância aquilo. O Lula foi em mais de 40, sei lá quantas. Ficava sentado, depois falava incorporando [as discussões], às vezes divergia, mas tava ali. Não era “façam aí depois me mandem o papel”. Não era assim. Até o James Green, um norte-americano que veio na Conferência LGBT, falou “Nunca vi isso em lugar nenhum, com o presidente aqui sentado”. Qual era o compromisso nosso? Onde é que está a escuta forte? **Fortalecer o canal para que a voz saísse de lá forte. Quando o presidente ia, a imprensa cobria. Tinha uma repercussão, saía nos jornais, às vezes na televisão. Depois, de levar em conta para a elaboração as políticas públicas.** Eu não posso falar de todas, mas por exemplo, Meio Ambiente, eu sei que levou, porque participei de reuniões, Cultura, eu sei que levou, porque participei de reuniões. Juventude, nós levamos, porque era ligado à Secretaria-Geral (Entrevista DULCI, 2019).

Há diferenças substantivas entre a expansão de conselhos a partir de uma política partidária e a partir de comunidades de políticas públicas. O partido valoriza os conselhos por percebê-los como arenas de mediação e concertação política de diferentes atores relacionados com a política em debate, atores estes que, em sua maioria, também compõem a base social do partido. Isso é bem diferente da compreensão dos conselhos como elementos integrantes e articulados em um sistema de políticas públicas.

¹⁰⁷ Ver capítulo 2, Quadro 1, “Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores”.

Vale dizer que essas duas funções dos conselhos não são antagônicas e podem coexistir. No entanto, essas diferentes visões sobre os conselhos orientam diferentes estratégias de institucionalização, com impactos diferenciados na forma de difusão e funcionamento dos conselhos no país. Mas o conselho, pensado de forma integrada a um sistema, pressupõe uma definição prévia de funções e obrigações entre os entes federativos, com um sistema de induções federais por meio de contrapartidas (GUICHENEY, 2019). Para se ter acesso a determinados recursos, os municípios devem cumprir certos pré-requisitos e diretrizes estabelecidos nacionalmente. No caso da saúde ou da assistência social, os dois modelos de sistemas nacionais de políticas sociais, uma das condições para repasse de recursos aos municípios é a criação de conselhos gestores. Estes conselhos têm atribuições bem-definidas, sendo responsáveis pela fiscalização e pela aprovação de despesas e da execução da política.

Já a criação de um conselho a partir de uma demanda de inclusão de atores relevantes no plano local proporciona a criação heterogênea de conselhos, conforme a realidade local e cujo funcionamento pode vir a ser muito conjunturalmente determinado. Por exemplo, no momento em que há uma demanda por melhorias nos serviços de transportes, cria-se um conselho de transportes, que funciona muito ativamente em um mandato. Se as condições políticas são alteradas, e na ausência de mecanismos institucionais que definam funções regulares do conselho no âmbito do funcionamento daquela política, o conselho deixa de ter um funcionamento regular.

Assim, alegamos que o PT priorizou, no plano nacional, a criação de inúmeros conselhos de políticas, com o objetivo de inclusão formal na arena política de atores sociais organizados relacionados à base social. Embora tal expansão não esteja formalmente contraposta à estruturação de um sistema de políticas, essa não é a sua principal preocupação. Essa estratégia, já presente no plano municipal, ganha maior escala e centralidade política no governo federal, agregando-se a elas as conferências nacionais de políticas públicas, como grandes arenas de visibilidade, organização e articulação de comunidades em torno de políticas públicas.

5.3.2 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é um órgão criado sob inspiração do modelo de conselhos econômicos e sociais europeus, surgidos no pós-guerra no momento da conformação dos respectivos Estados de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e do fortalecimento da social-democracia no continente (FLEURY, 2006). Por sua origem, tem uma

estrutura tripartite, típica dos espaços de negociação do mundo do trabalho, reunindo representantes governo, empresários e trabalhadores. Em sua descrição, o CDES é um órgão voltado ao “aconselhamento do presidente” e se distingue de outros conselhos por “assessorar o presidente em todas as áreas de atuação do Poder Executivo Federal”. Isto é, apesar da mesma nomenclatura e de também ser um órgão colegiado com representantes da sociedade civil, ele não está vinculado a uma política específica e tampouco tem a incumbência de monitorar a ação governamental, mas sim a de “apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2003)¹⁰⁸.

Inicialmente pensado para ser parte da estrutura da Secretaria-Geral, o chamado “Conselhão”, passa a ser vinculado diretamente ao presidente e contar com alguém do núcleo dirigente petista como forma de dar maior peso político ao espaço e maior credibilidade aos participantes, em especial os do mundo empresarial.

O Lula chamou o Tarso Genro para ser Secretário do Conselhão, Secretário Executivo. Aí ele participava da reunião ministerial. Ele não tinha nem status de ministro. Depois o Lula deu status de ministro. **No início, o Conselhão ia ficar com a Secretaria-Geral**, o Lula já tinha falado comigo. Mas, em função disso [da indicação do Tarso Genro], eu concordei inteiramente. Primeiro eu achava que o Conselhão exigia uma atenção mais cotidiana. Não era um negócio que você pudesse mexer com muita coisa ao mesmo, **porque ali tinha os maiores empresários do país, as maiores lideranças populares, religiosas, grandes intelectuais**. E o pessoal não sabia se era pra valer. Precisava de alguém que tivesse como única prioridade aquilo, para mostrar que era para valer. A própria indicação do Tarso [Genro] para ser estritamente do Conselhão no início sinalizou que era para valer. E a vinculação do Conselhão direto ao presidente da República. Porque a primeira ideia do Lula era que fosse vinculado a mim. Eu falei: “Lula, eu toco se você quiser, mas acho que deve ser vinculado a você”. Dá mais peso político para todo mundo, mas para o empresariado especialmente. (Entrevista DULCI, 2019).

O CDES era formado por aproximadamente 104 Conselheiros, sendo 14 ministros de Estado, e os demais se distribuíam majoritariamente entre representantes de associações empresariais e centrais sindicais, sendo a composição alterada a cada dois anos (GARCIA, 2010). Para além da sua estrutura formal de funcionamento, em plenárias e grupos temáticos, as conversas bilaterais e os encontros proporcionados pela estrutura do conselho

¹⁰⁸ Tampouco a literatura sobre participação parece compreender esse espaço como um típico Conselho de Políticas Públicas. É notável a ausência de produção sobre esse espaço, tendo sido encontrados menos de 5 artigos em buscas no Scielo e no Google Acadêmico e um livro produzido pelo IPEA.

entre atores que normalmente não circulavam pelos mesmos espaços constituía uma de suas forças políticas (Entrevista BEMERGUY, 2019).

Tabela 2 – Distribuição dos conselheiros do CDES segundo setores sociais (2005)

Setor	No.	%
Empresarial: indústria, comércio, agronegócio, finanças e serviços	45	43,2
Governo	14	13,5
Sindicalista laboral	14	13,5
Personalidades (artistas, esportistas, juristas, acadêmicos)	14	13,5
Organizações da sociedade civil	13	12,5
Religiosos	4	3,8
Total	104	100

Fonte: Adaptado de Garcia (2010).

Além das diferenças em sua composição e suas atribuições formais, em relação ao papel cumpridos por típicos conselhos de políticas públicas, o seu papel também é distinto no que tange à sustentação política e à governabilidade. Se, nos demais conselhos, há uma prevalência de uma base social oriunda da sociedade civil e, portanto, com maior identificação com as políticas sociais e redistributivas apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores, o mesmo não se aplica ao CDES. Aqui o espaço é explicitamente de pactuação e “concertação” entre atores com interesses eventualmente antagônicos. A primeira “Carta de Concertação” sintetiza a ideia do Conselho como o espaço de encontro, diálogo e convergência da “aliança de classes e partidos” que deu sustentação à eleição de Lula:

A vitória do atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no processo eleitoral de 2002, amparado **numa ampla aliança de classes sociais, diferentes partidos e vontades políticas plurais**, oferece uma oportunidade ímpar para a sociedade brasileira. Vindo dos movimentos social e sindical, o presidente organizou uma aliança que pode oferecer ao país uma saída inovadora e exemplar para a construção do destino nacional do Brasil. [...]

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é a **materialização dessa aliança**.

[...] **O processo de concertação**, que ora iniciamos, pressupõe a busca, através do diálogo e do debate, de diretrizes e propostas consensuais ou majoritárias em questões estruturais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Um esforço que objetiva a celebração de um novo contrato social – uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente

solidária. (Primeira Carta de Concertação: Ação Política para a mudança e a concertação, 13 de fevereiro de 2003). (BRASIL, 2003)

Embora sempre vinculado à Presidência da República, institucionalmente o CDES foi deslocado diversas vezes entre seus órgãos de assessoramento direto, conforme o ocupante de sua Secretaria Executiva. Inicialmente, o secretário executivo apresentava *status* de ministro e a cadeira foi ocupada por Tarso Genro, um dos principais elaboradores da ideia do Conselho como um espaço de “concertação social”, isto é, um espaço onde setores com interesses eventualmente divergentes estabelecem pactos comuns. A proposta do CDES é replicada quando Tarso se torna governador do estado do Rio Grande do Sul, onde reforça a sua ideia de “concertação social” (DANERIS, 2016).¹⁰⁹

Posteriormente o CDES passa a ser subordinado tanto à Casa Civil quanto à Secretaria de Relações Institucionais, onde ficou localizado a maior parte do tempo. O posicionamento junto à SRI coloca essa secretaria como responsável pela mediação com parlamento, entes federados e também na mediação do CDES como espaço formal de diálogo entre empresários e trabalhadores.

Dentro os principais documentos que representam a síntese dos debates produzidos, estão as seis “Cartas de Concertação”, pactuadas em 2003 e 2004, que definem, de forma mais explícita, o papel a ser cumprido pelo Conselho e as agendas prioritárias – tais como Reforma da Previdência, Reforma Trabalhista, Retomada do Crescimento e Investimento Industrial – e a “Agenda para um novo ciclo de desenvolvimento” (BRASIL, 2011; Entrevista BEMERGUY, 2019), que articula desenvolvimento econômico com temas como educação, trabalho e direitos sociais.

[...] ele [Tarso Genro] foi na concertação, nas Cartas de Concertação, pra trabalhar os conceitos, construir algumas linhas, diretrizes no Conselho.

Quando o Jaques Wagner entrou, nós fizemos a agenda de desenvolvimento, agenda de desenvolvimento nacional. Essa agenda de desenvolvimento nacional [...] buscou construir isso, um conjunto de diretrizes pro país para os próximos vinte anos.

A agenda de desenvolvimento nacional, por exemplo, colocou no centro a redução das desigualdades sociais e isso a gente estava discutindo com os empresários, com todos, com o Gerdau, com o Paulo Skaf [...] ela ficou pronta em 2004.

[...] Durante um tempo ela funcionou: a redução da desigualdade, tudo isso aconteceu. Então tinha muitas diretrizes dessa agenda que, se você for fazer um

¹⁰⁹ O modelo do “Conselhão” também foi replicado em estados como Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Sul (BRASIL, 2018).

batimento, muita coisa aconteceu. A redução das desigualdades sociais, a questão da própria carga tributária que era pra chegar a 35% e a gente chegou, taxa de juros, não reduziu tudo o que se previa nessa agenda, mas em alguns momentos do governo Dilma reduziu mais do que estava previsto, muita coisa foi implementada, se recuperou o planejamento setorial, recuperou a questão do planejamento, uma das metas era a universalização do saneamento. (Entrevista BEMERGUY, 2019).

O conselho existiu ao longo dos governos Lula e Dilma¹¹⁰; no entanto, seu funcionamento efetivo enquanto órgão de aconselhamento presidencial vigorou somente durante os governos Lula. Durante o governo Dilma, o órgão manteve sua rotina de reuniões e plenárias, mas a presidente não acompanhava presencialmente os debates, o que acabou por gerar um esvaziamento político do espaço (Entrevista BEMERGUY, 2019).

Na realidade a Dilma não trabalha com essa coisa de espaço de pactuação. [...] As pessoas querem levar aquilo que elas discutiram no grupo de trabalho e pactuaram pro presidente ouvir, entendeu? Se elas não tiverem mais essa oportunidade, elas não vão fazer isso [participar do CDES]. (Entrevista BEMERGUY, 2019).

5.3.3 PPA Participativo e Fórum Interconselhos

O PPA é um dos três instrumentos de planejamento orçamentário constitucionalmente previstos, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto as duas últimas são aprovadas anualmente, o PPA é uma peça de planejamento de médio prazo (4 anos), que define diretrizes, objetivos e metas do governo como um todo. Sua elaboração ocorre no primeiro ano de cada gestão e aprova diretrizes para os 4 anos consecutivos, incluindo o primeiro ano da gestão posterior. Desse modo, durante os governos petistas, foram elaborados quatro PPAs, para os seguintes ciclos: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; e 2016-2019.

Em 2003, primeiro ano de governo, havia a urgência de realizar rapidamente um processo de participação, uma vez que era preciso apresentar o projeto de lei em julho daquele ano, para apreciação do congresso e aprovação para o período de vigência de 2004-2007. Portanto, essa primeira edição de um “PPA Participativo” foi feita sem uma metodologia muito elaborada: consistiu na realização de grandes encontros e audiências públicas em todas as 27

¹¹⁰ Foi mantido em funcionamento também no governo de Michel Temer, sendo efetivamente extinto no governo Bolsonaro, ao não ser previsto na Lei que regulamenta a estrutura da Presidência da República e dos ministérios (Lei nº 13.844/2019). Seu decreto foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 9784/2019.

unidades da Federação em parceria com governos estaduais e municipais em diversas cidades, reunindo públicos de centenas de pessoas. Nesses espaços em geral, apresentava-se uma lista de demandas ao governo, das mais diversas possível. Posteriormente, a equipe de governo teve a tarefa de buscar incorporar os debates ao Plano Plurianual (Entrevista DULCI, 2019). Trata-se evidentemente de algo de difícil verificação do quanto, de fato, tais audiências influíram na elaboração do Plano. Não houve, posteriormente, processo de monitoramento social da execução das demandas apresentadas.

Em 2007, primeiro ano após a reeleição de Lula, há uma nova tentativa de estabelecer uma forma de participação no PPA, mas dessa vez em um processo de menor porte e visibilidade, envolvendo somente os conselhos nacionais – que ao longo da gestão tinham se tornado uma das prioridades do governo. É criado um grupo de trabalho para discutir a metodologia de participação e monitoramento social do PPA, mas sem desdobramentos mais concretos (Entrevista BELCHIOR, 2019).

Assim, o balanço desses primeiros oito anos de governo é de que a experiência de participação no Orçamento foi bastante limitada, seja a partir de um conselho, seja no acompanhamento do PPA. O tema nem sequer entra no balanço sobre democracia participativa produzido pela SG (BRASIL, 2010), e o próprio ministro Dulci reconhece que o tema infelizmente “não vingou” (DULCI, 2010, p. 111-112).

Contudo, ocorreu um avanço, pouco destacado. Para além do debate do PPA federal, em 2007 se inicia um esforço de articulação com o Estado. Esse trabalho não estava centrado exclusivamente no tema da participação, mas sim na elaboração geral dos planos plurianuais e no seu alinhamento com a estrutura da proposta federal. A importância de um processo participativo de elaboração vem como uma das diretrizes destacadas pelo governo federal. É assim que os estados da Bahia, Sergipe e Ceará, governados pelo PT e PSB, realizam já naquele ano o chamado PPA Territorial Participativo (CARDOSO, SANTOS, PIRES, 2015; Entrevista BELCHIOR, 2019). Há, portanto, um planejamento estadual que se estrutura a partir de uma divisão territorial de macrorregiões. Cabe destacar que esses estados já possuíam parte significativa de seu território coberto pelo “Territórios da Cidadania”, que é um dos programas que servem como base para a elaboração de critérios territoriais de gestão de políticas públicas (VENTURA, 2019; Entrevista BELCHIOR, 2019).

Finalmente, em 2011, primeiro ano de governo de Dilma Rousseff, há uma convergência de fatores que corroboram avanços nos espaços participativos sobre o PPA, a partir da mudança na forma de sua elaboração. Assim, se, por um lado, espaços como o CDES perdem força na gestão de Dilma, outro espaço emerge com a capacidade de ter um olhar sobre

o conjunto da ação governamental, embora com menor capacidade de incidência sobre a agenda estratégica do governo e maior papel fiscalizatório.

A primeira inflexão na forma de elaboração da peça de planejamento ocorre ainda no governo FHC, após a edição da LRF, que estabelece a necessidade de compatibilidade entre a LOA e o PPA. *Grosso modo*, os PPAs realizados para os períodos 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011 seguem um modelo semelhante em termos de estrutura, que é centrada na ideia de Programas e Ações, conforme detalhado em quadro abaixo (CARDOSO, SANTOS, 2015).

Em 2011, há um redesenho do plano que não se restringe à mudança de estrutura – que passa a conter programas temáticos, objetivos e metas, iniciativas e ações, que podem ser ou não ações orçamentárias com rebatimento direto na LOA (BRASIL, 2011b) – mas o conceito geral se altera para dar maior centralidade à dimensão estratégica de governo, incluindo uma análise que delimita cenários e macrodesafios, bem como também se estrutura em eixos setoriais (por área de política), territoriais e federativos (CARDOSO, SANTOS, 2015; SANTOS, VENTURA, NETO, 2015).

A concepção de planejamento utilizada em programas prioritários como o PAC, Bolsa Família, MCMV e Territórios da Cidadania tem uma influência direta, em parte, das inovações que serão implementadas no novo PPA (BRASIL 2011; SANTOS, VENTURA, NETO, 2015). Tal mudança de concepção relaciona-se, não apenas, mas fortemente com o perfil da nova ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão responsável pela elaboração do PPA, Miriam Belchior. Como uma das idealizadoras da denominada “coordenação matricial” dos projetos estratégicos de governo, citado acima, atuou no Gabinete do Presidente e na Casa Civil (CC), onde esteve à frente de projetos estratégicos do governo, como a estruturação do Programa Bolsa Família, coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Entrevista BELCHIOR, 2019).

Assim, além de ser um projeto de lei que tramita pelo Congresso, o PPA 2012-2015 também buscou ter, em sua concepção de planejamento, a inclusão da dimensão participativa e federativa, conforme expresso em alguns de seus princípios:

- a) **participação social** como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas;
- b) incorporação da **dimensão territorial** na orientação da alocação dos investimentos;
- c) valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos programas;

- d) **estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil**, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns (BRASIL, 2011).

A criação do Fórum Interconselhos, como espaço de elaboração e monitoramento do PPA por parte da sociedade civil, ocorre de forma conjunta e articulada com a própria reformulação do modelo de planejamento e se inspira no esforço anterior de debater o tema com os conselhos nacionais de políticas públicas. Por seu desenho inovador em termos de participação social, recebeu em 2014 o United Nations Public Service Award (UNPSA)¹¹¹.

Sua composição era variável, havendo, na primeira edição, dois representantes de cada um dos conselhos e comissões nacionais de políticas públicas mapeados pela Secretaria-Geral e mais representantes diversos de organizações da sociedade civil, perfazendo um total de aproximadamente 250 participantes (AVELINO; SANTOS, 2014).

Nessa primeira edição foram feitas as contribuições da sociedade civil, que se basearam também na sistematização de propostas oriundas dos processos de conferências (BERMEGUY, 2019). Desse modo, o Fórum Interconselhos se colocava como espaço articulador das diversas agendas setoriais que eram debatidas em conselhos e conferências. Os relatos informam que foram colhidas 629 propostas, sendo 77% plenamente incorporadas ao novo PPA e 19,6% parcialmente incorporadas¹¹² (BRASIL, 2018, AVELINO, SANTOS, 2014). Além da reunião do Fórum Interconselhos, houve o esforço de realizar 5 grandes diálogos federativos, um em cada região do país (Entrevista BELCHIOR, 2019).

Outro desdobramento do PPA a partir de 2012-2015 é o seu impacto no planejamento estadual, envolvendo as dimensões participativa e territorial. O Ipea, em parceria com uma rede de institutos estaduais, realizou análise comparativa da adoção do PPA em 10 estados diferentes, em diferentes critérios. No que tange à participação, dos 10 estados considerados, 9 realizaram algum procedimento participativo presencial no processo de elaboração dos respectivos planos estaduais (CARDOSO, SANTOS, PIRES, 2015). Foi estimulado também que, além do nível estadual e municipal, consórcios municipais organizassem seus PPAs, tendo 14 consórcios em todo o país realizado PPAs Territoriais Participativos (Entrevista BEMERGUY, 2019).

¹¹¹ Para mais informações sobre o prêmio: <https://publicadministration.un.org/en/2014unpsa>.

¹¹² Essa informação consta em diversos materiais de governo, sem, contudo, trazer seu detalhamento. Não localizamos informação equivalente de quantas propostas foram oriundas da sociedade civil para o PPA seguinte (2016-2019). Também não é claro quantas destas 629 propostas apresentadas são efetivamente oriundas de conferências nacionais de políticas públicas, nem quais áreas estariam contempladas.

Quadro 4 – Canais de interlocução com a sociedade e natureza da participação no processo de elaboração do PPA 2012-2015 nos estados pesquisados

Estado	Canal de participação	Natureza da Participação
Bahia	encontro/plenária	informativa/consultiva
Ceará	oficina/fórum	Informativa/consultiva
Espírito Santo	audiência pública/portal	consultiva
Mato Grosso do Sul	conselho	consultiva
Minas Gerais	fórum	consultiva
Rio de Janeiro	conselho/conferência	informativa
Rio Grande do Norte	conselho/conferência	consultiva
Rio Grande do Sul	vários	consultiva/deliberativa
São Paulo	portal	informativa/consultiva

Fonte: Cardoso, Santos, Pires (2015).

Com exceção do ano de elaboração do PPA, no restante da gestão, o Fórum se reuniu uma única vez ao ano, no qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentava os dados oriundos do monitoramento das ações. No entanto, ao longo do ano, ocorriam diversas reuniões bilaterais com cada um dos conselhos e comissões envolvidos, de modo a realizar um monitoramento contínuo das agendas (Entrevista BEMERGUY, 2019).

Cabe destacar que o monitoramento do PPA, por parte da sociedade civil, estava restrito às denominadas “agendas transversais”, que haviam sido definidas em conjunto com os conselhos e que diziam respeito justamente às agendas que tinham interface com as pautas desses órgãos, em sua maioria concentrados nas áreas de direitos humanos e direitos sociais, sendo 8 agendas monitoradas para o PPA 2012-2015¹¹³.

Não havia elaboração de propostas ou monitoramento articulado e conjunto por parte da sociedade civil sobre agendas de desenvolvimento econômico e infraestrutura. A participação da sociedade civil no tema de infraestrutura estava normalmente vinculada aos planos de desenvolvimento realizados em regiões impactadas por grandes obras, como é o caso de Belo Monte ou do Plano de Desenvolvimento Regional do Xingu. Nesses casos, conforme descrito em seções anteriores, a Secretaria-Geral e o órgão responsável pelo PAC (Casa Civil ou MPOG, a depender do momento) atuavam juntos na mitigação de conflitos e impactos

¹¹³ São as seguintes agendas transversais: Criança e Adolescente; Políticas para Mulheres; Políticas para Idoso; Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos Tradicionais; Pessoas com Deficiência; Juventude; População LGBT; e, Povos Indígenas. Para o PPA 2016-19 foram acrescidas as seguintes agendas: População em Situação de Rua, Usos Múltiplos da Água; Desenvolvimento Rural Sustentável; Economia Solidária.

socioambientais, envolvendo a população local (Entrevista BEMERGUY, 2019; Entrevista MALDOS, 2019; Entrevista BELCHIOR, 2019).

A edição seguinte, PPA 2016-2019, envolve o Fórum também na elaboração da dimensão estratégica, isto é, o debate geral de concepção do planejamento de governo, antes do detalhamento das ações setoriais e da estruturação de agendas transversais. No entanto, com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff em 2016, o debate da dimensão estratégica do PPA acaba se tornando uma peça formal e desconectada da ação do governo de Michel Temer, que assume com outros objetivos. O monitoramento das agendas transversais, agora em 12, e da Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) pelo Fórum segue sendo executado (BRASIL, 2018).

Em síntese, por mais que o Fórum Interconselhos tenha representado um avanço no sentido de promover espaços participativos menos fragmentados ou setoriais, além de uma continuidade do esforço de discutir de forma participativa planejamento e orçamento, ele ainda tinha pouca influência sobre o conjunto da ação governamental, seja em termos de elaboração, seja em monitoramento.

Quadro 5 – Síntese das principais características dos Planos Plurianuais 1990-2019

Ano Vigência	Presidente	Concepção	Marco Legal	Estrutura Macro	Dimensão Participativa	Dimensão Federativa	Monitoramento
1991-1995	Collor	<ul style="list-style-type: none"> - Peça formal para cumprir os requisitos da CF88, sem ser embasado por um projeto de governo; - Ausência de conexão entre planejamento e orçamento. 	<p>CF 88</p> <p>Lei 8173/1991</p>	Órgãos Setoriais, com subprogramas e metas	Não	Sem informações	Sem informações
1996-1999	FHC	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão de macro estratégias; - Estrutura em áreas temáticas, que representa um deslocamento da lógica órgão para programa, com metas quantificadas e regionalizadas 	Lei 9276/1996	Áreas temáticas e Ações/Projetos	Não	Sem informações	Sem informações
2000-2003	FHC	<ul style="list-style-type: none"> -Inovações para conectar planejamento e orçamento. -Programas como ponto de integração da ação governamental e orçamentária. -Consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo como categoria para a análise de políticas; 	<p>Portaria Interministerial 270/1997; Portaria MOG 14/1999; Decreto 2829/1998; LC 101/2000 (LRF); Lei 9989/2000</p>	Programas e Ações	Não	Sem informações	Sem Informações
2004-2007	Lula	<ul style="list-style-type: none"> - Manteve a concepção e estrutura do anterior; - Inovação se dá com inclusão a participação da sociedade civil na etapa de elaboração. 	Lei 10.933/2004	Programas e Ações	<ul style="list-style-type: none"> -Realizados 27 fóruns de discussão do PPA em formato de plenárias, um em cada UF; -Estimativa de participação de mais de dois mil representantes de organizações. 	Sem informações	Não

2012-2015	Dilma	<ul style="list-style-type: none"> - Nova estrutura em programas temáticos e especiais, que se desdobram em objetivos, metas e iniciativas; - Ações Orçamentárias detalhadas apenas na LOA; - Maior densidade para análises de cenário, o projeto político do Governo eleito; - Novos mecanismos de revisão e ajustes do planejamento, de modo a dar maior aderência a realidade da ação governamental; - Envolvimento dos entes federados e da sociedade civil no processo de elaboração e monitoramento, tendo a dimensão territorial como estruturante. 	<p>Lei 12.593/2012 e alterações.</p> <p>Decreto 7.866/2012</p> <p>Portaria MPOG nº 16, de 31 de janeiro de 2013</p>	Programas Temáticos e Programas Especiais, detalhados em Objetivos, Metas e Iniciativas	-Criação do Fórum Interconselhos para elaboração e monitoramento do PPA: 629 contribuições da sociedade civil, das quais 77% foram incorporadas integralmente ao PPA e 19,6% parcialmente- 96,6.	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 7886/2012 regulamenta implementação, monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA - Discussão do Plano e seu monitoramento via Fórum Interconselhos, com 8 agendas transversais monitoradas 	<ul style="list-style-type: none"> -Realização de 5 diálogos federativos, um por cada região do país. - Pesquisa sobre adoção do PPA em 10 Estados - Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs)
2016- 2019	Dilma	<ul style="list-style-type: none"> -Manteve e aperfeiçoou a concepção e estrutura do anterior. - Com o processo de impedimento de Dilma Rousseff, o processo de monitoramento e revisão foi realizado pelo Governo Michel Temer. 	<p>Lei nº 13.249/2016 e alterações</p> <p>Decreto nº 8.759/2016 e alterações</p> <p>Portaria nº 347/2016 e alterações</p>	Programas Temáticos e Programas Especiais, detalhados em Objetivos, Metas e Iniciativas	<p>-Fórum Interconselhos: contribuições para a Dimensão Estratégica, antes da elaboração dos programas temáticos.</p> <p>-Fóruns Setoriais: Juventude, Mulheres, Sindical e Empresarial</p> <p>-Dialoga BR: mecanismo digital de contribuições ao PPA, ampliando a repercussão dos fóruns regionais e temáticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento via Fórum Interconselhos- 12 agendas transversais - Monitoramento da Agenda ODS 	5 Fóruns Regionais- Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e duas no Nordeste

Elaboração própria, a partir de informações de Entrevista Belchior (2019), Brasil (2011a, 2011b), Couto (2014), Garcia (2015), Cardoso e Santos (2015); Santos, Ventura e Neto (2015), Brasil (2018). O presidente considerado é o que estava em exercício no momento da elaboração e promulgação da Lei do respectivo PPA.

5.3.4 A Política e o Sistema Nacional de Participação Social (PNPS)

Um primeiro desenho do que seria um “Sistema Nacional de Participação” já havia sido elaborado pela equipe do ministro Dulci, ao final do governo Lula, dentro de um projeto de lei que ficou conhecido como “Consolidação das Leis Sociais”. Havia um desejo de sistematizar o legado do governo Lula em forma de legislação, especialmente no que tange a políticas sociais, mas também articulando o tema da participação.

O Lula queria ver se consolidava umas leis sociais novas. Tecnicamente, “consolidação” é outra coisa. Mas o Lula queria misturar, consolidar o Bolsa Família etc. e botar a participação junto. **Essa ideia era mais do Lula, para não fazer a participação solta, botar forma e conteúdo, método e produto, com outras palavras, mas era isso que ele estava fazendo.** (Entrevista DULCI, 2019)

A ideia de que políticas sociais e políticas participativas seriam, respectivamente, forma e conteúdo reforça a ideia de que o sentido de fortalecer políticas participativas somente faz sentido na medida em que elas reforçam as políticas redistributivas – de volta ao lema do “Governar com participação popular e inversão de prioridades”. Há também uma preocupação pragmática sobre as dificuldades de aprovação do projeto e as dificuldades na relação com o PMDB, já em 2010:

Eu acho, mas posso estar achando errado, que com isso ele queria facilitar um pouco a tramitação. Ele sabia que seria muito difícil. [...]

Já estava em uma fase de antipetismo forte, já tinha tido o chamado “Mensalão”, e a correlação de forças já era outra. **O prestígio do Lula era uma coisa, mas os ataques ao PT eram muito fortes, então o contexto já não era tão fácil. O PMDB já estava liderando um certo centrão.**

Nós tínhamos cometido a estupidez de fazer um acordo que deu a presidência das duas casas [para o PMDB], na Câmara. Arlindo, não sei quem, para garantir que um deles fosse eleito presidente nosso, eles acertaram que, da vez seguinte, o próximo presidente da Câmara seria do PMDB. No Senado eles eram maioria. **Então ficaram com a presidência das duas casas, o que eu acho que teve muito peso no impeachment.** Se nós tivéssemos a presidência da Câmara, nós não teríamos tido o *impeachment*, pelo menos não desse jeito. Porque aí nós nunca mais voltamos [à presidência da Câmara]. Porque a lógica era de que o partido de maior bancada tem o direito de propor, só se não constituir maioria (Entrevista DULCI, 2019).

De fato, esse projeto de lei acaba não sendo encaminhado e fica como uma contribuição para a equipe que iria assumir a Secretaria-Geral na gestão Dilma. Assim, a ideia de “Sistema de Participação” perpassa por toda a gestão Dilma, sendo debatida intensamente pela equipe da Secretaria, com a realização de seminários, encontros e diálogos.

A maior parte deles reunia apenas os atores diretamente interessados no tema: conselheiros, burocratas e movimentos sociais (Entrevista PONTUAL, 2019). Para além do desenho de um decreto, havia no interior do governo simultaneamente dúvidas e divergências. As dúvidas diziam respeito aos efeitos de aprovar uma legislação que cristalizava um sistema de participação poderia gerar reações negativas dos partidos do congresso, inclusive da base aliada. Isso geraria um efeito contrário ao que se pretendia e poderia acabar freando uma série de conferências e outros processos participativos.

Então nós elaboramos a política nacional de participação. Ela ficou parada um tempão no gabinete. [...] Tinha uma resistência, tinha desconfiança sobre qual era a repercussão, e pegamos um tempo já também em que a crise foi se aprofundando. A guerra contra o parlamento. Havia um medo também de jogar no parlamento uma questão que poderia ser rejeitada imediatamente, havia muita incerteza, e eu te confesso que faço uma autocrítica pessoal. Eu, como ministro envolvido em todas aquelas brigas, não via no decreto de participação uma preocupação para o presente (Entrevista CARVALHO, 2019).

Somente ao final do governo, já na iminência do início do processo eleitoral, é que se decidiu levar adiante o acúmulo de reflexões e debates, e já à luz da experiência bem-sucedida do Sistema Estadual de Participação do Rio Grande do Sul. Assim, em maio de 2014, é lançado o Decreto Presidencial nº 8.243, que representava um esforço de articular a “arquitetura participativa” já existente na chamada Política Nacional de Participação Social, que previa os elementos do que conformaria o “Sistema”.

Porém, a instituição de um “sistema de participação”, com suas novas estruturas de coordenação previstas pelo Decreto, nunca foi efetivamente implementada. O decreto provocou reações fortes da oposição, que logrou aprovar requerimento para sustar seus efeitos. Porém, ao ser remetido ao Senado, o requerimento ficou em suspenso, permanecendo em vigor, porém sem efeitos, mesmo após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Somente em 2019, com o Decreto nº 9759, a PNPS foi formalmente revogada.

Mas em que consistiria o desenho do Sistema de Participação Social? Em realidade, não era propriamente um sistema de política federativo, no sentido atribuído a modelos como SUS e SUAS, pois não continha formas de coordenação ou cooperação de

relações intergovernamentais, uma vez que o Sistema envolvia apenas administração federal e sociedade civil, mas não outros entes da Federação. Por consequência, tampouco previa mecanismos de financiamento ou indução de formas participativas. A ideia de sistema, portanto, refere-se mais a um esforço de articular e estabelecer parâmetros mínimos para um conjunto de instâncias participativas que se encontravam dispersas no âmbito do governo federal.

O decreto tem como inovações os seguintes pontos: a) define a diretriz e os princípios da política de participação; b) define quais são as instituições participativas existentes que compõe o sistema de participação, estabelecendo, entre esses espaços aparentemente não conectados, uma articulação e vinculação de modo a concebê-lo como sistema de política; c) estipula parâmetros mínimos de funcionamento dessas instituições, com vistas a uma maior padronização; d) cria dois órgãos colegiados com a função de coordenação e gestão da política de participação social dentro da Secretaria Geral: Comitê Governamental de Participação Social – CGPS e Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais.

Em grande medida o decreto busca institucionalizar esforços que já eram empreendidos pela Secretaria-Geral (SG), condensando-o em uma normativa legal. As diretrizes são uma síntese do entendimento e das ações do PT no governo, e da SG em específico. Dentro desse ministério e em parceria com o IPEA (Entrevista PIRES, 2019), havia uma área dedicada a acompanhar conselhos, conferências e outros e buscar garantir parâmetros mínimos de funcionamento. Os espaços mencionados são os que classificamos como canais formais de participação (conferências, conselhos, Fórum Interconselhos PPA, ouvidorias, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo). O CDES não é mencionado, talvez porque, quando da edição do decreto, ao final do governo Dilma, ele já tivesse sido bastante esvaziado (Entrevista BEMERGUY, 2019; Entrevista SANT’ANNA, 2019).

No entanto, conforme abordado no Capítulo 1, a oposição ao governo no Congresso se valeu de um argumento já utilizado em debates anteriores sobre o próprio Orçamento Participativo, de que o decreto feriria a separação de poderes, sobrepondo-se a prerrogativas do Legislativo. O tema ganha centralidade na pauta do Congresso e maior repercussão na mídia especialmente por ocorrer às vésperas do processo eleitoral.

[...] na verdade, o decreto tava quieto. Ela fez o decreto, ele não precisava de aprovação parlamentar, então nós nem procuramos costurar. A gente fez o decreto e pronto, estamos salvos. As consequências vamos ver depois. Mas é quando então na imprensa, se não me engano o Reinaldo Azevedo (ou outro, não

tenho certeza), faz uma denúncia do decreto como se o decreto fosse bolivariano (CARVALHO, 2019).

A polêmica em torno do Sistema Nacional de Participação perdeu relevância tão logo foi passado o período eleitoral, com a estratégia da oposição centrada então no questionamento das urnas e, posteriormente, no pedido de *impeachment* da presidenta reeleita. Isso levou à curiosa situação de termos o Decreto nº 8.243/2014 em vigência até sua revogação expressa, em 2019, pelo presidente Jair Bolsonaro,¹¹⁴ sem que isso tenha gerado qualquer alteração no funcionamento das instituições representativas e participativas. Por um lado, isso comprova o argumento dos defensores do decreto de que não haveria “usurpação” das competências do Legislativo, uma vez que não se estava criando figuras jurídicas, mas tão somente sistematizando ou reunindo instituições que já eram previstas em leis próprias. Por outro, evidencia também a fragilidade da proposta governamental, que efetivamente dependeria de outras ações do Executivo para se tornar real.

5.4 A sociedade civil na execução de políticas públicas

A execução de políticas públicas pelo setor privado, mesmo que sem fins lucrativos, pode ser lida em duas chaves antagônicas ideologicamente: uma de que tal situação representaria um enfraquecimento do papel do Estado de provedor serviços públicos, e outra que entende que tais parcerias promovem um fortalecimento das capacidades estatais. Assim, embora a promoção da participação da sociedade civil e movimentos sociais para debater, elaborar e fiscalizar políticas públicas sempre tenha sido um elemento central do programa petista, a execução direta de políticas por parte de OSCs enfrentou um terreno minado e contraditório, nem sempre entendido como uma forma participativa.

A primeira chave de leitura relaciona-se com o ideário de redefinição e redução do papel do Estado inspirado nas propostas econômicas neoliberais e de movimentos de reforma do Estado como o *New Public Management*. Segunda essa visão, cuja origem encontra-se na crise fiscal dos estados de bem-estar europeu, o Estado deve sair da esfera da promoção

¹¹⁴ O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue órgãos colegiados estabelecidos por decreto ou norma inferior e revoga expressamente o Decreto nº 8.243/2014. Sobre a repercussão do Decreto nº 8.243/2014, ver editorial do *Estadão*, 29 maio 2014: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>; coluna do Reinaldo Azevedo, 29 maio 2014: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe>>; reportagem da revista *Veja*, 4 jun. 2014: <<http://veja.abril.com.br/politica/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo>>; artigo de Leonardo Avritzer na *Carta Capital*, 10 jun. 2014: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>.

econômica e provimento de serviços, para atuar de forma apenas regulatória (PETERS; PIERRE, 2001).

No Brasil, os primeiros esforços de regulamentar a relação entre Estado e OSCs após a Constituição ocorreram durante o governo Fernando Henrique Cardoso, e encontram-se articulados com as tentativas de reforma do papel do Estado inspiradas no movimento do *New public management* e capitaneadas pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), Bresser-Pereira. A partir do conceito de público não estatal (BRESSER-PEREIRA, 1995) são concebidas as primeiras leis que regulamentam a transferência de recursos públicos para prestação de serviços por parte de organizações da sociedade civil. São a Lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº 9637/1998, e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Lei nº 9790/1999 (STORTO, 2016).

Especialmente a Lei das OS foi alvo de forte questionamento por parte do Partido dos Trabalhadores, que ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1923)¹¹⁵. A principal divergência expressa na petição inicial é que a prestação de serviços públicos por OSCs não poderia suplantiar ou substituir o papel cabível ao Estado, devendo ser exercida de forma apenas complementar. O movimento sanitarista também recebeu com resistência a legislação, entendendo que ela representa um processo de desestruturação do Sistema Único de Saúde (TRAVAGIN, 2017).

Já a chave de leitura da participação da sociedade civil na execução de políticas como forma de fortalecimento do Estado encontra guarida justamente no mesmo ideário participacionista que dá suporte à ampliação e difusão das IPs e das formas interação socioestatal. A defesa da pluralização das formas de participação no provimento de serviços públicos apresenta crítica à um modelo autoritário de Estado de bem-estar social, que promoveria direitos de forma homogênea e desconsiderando especificidades de comunidades locais e segmentos específicos (NOBRE, 2004). A participação da sociedade civil no provimento de serviços públicos proporcionaria ao Estado ganhos de capacidade estatal, como maior capilaridade e conhecimento de realidades específicas, não disponíveis para os agentes estatais e em localidades onde o Estado não consegue chegar.

Portanto, no que tange à execução de políticas públicas pela sociedade civil, o PT se vê diante de um dilema ao assumir o governo: por um lado, apresenta fortes vínculos com movimentos e organizações sociais, as quais defende fortemente uma participação ativa junto

¹¹⁵ A ação foi parcialmente provida apenas para garantir que as formas de contratação das organizações sociais observem o direito público e que os seus contratos estejam sujeitos à fiscalização dos órgãos de controle. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>.

ao Estado. Por outro, atuou fortemente em oposição às ações do governo FHC voltadas à contratualização com OSCs, justificando-se por seu caráter de redução do papel do Estado.

Conforme relata conforme relata Laís Lopes (Entrevista, 2019), assessora especial da Secretaria-Geral e responsável pela coordenação da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil de 2012 a 2016, a ideia de que a execução de políticas públicas por organizações da sociedade civil também compunha a ideia de “participação como método de governar” não era um consenso e muito debate interno se fazia necessário, permanentemente, mostrando como as OSCs podem gerar ganhos de capacidades estatais para prestação de serviços especializados, que o Estado não disporia:

A maior dificuldade, eu acho, de interlocução é que, de fato, a participação do ponto de vista setorial é vista como contribuição voluntária, cidadã e que não deve ser tratada da mesma forma que uma contratualização remunerada. E, no caso das parcerias com repasse de recursos financeiros, a gente tá falando de uma remuneração para fazer e para executar os serviços públicos.

Mas considerando que a gente, tá, enfim, imprimindo o *modus operandi* da sociedade civil de fazer aquela política, então você pega uma política como a política do um milhão de cisternas lá na ASA (Articulação do Semiárido). A política que foi depois empregada pelo governo **foi fruto de uma contribuição da sociedade civil, e a execução feita pela ASA envolvia ali uma série de ativos que o Estado não garantiria, entre a mobilização da comunidade, inclusive não só pra construção das cisternas, pra conscientização posterior pra conscientização dos direitos do acesso a água etc.**

Então acho que a gente tem aí um muro que a gente conseguiu de alguma forma diminuir, mas que ele existe ainda nesse lugar de diálogo mais fácil que é da participação, **então acho que o problema é dinheiro.** (Entrevista, LOPES, 2019)

Embora tenha estimulado e promovido programas em parceria com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, isso ocorreu sem que houvesse esforços regulatórios nesse sentido. O resultado disso são ações contraditórias, com a execução de políticas específicas, sem um trabalho efetivo em avançar na sua regulamentação. O resultado disso é são processos de criminalização seletiva de organizações da sociedade civil e, no seu limite, na suspensão de pagamento de todos os convênios da União com OSCs em 2011.

5.4.1 Os programas associativos

Considerando essas diferentes visões sobre como o Estado deve se relacionar com a sociedade civil no processo de execução de políticas públicas, na realidade do Estado

brasileiro, essas parcerias tomaram uma variedade de formatos. No âmbito das políticas sociais – notadamente educação, saúde e assistência social – prevalece um formato de prestação de serviço continuado, no qual a OSC deve observar e seguir o conjunto de normativas e parâmetros nacionalmente estabelecidos para aquela dada política. O processo de participação na elaboração da política ocorre nos fóruns próprios, conselhos e conferências, e se encontra separado da fase de execução. Isto é, a entidade que executa a política não necessariamente é a mesma que participa do seu processo de elaboração. As características das entidades que participam desses serviços são em geral de grandes hospitais e universidades filantrópicas, além de organizações filantrópicas de menor porte no caso da assistência social. A regulamentação legal existente antes de 2010 em geral atende a este perfil de atividade.

Há também uma série de políticas e projetos nas diversas temáticas de direitos humanos e cultura, que são feitas a partir de editais ou chamamentos públicos em que as próprias entidades têm maior grau de autonomia para elaborar os projetos a serem executados, a partir de grandes diretrizes gerais. Além da prestação de um serviço ou entrega de um produto, esses editais visam ao fortalecimento das próprias OSCs.

Finalmente, há ainda políticas públicas cuja elaboração e execução é decorrente de um processo de interação contínua entre estado e movimento social, que resulta em um processo de elaboração mutuamente constitutivo da política, sendo posteriormente executada pela OSC em estreito diálogo com o poder público. Este formato tem sido designado na literatura como “programa associativo” (TEIXEIRA, TATAGIBA, BLIKSTAD, 2015; TATAGIBA, TEIXEIRA, 2019). Entre algumas características atribuídas pelas autoras aos programas associativos, destacamos as seguintes: o modelo alternativo de fornecer os bens públicos, produzido a partir dos saberes dos movimentos, e a existência da diretriz de fortalecimento da organização da sociedade envolvida na política (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2019). Elas analisam em detalhe os seguintes casos: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Crédito Solidário, posteriormente desdobrado no Minha Casa Minha Vida – nas modalidades Entidades e Rural; Programa Água para Todos (cisternas no semiárido); Programa Nacional Cultura Viva. Apesar de cada um ter origem em diferentes áreas de políticas, terem formatos bastante distintos, são todas políticas elaboradas e executadas por organizações da sociedade civil, em que, além do fornecimento de um serviço público, há preocupação com o fortalecimento institucional da rede de organizações da sociedade civil envolvida.

Seria possível elencar ainda uma série de outros programas e projetos desenvolvidos em Ministérios com forte presença de atores oriundos da sociedade civil, como

MDA, MCidades, Secretaria de Economia Solidária do MTE, SPM, SEPPIR. A Secretaria-Geral cumpriu papel importante na coordenação e incentivo para alguns deles, como, por exemplo, o Cataforte¹¹⁶, voltado ao fortalecimento da organização de catadores de materiais recicláveis, ou mesmo o acompanhamento do Minha Casa Minha Vida Entidades:

A Dilma, como ministra da Casa Civil, recebeu o encargo do Lula de fazer uma proposta. Aí tinha que ver viabilidade legal, custos. E a Dilma foi lá e mostrou pro Lula. Aí os movimentos de luta pela moradia [...], eles me procuraram, reivindicando opinar sobre o todo e gerir construção de projetos. A primeira vez que falei sobre isso com a Dilma [...]. Ela disse: “Não, eles não vão mexer com isso, não, eles não entendem disso, isso é obra” [...]

Um dia, essas entidades, por outra razão, foram lá na porta do [Palácio da] Alvorada, e o Lula desceu, parou, conversou. E os líderes dessas entidades disseram que tinham reivindicado [participar], mas que não estava andando. O Lula chamou a Dilma e mandou fazer. Ela me disse: “Então participa comigo, porque eu não conheço esse pessoal”. Depois [de algumas reuniões], ela falou: “É, eles entendem desse negócio de casa, habitação popular e cooperativa”. E foi criado um mecanismo que eles participaram [da elaboração e execução do programa] (Entrevista DULCI, 2019).

O formato do “programa associativo” é um desdobramento de um intenso processo de interação socioestatal, que passa também pela alteração da estrutura institucional para torná-la permeável ao novo formato, além da ocupação de cargos por atores oriundos da sociedade civil. Os programas em geral preveem, no seu desenho, estruturas participativas como conselhos gestores do programa. Finalmente, a participação na sociedade civil na elaboração e execução da política constitui um ganho de capacidades estatais ao mesmo tempo que a própria organização se beneficia por ações voltadas para o seu fortalecimento, em uma dinâmica de retroalimentação Estado-Sociedade. É inegável que essa forma de interação fortalece a base social do governo, de forma simultânea a ampliar sua capacidade de produzir políticas em consonância com demandas dos grupos que lhes dão suporte.

No entanto, a ampliação e diversificação de “programas associativos” ao longo dos governos petistas ocorria em um ambiente contraditório: por um lado, havia uma declarada abertura do governo para ampliar a participação da sociedade civil junto às políticas públicas. Por outro, a ausência de ações no sentido de regulamentar a transferência de recursos públicos para as OSCs, combinadas com fortalecimento dos órgãos de controle, criaram um ambiente de insegurança jurídica e institucional. Isso deu margem para o avanço de ações que tentaram

¹¹⁶Projeto Cataforte fortalece organização em rede de catadores, Notícias da Fundação Banco do Brasil, de 7 de julho de 2017. <https://www.fbb.org.br/pt-br/viva-voluntario/conteudo/projeto-cataforte-fortalece-organizacao-em-rede-de-catadores>

deslegitimar as atividades desenvolvidas pelo terceiro setor e criminalizar seletivamente movimentos sociais e OSCs. (Entrevista LOPES, 2019). É a partir desse ambiente que emerge a demanda pelo estabelecimento de um marco regulatório para o setor.

5.4.2 O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

Diferentemente das demais políticas participativas, que são desdobramentos das interações pré-existentes entre governo e sociedade civil, a agenda do Marco Regulatório para o setor surge a partir de demandas e pressões externas, como denúncias de irregularidades e uso indevido de recursos públicos. Essa pressão, somada a visões conflitantes dentro do próprio governo sobre como se relacionar com as OSCs, explica em parte por que o governo teve bastante dificuldade de lidar com o tema.

[...] quando cheguei ao governo, fiquei impressionada com o preconceito dentro do governo. Eu tive mais trabalho dentro do governo do que fora. O processo participativo fora era o que me dava legitimidade pra construção do processo, mas eu tive muito mais dificuldade de diálogo e conversa por não entenderem as organizações da sociedade civil, dentro do governo federal. E aí de toda natureza, seja de [Ministérios] setoriais [Saúde, Educação etc], seja dos de regulação [CGU, TCU, Fazenda]. (Entrevista LOPES, 2019)

Ocorreram ao longo do período duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) voltadas para apurar o repasse de verbas da União para organizações da sociedade civil, que ficaram conhecidas como CPI das ONGs. A primeira foi instalada ainda no governo FHC, com relatório final em 2002¹¹⁷, mas cujos efeitos práticos resvalaram no primeiro governo Lula. Já a segunda é instalada em 2007, com relatório final em 2010¹¹⁸. Houve ainda uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, que se debruçou especificamente sobre as ações de organizações ligadas ao MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), conhecida como “CMPI da Terra”, instalada em 2003, cujo relatório foi publicado em 2005¹¹⁹. Todos esses processos resultaram em avanço e endurecimento dos mecanismos de controle, dificultando a execução de recursos públicos por organizações da sociedade civil.

A ausência de uma legislação específica facilitou questionamentos jurídicos e demandas de devolução de recursos mesmo quando o serviço pactuado havia sido integral e

¹¹⁷ Relatório final disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/82034>

¹¹⁸ Relatório final disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594>

¹¹⁹ Relatório final disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84969>

satisfatoriamente prestado, uma vez que o instrumento utilizado, dos convênios, foi feito para repassar recursos para governos subnacionais.

Então, no início do governo Lula, majoritariamente faziam os convênios, e **os convênios não foram feitos para descentralização de recursos com entidades privadas sem fins lucrativos, porque eles não trazem as regras específicas e ficam nessa regra do que couber, e esse “no que couber” acabou gerando analogias com entes federados que eram indevidas. Por exemplo, um tema caro que eu acho que operacionaliza essa questão é o tema da remuneração de pessoas.**

[...]

Teve muita discussão, e acaba sendo uma perseguição política essa possibilidade de discussão administrativa das contas de alguma forma e não necessariamente todas são vistas com a mesma régua. Várias das organizações que construíram políticas públicas expressivas no governo Lula e no governo Dilma estão sendo perseguidas no que a gente cunhou de “criminalização burocrática”, que é a ausência de regra específica. Por meio desse processo administrativo de prestação de contas, acaba criminalizando as organizações, **determinando devolução de recursos que foram integralmente aplicados no objeto pactuado, mas que são considerados ilícitos pela ausência de regra que os lastreiem** (Entrevista LOPES, 2019).

A partir disso, a ABONG (Associação Brasileira de ONGs) promove debates com a sociedade civil, com o objetivo de repensar o marco regulatório para o setor. Os debates prosseguiram ao longo dos dois governos Lula, tanto no âmbito da sociedade civil como também com o acompanhamento da Secretaria-Geral, porém sem que nada concreto fosse encaminhado em termos de regulação (Entrevista LOPES, 2019).

Finalmente, em 2010, foi apresentada a carta-compromisso da sociedade civil, assinada pelos dois candidatos que disputaram o segundo turno, denominada “Plataforma por um novo marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”¹²⁰. É a partir desse compromisso – cuja coordenação foi atribuída à Secretaria-Geral – que serão adotadas ações mais efetivas durante os governos Dilma Rousseff com vistas a repensar a regulação de recursos para o setor.

Então vários grupos da sociedade civil colocaram pra mim que o grande desafio naquele momento era justamente a questão de tentar transformar em lei aquilo que era prática de participação. E que a relação [do Estado] com as entidades da sociedade civil precisava de ter uma regulamentação. Foi parte do meu discurso de posse. O compromisso principal que eu assumi foi esse. (Entrevista CARVALHO, 2019).

¹²⁰ <https://gife.org.br/recem-eleita-dilma-assume-compromisso-por-novo-marco-regulatorio>

Mesmo com o tema já na pauta prioritária do governo, o tema seguiu sendo tema de repercussão de denúncias de irregularidades na mídia, o que resultou na polêmica decisão de suspensão da execução de todos os convênios com OSCs por 30 dias no final de 2011¹²¹.

5.4.2.1 A implementação da Agenda MROSC

Partindo do diagnóstico de insegurança jurídica e institucional na realização de parcerias e transferências de recursos entre União, Estados e Municípios junto a organizações da sociedade civil, a Agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, ou apenas Agenda MROSC, apresentava duas frentes de atuação principais: **uma regulatória**, dedicada à proposição de normativas jurídicas, que se desdobra nos temas de contratualização, com o poder público, sustentabilidade financeiras das OSCs e certificação; e outra ligada à **produção de conhecimento e gestão da informações** sobre o tema, com o escopo de produção de dados, pesquisas, além de cursos de capacitação para servidores e membros de OSCs (Entrevista LOPES, 2019). Ambos os processos envolviam a realização de diálogos e grupos de trabalho com atores do Executivo, Legislativo, Sociedade Civil, além também de representantes de governos subnacionais.

A linha de produção do conhecimento foi sendo realizada em paralelo à agenda regulatória, de modo a subsidiar os debates que ocorriam no Congresso, no governo e na sociedade civil. Para tal, foram feitas parcerias com a FGV e com o IPEA, que resultaram na produção de uma enorme base de dados, permanentemente atualizada, denominada “Mapa das Organizações da Sociedade Civil”¹²², além de estudos e diagnósticos inéditos, como Lopez (2018), Lopes e Abreu (2014) e Lopez e Barone (2013). Também foram promovidos cursos de capacitação e palestras para servidores de diversas esferas da federação e membros de organizações da sociedade civil.

Do ponto de vista regulatório, o tema da contratualização com o Estado acabou sendo o de maior centralidade no processo de elaboração do novo marco legal. Após um ano de debates e discussão dos temas dentro de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído por Dilma Rousseff, os seus resultados foram apresentados diretamente ao Congresso

¹²¹ Agência Brasil: Decreto suspende convênios com ONGs até avaliação de regularidade. 30/10/2011 – 17h58. <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-10-30/decreto-suspende-convenios-com-ongs-ate-avaliacao-de-regularidade>.

¹²² Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br>.

Nacional. Para dar prosseguimento, a estratégia adotada pela equipe da Secretaria-Geral foi a de mapear os diversos projetos de lei ligados ao tema que estavam tramitação nas casas legislativas, como desdobramentos das duas CPI das ONGs, e a partir da identificação de projetos mais adequados e com tramitação mais avançada, acompanhar e debater os seus desdobramentos junto ao Congresso. Assim, o PL nº 649 de 2011, proposto pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB), serviu de base para os debates feitos ao longo do tempo no congresso, sendo feitas modificações graduais ao longo de seu trâmite. A cronologia abaixo sintetiza o processo e a legislação relacionada:

Quadro 6 – Cronologia do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

2010	Presidenta eleita Dilma Rousseff assina carta compromisso <i>Plataforma por um novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil</i>
2011	Instituição de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por 7 ministérios e 7 OSCs de atuação nacional para apresentar propostas de aperfeiçoamento da legislação (Decreto 7568, art. 5º)
2012	Apresentação de resultados de GTI no Congresso Nacional
2013	Discussão do PL em tramitação no Senado
2014	Publicação dos Decretos 8242 (CEBAS) e 8244 (transferências por convênios), assinados na Arena da Participação Social
	Discussão do PL na Câmara aprovado em 02 de julho de 2014
	<u>Sancionada pela Presidência a Lei nº 13.019</u> , em 31 de julho de 2014, com previsão de entrar em vigor em 90 dias
	Primeira prorrogação da entrada em vigor para 360 dias após a publicação: Medida Provisória nº 658, de 29 de outubro de 2014
2015	Conversão em Lei nº 13.102, da MP658, incluindo 59 emendas à lei 13.019
	Segunda prorrogação da entrada em vigor para 540 dias após a publicação: Medida provisória nº 684, de 21 de julho de 2015
	Conversão da MP 684 na Lei nº 13.204, de 14 de dezembro 2015, incluindo 151 emendas à lei 13.019
2016	<u>Entrada em vigor da lei nº 13.019/2014</u> para União, Estados e Distrito Federal
	Publicação do Decreto nº 8.726 de 27 de abril de 2016, que regulamenta a lei 13.019
	Início do processo de regulamentações estaduais
2017	Entrada em vigor da lei 13.019/2014 para Municípios

Portanto, embora se tratasse de agenda prioritária do Executivo, contando com acompanhamento e forte atuação do mesmo no tema, nunca houve envio de um projeto de lei (PL) do Executivo para o Legislativo, mas sim a modificação gradual de PLs já em tramitação, por meio de negociações feitas tanto pelo Executivo quanto por atores da sociedade civil interessados no tema. Isso permitiu tanto uma tramitação mais rápida, uma vez que o PL 649 já havia tramitado em outras comissões do Senado, e o apensamento de todos os projetos relacionados com o tema e também uma maior liberdade para debater o tema, que também era alvo de fortes divergências internas entre órgãos do governo. A cronologia acima permite verificar que, mesmo após aprovada e sancionada a lei, ela ainda sofreu modificações significativas, por meio de duas MPs, que no processo de sua conversão em lei, sofreram emendas.

Por sua vez, antes mesmo da aprovação da Lei nº 13.019 na Câmara, são assinados os Decretos nº 8.242, que estabelece o processo de certificação das entidades beneficentes da assistência social (Cebas), e o nº 8.244, que altera decreto anterior sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Ambos já fornecem mais segurança jurídica para os processos de contratualização e transferência de recursos entre estado e Sociedade Civil. Ambos foram assinados conjuntamente, na mesma cerimônia do decreto da Política e do Sistema Nacional de Participação Social (PNPS, Decreto nº 8.243/2014), durante o último grande evento promovido pela Secretaria-Geral no primeiro governo Dilma, denominado “Arena da Participação Social”, que reuniu mais de duas mil pessoas em Brasília¹²³. De todas essas agendas, apenas a que trata da PNPS é que se tornou alvo de polêmicas no Congresso, conforme tratado na seção anterior.

Entre os principais avanços da Lei nº 13.019, está o reconhecimento das diferentes modalidades de parcerias estabelecidas entre Estado e OSCS, em reconhecimento ao debate de programas associativos, desenvolvido na seção anterior. Assim são previstos dois tipos de instrumentos de parceria: o **termo de fomento**, cuja proposta de funcionamento é elaborada pela sociedade civil; e o **termo de colaboração**, na qual a administração pública estabelece as diretrizes de funcionamento da parceria. Ambos os termos podem conter **projetos**,

¹²³ [https://nacoesunidas.org/onu-arena-da-participacao-social-reuniu-mais-de-2-500-pessoas-em-brasilia/](https://nacoesunidas.org/onu-arena-da-participacao-social-reuniu-mais-de-2-500-pessoas-em-brasil/)

que são operações limitadas no tempo, com a entrega de um produto final, ou **atividades**, que consistem na prestação contínua de um produto ou serviço.

A gente tentou traduzir isso [o debate sobre programas associativos] na legislação. Não é à toa que a Lei nº 13019 de 2014 prevê o **termo de fomento** e o **termo de colaboração**. Ela faz exatamente essa distinção, reconhecendo que algumas formas são legítimas de parceria com o Estado.

A **colaboração** induz à execução de políticas públicas parametrizadas, pensadas, concebidas no bojo do Estado, e o **fomento** busca o aporte de recursos financeiros pra reconhecer incentivar os projetos que são criados ou desenvolvidos pela sociedade civil. Não só a gente pode convocar as organizações pra executar aquilo que o Estado tipificou como regra, mas também a gente pode convocar as organizações para apresentarem metodologias diferentes que podem ser tecnologias sociais interessantes e que depois podem virar uma política pública maior mais específica.

O MROSC trouxe outra diferenciação também entre **projeto** e **atividade**, reconhecendo que as parcerias de natureza continuada e que são atividades que se mantêm ao longo do tempo e os projetos são aqueles com começo, meio e fim. Então você pega um equipamento público de assistência social ou enfim precisa ficar aberto ao público em geral, então a gente tá falando de um processo de continuidade, tanto assim que a lei não dá um prazo limite de contrato. O decreto federal limitou em cinco anos o projeto de fomento, e em dez anos essa atividade de colaboração (Entrevista LOPES, 2019).

Esta foi a última regulação produzida pelos governos petistas que versa sobre a relação entre Estado e sociedade civil. Ainda assim, ela carece de regulação no nível subnacional, o que está ocorrendo aos poucos e sem uma coordenação nacional, uma vez que não houve, nos governos seguintes, responsáveis por acompanhar o tema (Entrevista LOPES, 2019). Paradoxalmente, os governos petistas arcaram com os diferentes ônus da ausência de regulamentação específica, com a instalação de CPIs e denúncias de irregularidades, além de processos de criminalização de organizações ligadas à sua base social, porém não tiveram a oportunidade de colher os eventuais frutos que são resultantes desse esforço realizado junto ao Congresso e à própria burocracia governamental. Não é possível saber se, com tal regulamentação, haveria novas oportunidades para ampliar os “programas associativos” e a participação da sociedade civil na execução de políticas públicas.

5.5 Continuidades e diferenças entre os governos Lula e Dilma

Ao longo das quase quatro gestões petistas à frente do governo federal, prevalece a ideia de continuidade de uma mesma coalizão e um mesmo programa político em execução,

nos quais as políticas sociais e distributivas e a “participação como método de governar” seguem como elementos centrais do programa do Partido dos Trabalhadores. As mudanças ocorridas foram graduais e incrementais, com aperfeiçoamento das experiências anteriores. Contudo, devido às diferenças de perfil e carisma, há uma tendência a se ressaltar as diferenças entre os presidentes Lula e Dilma, e suas respectivas realizações, muitas vezes atribuindo-se um melhor ou pior desempenho em virtude exclusivamente de características pessoais e individuais.

Na presente seção, pretendemos explorar as diferenças entre os dois governos, considerando que há mudanças importantes ocorridas na coalizão de apoio parlamentar e social, refletindo-se na composição ministerial ao longo do período, para além das mudanças de perfis individuais dos presidentes Lula e Dilma. Assim, as diferenças observadas entre cada um dos governos podem ser motivadas por prioridades individuais, mas também pela mudança no perfil da coalizão, demandas conjunturais e ainda efeitos incrementais relacionados a políticas adotadas anteriormente.

Uma das mudanças mais marcantes entre os governos Lula e os governos Dilma está no tipo de coalizão político-partidária. Embora tanto em ambos a composição da coalizão fosse de grande heterogeneidade ideológica, devido em parte à alta fragmentação partidária, nos governos Lula contavam com maior presença do PT à frente das pastas ministeriais, representando 60% dos ministérios. Já nos governos Dilma, além de contar com o PMDB na vice-presidência, houve o aumento da representação desse partido na composição de governo. O PT passa a responder por 46% das pastas, e o PMDB amplia sua presença, ainda que sub-representado diante de sua bancada no Parlamento, para 37% (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). A coalizão também foi mais instável nos governos Dilma, com maior intensidade de trocas de comando ministerial quando comparada aos presidentes anteriores¹²⁴.

Quanto mais diversa uma coalizão, maior a necessidade de negociar os elementos do programa político. Nesse sentido, o elemento participativo, cuja centralidade ideológica é maior para o PT, teria tido menor centralidade ou coesão no conjunto do governo, em virtude do desenho da composição política:

[...] mas eu tenho impressão de que os governos do Lula tinham uma coesão maior em torno disso [das políticas participativas], **não o presidente, estou**

¹²⁴ Dilma nomeou 86 ministros ao longo de pouco mais de 5 anos de governo, diante de 74 e 70, respectivamente de Lula e FHC, que ficaram cada um 8 anos no poder. https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/08/24/interna_politica,681232/dilma-nomeou-mais-ministros-que-os-antecessores-fhc-e-lula.shtml

dizendo o conjunto do governo. Porque a gente tinha uma preponderância maior de petistas e partidos de esquerda nos ministérios [nos governos Lula]. **Com a Dilma, [...] a necessidade de composição política e tal, faz com que tenha, inclusive em postos muito chaves, gente que não era de esquerda, especialmente o PMDB.** Então isso faz, do meu ponto de vista, que houvesse uma tendência, poderia ter tido uma tendência de não ser tão forte a questão de participação (Entrevista BELCHIOR, 2019).

Porém, olhando pelo prisma das IPs mais formalizadas e difundidas, como conselhos e conferências, ou ainda da necessidade de institucionalização dos processos participativos, como a regulamentação e a realização de pesquisas e produção de dados sobre IPs e OSCs, os treze anos do PT à frente do governo são de uma tendência contínua e incremental. Assim, o primeiro governo Dilma representa uma continuidade e uma consolidação do que havia sido desenvolvido até então:

Eu sinto que às vezes elas [as pessoas] são muito injustas com a presidenta. Acho que você pode fazer análises críticas em pontos, mas nesse aqui é preciso tomar um pouco de cuidado e separar um pouco as coisas.

Do ponto de vista da participação nas conferências, do estímulo para que as conferências acontecessem, e do ponto de vista do funcionamento desses órgãos de participação, você não pode acusar a Dilma de falar assim: “Ah, não, ela foi uma presidenta que cancelou isso”.

Muito pelo contrário. **No período de 2011 a 2014, que foi período que a gente ficou na Secretaria-Geral, todas as conferências que tinham para acontecer, aconteceram. A Dilma foi... acho que ela não deixou de ir a nenhuma.** A gente até uma vez lá fez esse cálculo. A mesa com a Contag continua funcionando etc. (Entrevista SANT’ANNA 2019).

Porém, há uma mudança relacionada com a forma de elaborar e construir políticas públicas, que está relacionada tanto aos efeitos de aperfeiçoamento incremental decorrente do maior tempo à frente do governo como também dos diferentes estilos de liderança de Lula e Dilma. O perfil de liderança de Lula era o incentivar inovação e experimentação de seus ministros e de buscar incorporar de forma crescente as novas demandas. Pelo lado positivo, isso gerava uma ampla sinergia entre sociedade civil e governo na busca de soluções para o atendimento de uma diversidade enorme de demandas.

Uma coisa que o Lula falava muito, muito é: **“Uma das funções do meu governo é tirar as pessoas da invisibilidade”.** Então, por exemplo, por que o Lula gostava muito do negócio do catador no palácio, do hanseniano, da mulher escarpelada? O que ele via ali? **Ele via os problemas, que são os problemas dos pobres na sociedade brasileira, terem algum rebatimento no governo e o governo responder a isso. Isso aí na cabeça no Lula era o motivo pelo qual**

ele foi eleito presidente. Todo o resto era uma questão de administrar politicamente o país, administrar a economia. Mas atender esse tipo de coisa era algo que o Lula gostava muito de fazer [...]. Ele botava as pessoas para criar uma forma de atendimento muito organizada em relação a isso. [...] **Inclusão ao máximo, pela lógica da demanda.** (Entrevista SANT'ANNA, 2019)

Porém, isso gerava uma série de programas pequenos, sem escala e sem capacidade real de solucionar os problemas aos quais se direcionavam. Assim, havia um esforço gradual de se elaborar políticas com escala numérica, nacional e federativa, que tivessem impacto significativo sobre as condições de vida da população. Ao longo dos governos de Lula, as duas lógicas conviveram em alguma medida, por um lado com grandes programas em escala nacional e federativa – PAC Bolsa Família – e por outro com espaço para que os Ministérios executassem uma miríade de programas e projeto de menor porte. Isso partia muitas vezes com sobreposição e sem necessariamente seguir uma diretriz coerente de governo.

A transição entre o segundo governo Lula e o primeiro governo Dilma é um momento de balanço do PT sobre seus erros e acertos. A partir de sua experiência de programas como o “Luz para todos” e da coordenação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), além de programas como o Bolsa Família, a presidenta Dilma estabelece alguns critérios para a criação de novos programas, que ficaram conhecidas como “As quatro leis de Dilma” (Entrevista SANT'ANNA, 2019). Qualquer nova proposta de política pública deveria observar os seguintes critérios: 1) abrangência nacional; 2) escala numérica; 3) Fonte orçamentária própria; 4) dimensão federativa.

Ao se estabelecerem, como parâmetro único das políticas de governo, os grandes programas, com escala que resultasse em um impacto mensurável de melhoria para o conjunto da população brasileira, ocorreram dois efeitos simultâneos: um positivo e esperado; e outro negativo e não previsto. Pelo lado positivo, houve o reforço da construção de políticas com escala e impacto nacional, mesmo que isso eventualmente demandasse entrar em conflito com alguns setores, como o “Mais Médicos”, além de maior preocupação com a sustentabilidade financeira e continuidade dos programas.

Pelo lado negativo, essa visão inviabiliza programas-piloto ou ainda voltados para públicos e populações específicas. E também tem impacto significativo sobre a capacidade do governo em distribuir recursos para sua base social. Considerando as diferentes dimensões da governabilidade, a ênfase de Dilma está no aspecto federativo, mas desconsiderando demandas específicas. O relato de Sant'anna (2019) destaca bem esses dois aspectos:

Nós estávamos discutindo alguns programas. Então eu vi que houve uma lógica que mudou completamente. De novo, com aspectos positivos e com aspectos

negativos. Mas vamos falar o que mudou: primeiro, tinha um sentimento muito forte na equipe de governo, e não era só da Casa Civil. Era dos ministérios temáticos. Tinha um sentimento muito forte que era o seguinte: o governo Lula fez muita coisa boa, conseguiu fazer muita política social, mas tinha dois problemas: um, era uma bagunça, era muito caótico. E dois, fazia muita coisa sem escala.

A Dilma foi uma atriz muito importante nisso de questionar profundamente um conjunto bastante importante de políticas ou de coisas que aconteciam no governo exatamente por conta desses processos de participação social. **Coisas que às vezes eram muito importantes para determinados movimentos, mas muito irrelevantes do ponto de vista orçamentário e do ponto de vista de uma política pública mais estruturada com o governo federal, estados e municípios.**

Tinha até uma expressão consagrada, que ficou na boca de muita gente grande da equipe de governo, durante muito tempo: “A gente tem que acabar com esses programas que vocês inventam, que é tudo problema de vereador”. A ideia de que isso aí era uma coisa muito pequena, não era isso que ia resolver o problema para aquele público que você tava querendo atender. [...]

Essa diferença de lógica é um choque absolutamente radical. Primeiro que é assim, todos os processos de participação social que de alguma maneira envolviam um relacionamento com os grupos muito pequenos com qual política não ia ter escala, não ia ter orçamento, foram relegadas. [...] Imagina o choque. **Porque centenas de processos construídos ao longo de oito anos [que não tinham escala] começaram a ser interrompidos ou extremamente desvalorizados.** Começou a ficar nítido que a equipe de governo não dava muita bola para aquilo. [...]

Até junho de 2013, o governo estava muito confiante nesse caminho, e as forças políticas que tradicionalmente apoiavam o governo continuariam a apoiá-lo. (Entrevista SANT’ANNA, 2019).

Um exemplo de como a nova lógica de gestão interfere em algumas políticas em andamento é o caso das cisternas do semiárido. O programa, que surge no primeiro governo Lula, é executado diretamente pela ASA (Articulação do Semiárido), uma OSCs que reúne diversas associações locais voltadas para soluções para o problema das secas sazonais no semiárido do Nordeste brasileiro. Há uma tentativa no governo Dilma, motivado pelas quatro diretrizes acima, de alterar o modelo para que o repasse e execução do programa fosse feito pelas prefeituras. A mudança, porém, não prospera e o programa volta a ser executado pela sociedade civil.

[...] Ela [Dilma] [dizia que] “todo mundo tem direito a água e não tem que estar filiado a nenhum movimento pra ter água, então vamos acabar com isso e fazer cisterna de plástico com as prefeituras [...]”. Eu briguei muito com ela e com a Tereza por causa disso. Tivemos derrota inicialmente. Mas foi ficando evidente o fracasso que era aquela política [de cisternas com as prefeituras] e aí ironicamente a ASA é chamada de volta, depois de muito a gente insistir. E a ASA dá conta de, no governo Dilma, realizar mais cisternas, muito mais. 350

mil foram feitas no governo Lula, e ela fez 750 mil. Então é um pouco a contradição das coisas também (Entrevista CARVALHO, 2019).

Independentemente de características individuais relacionadas a carisma ou oratória, que tendem a ser salientadas nas diferenças entre os dois governantes, há mudanças importantes na base de apoio social e parlamentar do governo, com impacto sobre a governabilidade. A ampliação da presença do PMDB, tendo como objetivo fortalecer a coalizão no Parlamento, acaba por reduzir a capacidade do PT de ter maior controle sobre o conjunto da agenda governamental no Executivo. Isso tem exigido maior esforço de coordenação do núcleo dirigente do governo e também tem impactos sobre as bases sociais que passam a ser atendidas por cada ministério.

Simultaneamente, as ações do governo voltadas para priorizar grandes programas de escala e impacto de melhoria da qualidade de vida da população consideravam apenas um cálculo eleitoral semelhante ao papel atribuído ao Bolsa Família e a outros programas sociais em 2006 e 2010 (ZUCCO, 2008). Isto é, uma lógica simples de voto econômico, no qual o eleitor vota no governo que lhe proporcionou ganhos materiais.

Isso acabou por desconsiderar a necessidade de valorizar o papel das organizações da sociedade civil e movimentos sociais na mobilização e suporte do governo. De forma não necessariamente intencional, canais importantes de interação socioestatal e de transferência de recursos que serviam de manutenção e fortalecimento das organizações foram suprimidos, seja por motivações relacionadas ao desenho de políticas públicas, seja pelo esforço do governo em responder aos questionamentos dos órgãos de controle (conforme visto na seção sobre o MROSC).

A gente [a equipe da Secretaria-Geral] de alguma maneira – obviamente que não falamos “vai acontecer algo como junho [de 2013]” – mas tava apontando, várias coisas que estavam se desenhando. Muitas relacionadas a isso, você não pode abandonar [a sua base social].

Porque você pensa assim, você vai construindo, teu apoio político no governo, você constrói como uma espécie [...] como se fosse uma cebola, entendeu? O Lula criou um “cebolão”, aí você foi perdendo as camadas. Vai perdendo uma camada de apoio aqui, uma camada de apoio ali, o desgaste de estar muito tempo no governo, quando deu dez anos, “bumm!”, explodiu a parada (Entrevista SANT’ANNA, 2019).

[...] que o nosso problema não foi fazer alianças. Foi a gente não conseguir equilibrar as alianças com alianças fortes e mobilizadoras dos movimentos sociais, aliança parlamentar, institucional foi ganhando espaço progressivamente já no governo Lula, mas se consolida muito no governo Dilma e pela falta da

construção mais intensa de uma aliança popular social de uma governabilidade social, nós fomos nos tornando reféns da aliança institucional quando ela se transformou numa chantagem (Entrevista CARVALHO, 2019).

Os dois relatos acima sintetizam a ideia de que há um processo gradual de erosão da base de governo que ocorre não só na relação com o parlamento, mas junto às organizações da sociedade civil que compõem a sua base social. Não há um elemento único específico capaz de explicar a sua perda de apoio, mas uma sequência de decisões que levam a um processo gradual de erosão da relação com diferentes setores sociais e econômicos que davam suporte político ao governo, mesmo antes dos protestos de junho de 2013. Nesse sentido, a mera manutenção do aspecto formal das instâncias participativas, como a presença protocolar em conferências e outros eventos, se mostra insuficiente e desimportante. As atividades e decisões tomadas no núcleo do governo, com impacto direto sobre as demandas das organizações da sociedade civil, mostram-se muito mais decisivas para a garantia do apoio político.

5.6 Considerações finais

Neste capítulo, detalhamos os diferentes formatos em que se deu a relação entre Estado e sociedade civil nos governos petistas no período entre 2003 e 2016. Consideradas de forma conjunta, elas demonstram a existência de uma ação coordenada de governo voltada para o fortalecimento das relações com a sociedade civil. Isto é, mesmo considerando que há iniciativas específicas de participação que surgem nos ministérios setoriais, elas não se tratam de casos isolados, mas se inserem em um contexto maior em que as políticas participativas – de forma descentralizada e experimental – porém são incentivadas e coordenadas a partir do núcleo de governo.

Isso se justifica seja por motivos ligados à história e ideologia do PT, cujas origens remontam a uma quase simbiose entre partido e movimentos sociais, mas também por uma dimensão pragmática: o apoio da sociedade civil ao governo cria um ambiente de maior governabilidade social e menor dependência de outras dimensões de poder para implementação de sua agenda política.

Entre a miríade de institucionalidades criadas, identificamos em três grandes grupos de ações, abaixo sistematizados:

1. Aumento dos pontos de acesso ao Estado:

a. a criação de **estruturas burocráticas** para coordenar as políticas participativas e o diálogo com movimentos sociais e organizações da sociedade

civil – a Secretaria-Geral da Presidência, centralmente, e também secretarias especializadas no tema em diversos Ministérios;

b. ocupação de cargos por meio de atores com origem no movimento social;

c. **multiplicação de pontos de acesso informais**: reuniões diversas do presidente e do núcleo do governo, a partir de demandas apresentadas pela sociedade civil. Elas poderiam ocorrer no próprio Palácio do Planalto, a partir de contatos estabelecidos em viagens do presidente pelo país ou então em virtude da necessidade de mediação de conflitos políticos (greves, conflitos fundiários, impacto de obras e desastres, grandes eventos).

2. Intensificação da criação de instituições participativas:

a. Conselhos, conferências de políticas públicas, o PPA Participativo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e as ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiência;

b. Articulação desses canais em uma Política e Sistema Nacional de Participação Social;

3. Criação e regulação de políticas públicas executadas pela sociedade civil:

a. Criação de diversos “**programas associativos**”, isto é, políticas públicas em diversas áreas que são elaboradas e executadas por organizações da sociedade civil em parcerias com o Estado;

b. elaboração e pactuação do **Marco Regulatório** das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que, entre outras medidas, regulamenta as parcerias e formas de repasse de recursos entre Estado e OSCs, para execução projetos ou atividades continuadas em políticas públicas.

Por fim, destacamos como, apesar de uma continuidade política entre Lula e Dilma, ocorre um gradual desgaste na relação do governo com sua base social, que é decorrente de mudanças na composição político-partidária do governo e sua coalizão parlamentar, e de decisões incrementais que acabam por gerar rupturas políticas crescentes. Nesse sentido, o processo do *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff é uma decorrência da perda gradual de sua base de apoio do governo não apenas no parlamento e no setor econômico (SINGER, 2018), mas também junto à sociedade civil. Essa erosão se amplia fortemente após os protestos de junho de 2013, nos quais há uma convergência de atores de múltiplas orientações político-ideológicas. Desse momento em diante, passam a se fortalecer organizacionalmente setores da sociedade civil de oposição ao governo.

6 Conclusão

Ao longo deste trabalho, buscamos compreender o papel das interações entre sociedade civil e Estado, mais especificamente buscando compreender o seu impacto sobre o partido que ocupa o governo. Por outras palavras, buscamos compreender por que um determinado partido estimula a participação da sociedade civil em seus governos.

Partimos do diagnóstico de que, no Brasil, os processos de mobilização social e transição democrática vividos entre meados dos anos 1970 e 1990 na América Latina proporcionaram um ambiente fértil para o surgimento de demandas de radicalização democrática e participação para além dos momentos eleitorais. No entanto, somente no Brasil se observou um processo mais intenso, estável e institucionalizado de canais de participação da sociedade civil em políticas públicas em diferentes níveis federativos, posteriormente denominadas instituições participativas: orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas, planos diretores participativos, chegando-se até a proposta de sistemas participativos. Apontamos dois pontos como elementos explicativos para essa singularidade do caso brasileiro: a renovação do sistema partidário, descontinuado em relação aos anteriores, o que permitiu a emergência de novos atores políticos que disputavam a referência nos movimentos e entre o eleitorado; o compromisso político dos dois principais partidos políticos nacionais – PT e PSDB – com a criação de espaços para participação da sociedade civil, ainda que com intensidades distintas.

A partir desse quadro, alegamos que o incentivo à participação da sociedade civil cumpre, para o partido no governo, uma função de fortalecer a governabilidade do partido, entendida como a capacidade de implementar sua agenda política e manter-se no poder. Isso requer uma compreensão mais ampla do conceito de governabilidade, que na ciência política brasileira tendeu a associá-la apenas à relação entre Executivo e Legislativo, a construção de coalizões parlamentares e a aprovação de legislação no Congresso. Entendemos que a sustentação política e a capacidade de adoção de um determinado programa político se constroem a partir da criação de coalizões de apoio em diferentes esferas de poder: os poderes constituídos (Legislativo e Judiciário); nas relações intergovernamentais subnacionais e internacionais; na relação com grupos econômicos e, finalmente, junto à sociedade civil. Todos esses elementos de relações de apoio institucionais se colocam como mediadores e influenciadores da relação do governo com seus eleitores.

A governabilidade é construída a partir do complexo equilíbrio de apoio entre essas esferas e a mediação entre seus interesses eventualmente antagônicos. O maior ou menor

apoio de um dado partido em cada uma das esferas estará relacionado com os aspectos programáticos do partido e sua maior ou menor conexão com cada um desses setores, além de sua capacidade de negociação, mediação e criação de incentivos para atrair novos apoios. Analisando em específico o caso do Partido dos Trabalhadores, alegamos que o incentivo a políticas participativas ocorre por um duplo aspecto ideológico e pragmático, em que a participação simultaneamente compõe as diretrizes do programa partidário, auxiliando na sustentação política e na implementação das agendas do governo.

Pelo lado ideológico, a defesa de uma democracia com uma sociedade civil ativa e mobilizada é um componente do seu núcleo ideológico, de forma combinada com o enfrentamento das desigualdades sociais. Isso se explica pela origem do partido, que se forma a partir da convergência de inúmeros movimentos que lutavam contra a ditadura, destacando-se o movimento sindical, as comunidades eclesiais de base, os movimentos populares urbanos e rurais. Isso resulta em um partido de esquerda, com referenciais teóricos diversificados que convergem na ideia pouco delimitada de um socialismo democrático, que “se constrói na prática”.

Há um processo de moderação ideológica observado no partido ao longo dos anos, cuja expressão simbólica é uma flexibilização na política de alianças com partidos que não se situam no espectro ideológico da esquerda. Isso em si gera a necessidade de mudanças programáticas, além de um deslocamento ideológico da base social dos governos sustentados por essas coalizões mais heterogêneas.

Apesar de um observado processo de moderação do partido ao longo dos anos, deslocando-se para o centro-esquerda, o partido logrou manter-se conectado com sua base social, o que também manteve a participação como um elemento central. O sentido da participação e o tipo de relação que deve ser estabelecida entre governo e sociedade foi gradualmente se alterando, à medida em que o partido ocupava novas arenas institucionais. Enquanto o PT tinha uma presença institucional fraca e a maioria de seus dirigentes eram também dirigentes de movimentos sociais, ainda nos anos 1980, a defesa era de que o eleito devesse delegar seus poderes para um governo formado de conselhos populares, ocupados pelos movimentos sociais. Essa concepção gradualmente vai se matizando e desloca para a ideia de uma cogestão entre governo e sociedade civil, o que ainda imprime um papel proeminente e definidor para esses setores organizados, mas preservando e diferenciando as funções institucionais e a divisão de poderes de um governo constitucional. Finalmente, já nos anos 2000, tendo governado centenas de prefeituras, diversos Estados e agora à frente do governo federal, as resoluções e dirigentes do PT expressam que o papel do Estado é o de promover uma

“escuta forte” da sociedade civil. Isso significa fortalecer as organizações e canais de participação para que tenham capacidade de incidir sobre a agenda de governo, mas sem que isso implique em compromisso automático do governo com elas, devendo haver uma mediação com as demais esferas de poder. Apesar de uma moderação discursiva, em parte, trata-se de uma acomodação da retórica das resoluções partidárias à realidade vivenciada pelo partido em seus governos. Isso porque conselhos populares, delegação de poder ou mesmo a ideia de uma cogestão com a sociedade civil são situações que nunca ocorreram ou se observaram de fato. Por mais intensa e diversificada que tenha sido a presença de movimentos sociais nas gestões petistas, estas sempre se processaram dentro dos desenhos institucionais constitucionalmente estabelecidos.

No plano municipal, o PT buscou estabelecer uma marca partidária que demonstrasse simultaneamente que o partido era um bom gestor, mas que também ele era diferente dos demais partidos, pois governava com ética, “participação popular e inversão de prioridades”. Esse diferencial petista era expresso no mote “modo petista de governar”. O programa vitrine do modo petista de governar foi, ao longo dos anos 1990, o Orçamento Participativo, que articulava a participação direta dos cidadãos, a presença organizada dos movimentos sociais e a definição das prioridades de investimento do governo.

Em seu local de criação, Porto Alegre, o OP foi idealizado, implantado e defendido por múltiplas razões: como instrumento de fortalecimento e radicalização democrática, pelo seu caráter educativo e de transparência para o cidadão, que passa a compreender e ter mais capacidade de fiscalizar as ações de governo. A proposta do Orçamento Participativo foi pensada a partir da diretriz política do partido de promover a participação da sociedade nas definições orçamentárias, como um desenvolvimento da ideia de conselho popular de orçamento, que foi adotado em diferentes prefeituras petistas no período (ABERS, 1998). No entanto, e talvez de forma não prevista, o OP acabou também por se constituir em um importante instrumento de governabilidade local, fato que garantiu a sua continuidade ao longo de diferentes governos da cidade, onde o partido sempre governou com coalizão minoritária.

O Orçamento Participativo em Porto Alegre sempre se caracterizou pelo debate do conjunto do orçamento, incluindo fontes de receitas e despesas, e com isso permitiu que o governo local aprovasse alterações tributárias que ampliaram suas receitas, além de possibilitar a realocação de recursos e ampliação de investimentos para regiões mais pobres da cidade. Isso simultaneamente mobilizou a base social organizada do partido, garantiu transparência e *accountability* junto aos eleitores e criou um mecanismo de constrangimento junto à Câmara

de Vereadores, que ficavam sem justificativas aceitáveis para realizar alterações na proposta de orçamento, após sua intensa discussão diretamente com a população. A partir do sucesso de Porto Alegre e da sua visibilidade perante a comunidade internacional, o OP foi difundido em diversos governos locais pelo país e pelo mundo.

No Brasil, o programa foi adotado por prefeituras de partidos de todo o espectro político-ideológico. No entanto, o PT segue como seu principal promotor, respondendo pela maior parte dos casos. O crescimento do número de casos do OP acompanha a tendência de ampliação do comando do partido em prefeituras até 2004. A partir desse ponto, inicia-se uma tendência de declínio contínua do OP em municípios. O próprio PT deixa de promovê-lo em suas resoluções nacionais e em seu programa de governo. Entre as hipóteses que explicam a mudança do posicionamento do PT e o declínio na adoção, alegamos que há dois fatores que, combinados, fizeram com que o OP perdesse sua função no apoio à governabilidade local.

Primeiramente, a regulamentação progressiva das políticas sociais, com a vinculação de receitas para saúde e educação, combinadas com as medidas de ajuste fiscal, das quais se destaca a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, provocou maior rigidez orçamentária local, isto é, menor discricionariedade do prefeito para alocação de recursos e redução da margem de investimentos. Diferentemente de Porto Alegre, a maior parte dos OPs no Brasil adotou um desenho que se focava na discussão das despesas de investimento ou ainda estabelecia uma lista de demandas de obras prioritárias. Com recursos cada vez mais escassos e sem ferramentas para pensar novas fontes de arrecadação, o OP tendeu a se tornar um instrumento de eficácia limitada e de pouca relevância para a população.

No mesmo período, o segundo fator é a flexibilização da política de alianças do partido em âmbito nacional, permitindo a criação de coalizões mais amplas nos governos locais, e portanto, menos dispostas aos custos políticos impostos ao parlamento com o OP. Finalmente, com a eleição do PT, o acesso a recursos de investimento por parte das prefeituras advinha de incentivos do governo federal – como o PAC – que já estabeleciam previamente o uso e não possibilitavam nem incentivavam a discussão do seu uso por um instrumento como o OP. Assim, combinaram-se a escassez de recursos para debater no OP – devido à rigidez orçamentária locais e recursos federais com uso predefinido – com a redução dos incentivos políticos, devido à flexibilização de alianças e à possibilidade de formação de governos majoritários, que não apenas dependem menos do OP para aprovar suas medidas como também podem ter resistência a este, pelas limitações de poder que impõe ao Legislativo.

No plano estadual, o partido teve dificuldades de consolidar sua marca participativa. Entre as gestões ocorridas antes de 2003, apenas o Rio Grande do Sul e o Distrito

Federal – este último com características híbridas e não dividido em municípios – lograram implementar o Orçamento Participativo ao longo de toda a gestão. A partir de meados dos anos 2000, alguns estados, como Bahia e Ceará, começam a desenvolver os chamados Planos Plurianuais Territoriais Participativos, a partir do diálogo com um esforço de elaboração de PPAs Participativos que já ocorria no governo federal.

De qualquer forma, o estado do Rio Grande do Sul se destacou pela prioridade dada à implementação do Orçamento Participativo Estadual, à luz de sua extremamente bem-sucedida experiência na cidade de Porto Alegre. Porém, o OP em outro nível de governo apresentou desafios não previstos, como a resistência de novos *stakeholders* que não existiam no plano local, como prefeitos e conselhos regionais de desenvolvimento, confrontação com a agenda de privatizações do governo federal, além da existência de conflitos com a legislação que geraram disputas judiciais. Não obstante esses novos desafios, a gestão Olívio Dutra executou o OP ao longo dos quatro anos de sua gestão, em uma dinâmica semelhante à de Porto Alegre: governando em uma coalizão minoritária e praticamente sem prefeituras no Estado, o OP era a principal ferramenta para garantir que o governo conseguisse aprovar sua agenda no parlamento. Mesmo assim, propostas com impacto no aumento de receita do Estado foram barradas pela Assembleia. Diante dos desafios colocados, o OP cumpriu sua função de fortalecer a governabilidade política, mas não foi suficiente para, sozinho, contrabalancear a força da oposição na disputa eleitoral. Com isso, o PT é derrotado nas urnas, e o OP Estadual interrompido.

O partido somente retorna ao governo do estado dez anos depois, em um contexto político completamente distinto: estava alinhado ao governo federal, havia estabelecido uma coalizão de partidos majoritária para compor o governo e, com isso, tinha o apoio de mais da metade das prefeituras gaúchas. Apesar de uma menor dependência, a base social do partido seguia fortemente concentrada em organizações da sociedade civil, com demandas e expectativas sobre a implementação de instituições participativas. O legado participativo com que Tarso Genro deveria lidar era forte e diverso, oriundo de todos os níveis de governo. A tradição do OP seguia ainda forte com o OP de Porto Alegre ainda em funcionamento após 25 anos. Já pela influência do governo federal, no qual Genro ocupou diferentes cargos, havia as experiências de conselhos, conferências e o debate lançado para conformação de um sistema de participação. Pessoalmente, Genro havia se envolvido com a elaboração do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, como seu primeiro secretário executivo, e também em novas formas de participação digital, como a Consulta Pública do Marco Civil da Internet. Finalmente, havia ainda o legado institucional do Estado,

onde a Lei da Consulta Pública e os Conselhos de Desenvolvimento Regional haviam se tornado instituições consolidadas. A solução que buscava compor toda essa diversidade de influências e legados institucionais com a constituição do “Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã” que, basicamente é a reunião e esforço de articulação de todas essas diferentes influências. A sua elaboração envolve intensa troca entre burocratas, políticos, acadêmicos e representantes de organismos internacionais em grandes seminários. O sistema é implantado com facilidade; apesar de resistências pontuais às novas formas de participação digital, o reconhecimento de sua inovação faz com que ele ganhe o “Prêmio ONU ao Serviço Público”. O sistema – que cumpre o papel de mobilizar a base social do governo e a participação digital – foi um mecanismo importante para resolução de crises, como no caso das manifestações de junho de 2013. No entanto, não é claro o peso que ele teve no conjunto da gestão e do fortalecimento das agendas petistas, embora o sistema pareça não ter exercido nenhum papel na discussão de receitas ou da dívida pública. De qualquer modo, este está entre os principais questionamentos enfrentados pela campanha, uma vez que o endividamento do Estado segue crescente desde a renegociação de 1998. Isso coloca no centro da pauta a mesma polarização de projetos enfrentados pelo PT anteriormente: privatizações e redução do Estado. Acrescido a isso, o peso das eleições nacionais e do desgaste político da presidenta Dilma Rousseff parece, nesse caso, ter apresentado um peso definidor contra o desempenho do partido no Estado, que não vence a reeleição.

A comparação entre as políticas participativas dos dois governos petistas no Rio Grande do Sul destaca o peso que o contexto institucional e as decisões sobre alianças políticas têm sobre o formato e o papel que as políticas participativas e a relação com a sociedade civil vão ter em determinado governo. Em um governo de minoria, a coalizão partidária tende a ser mais homogênea ideologicamente e, no caso de um governo de esquerda com forte enraizamento em movimentos sociais, o peso das alianças com a sociedade civil é determinante para a capacidade de governar. Já em um governo de maioria, embora não determinante, ele segue sendo importante para fortalecer as agendas mais relacionadas com a sua base social e o seu perfil ideológico.

Já no plano federal, quando comparado às políticas participativas gaúchas, o PT adotou medidas voltadas à promoção da participação e ao fortalecimento da sociedade civil em de forma muito mais incremental, experimentalista e descentralizada. A partir de um esforço de composição de uma coalizão partidária majoritária, o partido realiza uma moderação programática, cedendo em aspectos econômicos principalmente. A relação com a sociedade

civil segue sendo importante, mas o desenho do Orçamento Participativo não se mostra adequado ao contexto político colocado. No entanto, não havia outra solução pronta.

Assim, o PT concebe um núcleo de governo que tem como atribuição a articulação coordenação política com o que denominamos de *diferentes esferas de governabilidade*. A Casa Civil realizando a coordenação interna de governo; a SRI responsável pela relação com o parlamento e pela articulação federativa; e a Secretaria-Geral com a atribuição de dialogar com a sociedade civil e os movimentos sociais. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social cumpria o papel de ser um espaço formal de diálogo com o setor empresarial, não obstante a existência de outros canais.

Partindo de instituições já existentes – conselhos e conferências nacionais de políticas públicas – o governo intensifica a criação de novos conselhos e estimula seus ministérios a realizarem conferências e a criarem diferentes formatos de instituições participativas. Para além do incentivo a novas IPs, a Secretaria-Geral acaba por exercer outras funções na relação com a sociedade civil que, embora tenham menos visibilidade externa, apresentam função central no fortalecimento da sua relação com o governo. Trata-se da mediação de conflitos em situações diversas e da realização contínua de reuniões com as mais diversas organizações, o recebimento de suas demandas e o encaminhamento de soluções. Tanto as IPs quanto os espaços de reuniões facilitam a atuação da sociedade civil para demandar, elaborar e fiscalizar políticas públicas diversas. Porém, desenvolve-se também no interior do governo formas em que a sociedade civil propõe e executa determinada política pública, cabendo ao Estado o papel de financiador e fiscalizador. São os denominados *programas associativos*.

Com essas três frentes de ação – promoção de IPs; reuniões e mediações com organizações; e envolvimento da sociedade civil na execução de políticas públicas –, o PT fortalece enormemente seus vínculos com sua base tradicional e amplia sua relação com novas organizações da sociedade civil. Isso é possível por essa relação, que, embora coordenada pela Secretaria-Geral e pela Presidência, conta também com um rebatimento e capilaridade em diversos ministérios.

Se essa descentralização tem como lado positivo uma grande capilaridade, seu lado negativo é de que ele gera uma relação fragmentária, baseada na lógica de demandas em políticas setoriais. Isto é, ela não permite à sociedade civil incidir sobre as diretrizes gerais de governo ou mesmo sobre a política econômica e fiscal. A negociação sobre esses temas, a partir das escolhas de alianças políticas feitas, ocorre em outras esferas.

A análise dos governos petistas e de suas respectivas políticas participativas em diferentes níveis federativos e conjunturas políticas permite verificar que o fator decisivo para o formato principal de interlocução entre o governo e a sociedade civil está relacionado com o peso político desta na governabilidade, isto é, nas definições de alianças prioritárias e composição de coalizões de apoio ao governo nas diferentes esferas de poder.

Em suma, retornando à pergunta que abre este trabalho, concluímos que partidos políticos promovem a participação da sociedade civil porque isso tem o potencial de fortalecer sua governabilidade, isto é, sua capacidade de governar, implementar sua agenda política e permanecer no poder. Isso ocorre a partir da ampliação de sua base social e do papel que grupos organizados exercem na pressão por políticas específicas.

Disso decorre um segundo argumento, de que, no caso do Partido dos Trabalhadores, como um partido de esquerda com forte vinculação com movimentos sindicais e populares, há uma articulação entre inclusão política da sociedade civil e a produção de políticas públicas redistributivas. Por outras palavras, a promoção da participação constitui em si em uma forma de incluir novas demandas de setores marginalizados e produzir políticas sociais específicas, que acabam por ter um caráter redistributivo.

A análise da atuação de um mesmo partido em diferentes níveis de governo também iluminou a importância da circulação de atores entre governos na difusão de políticas. Essa circulação ocorre em diferentes níveis hierárquicos – do ministro e do governador ao técnico – e em diferentes direções – do governo municipal para o estadual e federal; do federal para o estadual e municipal; do estadual para o federal – e proporciona em qualquer caso um aprendizado institucional para ambos os lados.

Finalmente, no caso do Partido dos Trabalhadores, o cotejamento entre o discurso partidário, expresso em suas resoluções e documentos oficiais, e o que o partido efetivamente executa em seus governos permite verificar uma significativa proximidade e um ajuste contínuo entre essas dimensões. No percurso observado, verificamos, contudo, uma inversão na direção de onde se formulam as diretrizes do partido. Se, em sua fundação, o centro formulador era a direção partidária, ele gradualmente passa ser o núcleo do governo.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.

_____. From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 23, n. 4, p. 35-53, 1996.

_____. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. v. 1. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

ABERS, Rebecca Neaera; BÜLOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>. Acesso em: 22 jul. 2019.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados** [online]. 2014, v. 57, n. 2, p. 325-357. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 out. 2019.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 105, p. 15-46, 2018.

ALENCAR, Joana et al. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, 2013.

ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18043>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 2, n. 22, p. 250-285, 2016.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 649-680, 2017.

_____. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.

ALONSO, Angela. **A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer**. Novos Estudos Cebrap, Edição Especial. São Paulo: Cebrap, 2017. p 49-58.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e Estratégia na Formação do Movimento Ambientalista Brasileiro. **Novos Estudos Cebrap**, v. 4, no 70, p. 151-167, 2008.

AMARAL, Oswaldo E. do. **As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. São Paulo, Alameda/Fapesp. v. 1, 2013.

AMARAL, Oswaldo, MENEGUELLO, Rachel. The PT in Power 2003-2016. In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy J. (Org.). **Democratic Brazil divided**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2017.

AMARAL, Oswaldo E. do; POWER, Timothy J. (2016), “The PT at 35: revisiting scholarly interpretations of the Brazilian Workers’ Party”. **Journal of Latin American Studies**, 48: 147-171.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa. Fome Zero: a mobilização social visando o combate à fome e a pobreza no Brasil. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., São Luís, 2005. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2005.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.17666/339613/2018&pid=S0102-69092018000100508&pdf_path=rbc soc/v33n96/0102-6909-rbc soc-3396132018.pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2019.

_____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012, 232 p

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-58, 2002.

_____. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp/ CEM, 2015.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; Santos, José Carlos dos. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento **RBPO**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 164-182, 2014. Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>. Acesso em: 15 nov. 2019.

AVELINO, Daniel Pitangueira; SANTOS, José Carlos dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (Org.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015, v. 1, p. 207-231.

AVELINO, G.; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. **Health Policy and Planning**, v. 29, n. 6, p. 694-702, 2014.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 50, p. 25-46, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>. Acesso em: 23 abr. 2020.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 39, p. 149-174, 1997.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 1, p. 1, 2004.

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Radicals in power: The Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil**. London: Zed Books, 2003.

BAIOCCHI, Gianpaolo; CHECA, Sofia. The Brazilian Workers' Party: From local practices to national power. **WorkingUSA**, v. 10, n. 4, p. 411-430, 2007. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1743-4580.2007.00173.x>. Acesso em: 29 nov. 2019.

BARBERIA, Lorena G.; AVELINO, George. Do Political Budget Cycles Differ in Latin American Democracies? **Economía**, v. 11, n. 2, p. 101-134, 2011.

BEACH, Derek. Process-Tracing Methods in Social Science. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017. Disponível em: <http://oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-176>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Do poder popular ao modo petista de governar**: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/D.8.2014.tde-06102014-105726>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

_____. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 34, n. 100, e3410016, 2019. Epub Sep 23, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/3410016/2019>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BEZERRA, Carla de Paiva; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. Why Has Participatory Budgeting Adoption Declined in Brazil? In: **114th Annual Meeting & Exhibition of the American Political Science Association**. Boston, MA, USA: APSA, 2018. Disponível em: <https://convention2.allacademic.com/one/apsa/apsa18/index.php?cmd=Online+Program+View+Paper&selected_paper_id=1388314&PHPSESSID=e1ql5g8ns3vgb5pgibobo4r774>. Acesso em: 3 jul. 2019.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BOSCHI, Renato. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice, 1987.

BRAGA, Maria do Socorro Souza; RIBEIRO, Pedro Floriano; AMARAL, Oswaldo do. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG, Flavia. **Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015**. (Ed.). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, v. 2-Cono Sur y Países Andinos. 2v. (Serie Doctrina Jurídica, 783).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. **Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions**. [s.l.]: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108772211/type/element>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742–761, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055412000433>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BUENO, Natália S. Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 304-340, 2018.

CARDOSO JR., Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012->

2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resistência%20burocrática.pdf>.
Acesso em: 19 maio 2019.

CARDOSO JR., Celso; SANTOS, José Carlos dos Santos; PIRES, Roberto. **PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, v. 13, n. 2, p. 307–339, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200004>. Acesso em: 2 out. 2019.

CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria D’Alva G. Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47 n. 1, p. 131-167, 2004.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. Florianópolis: UFSC, 2015.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 34, n. 4, p. 565-587, 2004.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science and Politics**, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 2002.

COREZOLA, Fernanda Costa; GRIZA, Aida; RAMOS, Marília Patta (Org.). **Políticas Públicas: Monitoramento, Avaliação, Controle e Participação Social no Governo do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_65.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo: 1989-1992**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 33, p. 145-164, 1994.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DANERIS, Marcelo Tuerlinckx. **Democracia sem maioria: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e as condições para validade da concertação social**. Tese de Doutorado UFRGS. 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/157924>>. Acesso em: 1 maio 2019.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro, CPDoc/FGV, 2009.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: ANPOCS: Relume Dumará, 1995.

DOWBOR, Monika Weronika. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/pt-br.php>>. Acesso em: 9 set. 2019.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000.

FARIA, Cláudia Feres. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, v. 12, n. 2, p. 378-406, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762006000200007>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

FARIA, Claudia Feres. O estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FEDOZZI, Luciano. **O poder da Aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FERNANDO, Limongi. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FERNANDO, Limongi; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo soc.** [online], 1999, v. 11, n. 2, p. 49-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701999000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 out. 2019.

FLEISCHER, David. Os Partidos Políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007, p. 265-310.

FLEURY, Sônia (Org.). **Saúde e democracia: a luta do Cebes**. São Paulo, Lemos Editorial, 1997.

_____. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, v. s/v, p. 79-105.

FONSECA, Igor Ferraz. **Participação como método de governo: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália** / Igor Ferraz da Fonseca. Brasília: Ipea, 2019.

FREEDEN, Michael. **Ideologies and political theory: a conceptual approach**. Oxford: Clarendon, 1996.

GANUZA, Ernesto; BAIOCCHI, Gianpaolo. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. **Journal of Deliberative Democracy**, v. 8, n. 2, p. 8, 2012. Disponível em: <http://doi.org/10.16997/jdd.142>. Acesso em: 13 jun. 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. O CDES e a construção da agenda nacional de desenvolvimento: um relato particular. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: Ipea, 2010.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Mobilizações populares, regime militar e transição para a democracia no Chile. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 16, p. 87-102, 1989.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOLDFRANK, Benjamin. The Latin American Left's Missed Opportunity To Deepen Democracy. **Journal of International Affairs**, v. 71, n. 1, p. 147-160, 2017.

_____. The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. **Comparative Politics**, v. 39, n. 2, p. 147-168, 2007.

_____. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. **Journal of Public Deliberation**, v. 8, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7>>. Acesso em: 18 set. 2019.

GOLDFRANK, Benjamin; SCHNEIDER, Aaron. Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 3, p. 1-31, 2006.

GÓMEZ BRUERA, Hernán F. Securing Social Governability: Party-Movement Relationships in Lula's Brazil. **Journal of Latin American Studies**, v. 47, n. 3, p. 567-593, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000395>. Acesso em: 28 nov. 2019.

GUICHENEY, Hellen. **Provisão Municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GURZA LAVALLE, Adrian. Sem Pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos Cebrap**, v. 66, p. 91-110, 2003.

_____. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a. v. 7. 372 p.

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 13-23, 2011b.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. Conselhos, Associações e Desigualdade. p. 51-76 In: ARRETCHE, Marta. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp/ CEM, 2015.

Gurza LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika Weronika da Silva; *et al.* **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO. Movimentos Sociais, Institucionalização e Domínios de Agência. In: **Movimentos Sociais e Institucionalização**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; GUICHENEY, Hellen; DOWBOR, Monika. Brasil, el predominio de los controles institucionales mixtos en un régimen político abierto. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (Org.). **Controles democráticos no electorales y regimenes de rendición de cuentas en el Sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. Berlin; New York: Peter Lang, 2017.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. Os conselhos nas políticas públicas: padrões decisórios, especificação institucional e resiliência. In: XLII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José; LAVALLE, Adrian Gurza; *et al.* Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos estudos CEBRAP**, n. 99, p. 91-104, 2014.

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

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. **Politics & Society**, v. 38, n. 2, p. 152–204, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0032329210365042>. Acesso em: 15 set. 2019.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham: Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, Kathryn. Organized civil society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Timothy J. (Org.). **Democratic Brazil revisited**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008. p. 33-56.

HUNTER, Wendy. The normalization of an anomaly: the Workers' Party in Brazil. **World Politics**, v. 59, n. 3, 440-475, 2007.

_____. *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. New York: Cambridge University Press, 2010.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (Org.). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. Berlin; New York: Peter Lang, 2017.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estudos CEBRAP**, n. 92, p. 105-121, 2012.

KADIVAR, Mohammad Ali; USMANI, Adaner; BRADLOW, Benjamin H. The Long March: Deep Democracy in Cross-National Perspective. *Social Forces*, Disponível em: <<https://academic.oup.com/sf/advance-article/doi/10.1093/sf/soz050/5489226>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. **The American Review of Politics**, v. 14, n. Winter, p. 593-617, 1993.

KECK, Margaret. **PT – a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. Tradução de Maria Lucia Montes. São Paulo: Ática. 1991.

KERCHES, Cristiane, PERES, Úrsula Dias. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: **Estado, instituições e democracia: república** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010. v. 1. 552 p.

LEGARD, Sveinung. **Scaling up Participatory democracy: Citizen Engagement in Budgeting in Brazil and Norway**. Dissertation presented for degree of Philosophiae Doctor (PhD) at the University of Oslo, 2017.

LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais. **Texto para Discussão Ipea**, v. 1949, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1949.pdf>. Acesso em: 4 set. 2019.

LOPEZ, Felix Garcia; BARONE, Leonardo. As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011). **Texto para Discussão Ipea**, v. 1896, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1949.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

LOVE, Joseph L. Political Participation in Brazil, 1881-1969. **Luso-Brazilian Review**, v. 7, n. 2, p. 3-24, 1970.

LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. **Urban Studies**, v. 38, n. 11, p. 1953-1971, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00420980120080871>. Acesso em: 11 ago. 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p167>. Acesso em 4 set. 2019.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann (Org.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2009.

MAINWARING, Scott, SCULLY, Timothy. Party Systems in Latin America. In: _____. (Org.). **Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America**. California: Stanford University Press. 1995.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: A experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir, CAMPOS, Geraldo Adriano de, PIRES, Roberto (Org.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MAYKA, Lindsay. **Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change**. [s. l.]: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108598927/type/book>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MCNULTY, Stephanie L. **Democracy from Above? The Unfulfilled Promise of Nationally Mandated Participatory Reforms**. Stanford, California: Stanford University Press, 2019.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. The PT in power, 2003-2016. In: POWER, T.; KINGSTONE, P. (Org.). **Democratic Brazil divided**, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2017.

MENEZES, R. T.; TONETO JR., R. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*. Brasília: Ipea, n. 29, jun./dez. 2006.

MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 757-793, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000400005>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

MUCINHATO, Rafael Moreira Dardaue. Dos autênticos aos governistas: gênese e trajetória do PMDB (1979 a 2002). Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04062019-134143/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

NEGRETTO, Gabriel L. Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America: Replacing and Amending Constitutions. *Law & Society Review*, v. 46, n. 4, p. 749-779, 2012.

NIEDZWIECKI, Sara; ANRIA, Santiago. Participatory Social Policies: Diverging Patterns in Brazil and Bolivia. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 2, p. 115-137, 2019.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: Vera Schattan P. Coelho; Marcos Nobre. (Org.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, v. 1, p. 21-40.

NÚÑEZ, Tarson. **Sociedade civil, política e democracia: experiências de participação no Rio Grande do Sul 1989-2014**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/156392>>. Acesso em: 1 maio 2019.

NYLEN, William. An enduring legacy? Popular participation in the aftermath of the Participatory Budgets of João Monlevade and Betim. In: BAIOCCHI, Gianpaolo. **Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil**. London: Zed Books, 2003.

PERES, Úrsula Dias. **Governança do orçamento público: uma análise do conflito distributivo a partir do caso do Município de São Paulo**. [mimeo], 2016.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, v. 29, n. 2, p. 131-135, 2001.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 228-250, 2011.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

_____. Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: PIERSON, Paul (Org.). **The New Politics of the Welfare State**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001. p. 410-460.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento). Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2019.

_____. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v. 7, p. 33-42.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 61-91, 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **TD 1707: Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais**. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf, n. 1707, p. 60, 2012. Acesso em 13 out. 2019.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? **Revista Capital Científico**, v. 9, n. 2, p. 99-109, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. **Relatório Final da Pesquisa “Entre Participação e Representação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro”**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

_____. The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 3, p. 219-241, 2013.

POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil’s National Public Policy Conferences. **Comparative Politics**, v. 46, n. 3, p. 313-332, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. More Participation, Greater Responsiveness? National Public Policy Conferences and the Quality of Democracy in Brazil. **Dados**, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla Cecília Almeida. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: TREVAS, V.; MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.;

GENRO, T. F. (Org.). **Governo e cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **Embaixadores da participação**: a difusão internacional do orçamento participativo. São Paulo: Annablume, 2016.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JÚNIOR, César. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1065912909355711>. Acesso em: 9 nov. 2019.

RECH, Carla Michele. Quando um arranjo institucional é efeito e causa da interação de movimentos sociais com o estado: o caso da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2017, Vitória. **Anais [...]**. Vitória: UFES, 2017.

RIBEIRO, Pedro Floriano. **Dos sindicatos ao governo**: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. São Carlos: EDUFSCar, 2010.

_____. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 225-265, 2013.

RICH, Jessica A. J. Making National Participatory Institutions Work: Bureaucrats, Activists, and AIDS Policy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 45-67, 2019.

RICH, Jessica A. J.; MAYKA, Lindsay; MONTERO, Alfred P. Introduction The Politics of Participation in Latin America: New Actors and Institutions. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 1-20, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul**. Mapa da população absoluta por COREDES, 2018. Disponível em: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/recortes/202005/26115046_39891_TH.png. Acesso em: 14 jun. 2019.

RODRIGUES, Leôncio Martins. (2002), “Partidos, ideologia e composição social”. *RBCS*, 17 (48): 31-47. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100004>>. Acesso em: 19 set. 2019.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMUELS, David. From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 9, p. 999-1024, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0010414004268856>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

SAMUELS, David; SHUGART, M. S. Presidentialism, Elections and Representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, p. 33-60, 2003.

SAMUELS, David; ZUCCO, Cesar. Crafting Mass Partisanship at the Grass Roots. **British Journal of Political Science**, v. 45, n. 4, p. 755-775, 2015.

_____. The Power of Partisanship in Brazil: Evidence from Survey Experiments. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 1, p. 212-225, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>. Acesso em: 25 out. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Eugênio, VENTURA, Otávio, NETO, Rafael. AS INOVAÇÕES JURÍDICAS NO PPA 2012-2015. IN: CARDOSO JR., Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. **PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resistência%20burocrática.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita; VENTURA, Tiago. O Partido dos Trabalhadores e as Instituições Participativas: a Influência da Dinâmica Intrapartidária na Adoção do Orçamento Participativo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 3, e20180152, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/dados.2020.63.3.202>. Acesso em: 7 out. 2020.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no governo Lula: as pautas da 45 reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas: Unicamp, 2013.

SCHETTINI, Bernardo P. Análises da dinâmica orçamentária dos municípios brasileiros: uma aplicação da metodologia VAR com dados empilhados. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 2, p. 291-310, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502012000200004>. Acesso em: 17 out. 2019.

SHAH, Anwar (Org.). Participatory Budgeting. [s.l.]: **The World Bank**, 2007. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-6923-4>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The Mechanisms of Policy Diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SIERRA, Gerónimo de. Democracia e modernização na transição uruguaia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 16, p. 103-122, 1989.

SILVA, Marcelo. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, n. 1, p. 2-9, 2010.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular**: a etnografia de um caso. São Paulo: Marco Zero, 1992.

SIMONI JUNIOR, Sérgio. **Política distributiva e competição presidencial no Brasil**: Programa Bolsa Família e a tese do realinhamento eleitoral. Doutorado (Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09112017-164955/>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

SINGER, André Vítor. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos Cebrap**, v. 88, p. 89-111, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ALLEGRETTI, Giovanni; et al. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation Study. **Dialog Global**, n. 25, 2010. Disponível em: <https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges: Participatory budgeting in Europe. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 32, n. 1, p. 164-178, 2008.

SINTOMER, Yves, RÖCKE, A.; HERZBERG, C. **Participatory Budgeting in Europe**: Democracy and Public Governance. New York: Routledge, 2016.

SKOCPOL, Theda. Why I am a Historical Institutional. **Polity**, v. 28, n. 1, p. 103-106, 1995. Disponível em: www.jstor.org/stable/3235190. Acesso em: 23 nov. 2019.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al (Org.). **A prática jurídica na UnB**: reconhecer para emancipar. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2007. (Coleção Prática jurídica, v. 1).

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; CRUXÊN, Isadora Araújo; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; et al. **Ampliação da Participação na Gestão Pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 - Relatório de Pesquisa**. Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Das marcas do passado à primeira transição do PT. **Perseu – história, memória e política: dossiê 1982**. São Paulo, Centro Sérgio Buarque de Holanda, Perseu Abramo, São Paulo, n. 2, v. 2, 2008.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, p. 245–285, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009>. Acesso em: 7 jun. 2019.

_____. “Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 79, p. 83-103, 2015.

_____. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18054>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo: do município ao estado. In: TREVAS, V. et al. (Org.). **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

SPADA, Paolo. 2012. **Brazilian Participatory Budgeting Census: 1989-2012**. Disponível em: <http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>. Acesso em: 20 de abril de 2017.

_____. **The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil**. 2014 [mimeo]. Disponível em: <<https://www.spadap.com/research-interests/the-adoption-and-survival-of-democratic-innovations>>. Acesso em: 24 set. 2017.

SPADA, Paolo; RYAN, Matt. The Failure to Examine Failures in Democratic Innovation. **PS: Political Science & Politics**, v. 50, n. 3, p. 772-778, 2017.

STONE, Diane; OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, p. 1-18, 2019.

STORTO, Paula Raccanello. **Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil no Brasil**. Mestrado (Diretos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-134719/>>. Acesso em: 1 jan. 2020.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen Ann (Org.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a participação vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. “Seeing Like a Social Movement”: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos - Cebrap**, v. 38, n. 2, p. 411-434, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201900020009>. Acesso em: 13 nov. 2019.

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

TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, 84, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300007>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.

_____. **Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos**. 2019. No prelo.

TEIXEIRA, A. C. C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IFCH-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da Participação Social no Brasil: uma leitura das representações políticas nos espaços nacionais. **Texto para Discussão Ipea**, n. 1735, p. 48, 2012.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do MCMV-E. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT POLÍTICAS PÚBLICAS, 39., 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2015.

THELEN, Kathleen. **How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan**. [s.l.]: Cambridge University Press, 2004. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9780511790997/type/book>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

TRAVAGIN, Letícia Bona. O avanço do capital na saúde: um olhar crítico às Organizações Sociais de Saúde. **Saúde em Debate**, v. 41, n. 115, p. 995-1006, 2017.

VENTURA, Tiago Augusto da Silva. **Inovações Democráticas, Redistribuição e Qualidade da Democracia: análise da efetividade dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Social e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

VOLDEN, Craig. Failures: Diffusion, Learning, and Policy Abandonment. **State Politics & Policy Quarterly**, v.16, n.1, p.44-77, 2016.

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opinião Pública** [online], 2008, v.14, n.1, p. 65-95.

_____. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2007. (versão impressa 2009)

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, v. 36, n. 3, p. 291, 2004.

ZAREMBERG, Gisela. **Intermediation and representation in Latin America**. New York: Springer Science+Business Media, 2017.

ZUCCO, Cesar. The President’s ‘New’ Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil’s 2006 Presidential Elections. **Journal of Latin American Studies**, v. 40, n. 1, p. 29-49, 2008.

Entrevistas realizadas

ALMEIDA (a), Gerson. *Gerson Almeida*: depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

ALMEIDA(b), Guilherme. *Guilherme Almeida*: depoimento [jul. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Brasília- DF.

AUGUSTÍN, Arno. *Arno Augustín*. depoimento [maio 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

BELCHIOR, Miriam. *Miriam Belchior*: depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Videoconferência.

BEMERGUY, Esther. *Esther Bemerguy*: depoimento [jul. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Brasília - DF.

CAETANO, Wagner. *Wagner Caetano*: depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Teleconferência.

CARVALHO, Gilberto. Gilberto Carvalho: depoimento [jul. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Brasília - DF.

COELHO DE SOUZA, Paulo. *Paulo Augusto Coelho de Souza*: depoimento [mai. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

COLLARES, Alceu. *Alceu Collares*: depoimento [mai. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

DANERIS, Marcelo. *Marcelo Daneris*: depoimento [out. 2017]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

DULCI, Luiz. *Luiz Dulci*: depoimento [jun. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. São Paulo - SP. 2h41min. 17 de julho de 2019.

DUTRA, Olívio. *Olívio Dutra*: depoimento [set. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

FRAGOZO, Marcelo. *Marcelo Fragozo*: depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. São Paulo – SP

GENRO, Tarso. *Tarso Genro*: depoimento [out. 2017]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

KÖPP, Maria da Glória. *Maria da Glória Köpp*: depoimento [out. 2017]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

LOPES, Laís. *Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes*: depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. São Paulo (SP).

MALDOS, Paulo. *Paulo Maldos*: depoimento [ago. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. São Paulo - SP.

MAZZINI, Mariana. *Mariana Marcondes Mazzini*: depoimento [mai. 2016]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Brasília-DF.

MOTTA, João. *João Motta*: depoimento [out. 2017]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

PIRES, Roberto. *Roberto Pires*: depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Brasília - DF.

PONTUAL, Pedro. *Pedro Pontual*: depoimento [jul. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. São Paulo - SP, 2019.

_____. *Pedro Pontual*: depoimento [mar. 2014]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Brasília: Presidência da República, 2014.

RODRIGUES, Iraneth. *Iraneth Rodrigues*: depoimento [out. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Videoconferência.

ROSSETTO, Miguel. *Miguel Rossetto*: depoimento [mai. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

SANT'ANNA, Diogo. *Diogo Sant'Anna*: depoimento [jun. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. São Paulo - SP.

SCHMIDT, Davi. *Davi Schmidt*: depoimento [nov. 2017]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Videoconferência.

SOUZA, Ubiratan de. *Ubiratan de Souza*: depoimento [out. 2017]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Porto Alegre - RS.

TREVAS, Vicente. *Vicente Trevas*: depoimento [maio 2014]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Teleconferência.

WU, Vinícius. *Vinícius Wu*: depoimento [ago. 2017]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Rio de Janeiro - RJ.

Documentos primários consultados

BITTAR, Jorge (Org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: Teoria e Debate, 1992.

_____. (Org.). *Governos Estaduais: Desafios e Avanços, Reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. (Pensamento Petista). Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Governos_estaduais.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resultado de pesquisa para usuário externo (Carla de Paiva Bezerra): **Emendas apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores na Assembleia Nacional Constituinte de 1988**. 18 mar. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

_____. Ministério da Saúde. SECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA. **Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS - ParticipaSUS**. Brasília, DF: Editora MS, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

_____. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cartas de Concertação do CDES**. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003-2004. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca/7-outras-atividades/publicacoes/cartas-de-concertacao-cdes-2003-2004.pdf>.

_____. Site do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Seção “O que é”. 2018. Disponível em: http://www.cdes.gov.br/Plone/o-conselho/o-que-e_. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Agenda para novo ciclo de desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2011c. 54 p.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Democracia participativa**: nova relação do Estado com a sociedade (2003-2010). Reimpressão. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011d.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **PPA 2016-2019: Participação Social no PPA Fórum Interconselhos**. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. - Brasília: MP, 2018. 22p.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CENTRO SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA. (2006), Encontros e Congressos do PT – Resoluções (1979-2006). Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. (2011), “Documentos: O PT e Constituinte, 1985-1988”. *Perseu: História, Memória e Política*, São Paulo, 6.

_____. (2011a), Resoluções do 4º. Congresso Nacional do PT, Brasília-DF. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/RESOLUCAO_POLITICA4CONGRESSO_versao_final_2.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

COREDES. Pro-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo. Passografic, 2010.

DANIEL, Celso Augusto. (1999), “A gestão local no limiar do novo milênio”, in V. Trevas, I. Magalhães, L. Barreto, T. F. Genro (Org.), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

DULCI, Luiz. Palestra do Ministro Luiz Dulci, Secretaria-Geral. In: BRASIL. Presidência da República. **O governo Lula segundo seus ministros: v. 5**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010. 220 p.

GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: PALOCCI, Antonio et al. *Desafios do governo local: O modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997. 127p.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane (Org.). **Entenda o MROSC, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13,019/2014**. Brasília: Secretaria de Governo da Presidência da República, 2016.

MENEGOZZO, Carlos Henrique M. (2009), *Centro Sérgio Buarque de Holanda: Guia de Acervo*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/uploads/guia_CSBH.pdf>. Acesso em: 25 maio 2014.

_____. (2013), *Partido dos Trabalhadores: bibliografia comentada (1978-2002)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

MOISÉS, José Álvaro. (1985), “Poder local e participação popular”, in P. Dallari, *Política municipal*. Porto Alegre, Fundação Wilson Pinheiro/Mercado Aberto.

PALOCCHI, Antonio *et al.* (1997), *Desafios do governo local: o modo petista de governar*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. (1983), *Boletim Nacional*, 0-3, 1981-1983.

_____. (1987), *Projeto de Constituição da República Federativa Democrática do Brasil*. Apresentado à Assembleia Nacional Constituinte em 6 de maio de 1987. Brasília (mimeo).

_____. (1993), *Boletim Nacional*, 1-75, 1983-1993.

_____. (1998), *Resoluções de Encontros e Congressos*. Organização: Diretório Nacional do PT, Secretaria de Formação Política. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

_____. **XIII Encontro Nacional**. Quadra dos Bancários – São Paulo, SP 28 a 30 de abril de 2006. Resoluções disponíveis em: https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/2006_XIII_Encontro-Nacional.pdf

_____. (2007), Resoluções do 3º Congresso Nacional do PT, São Paulo - SP. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Resolucoesdo3oCongressoPT.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. (2015), Resoluções do 5º Congresso Nacional do PT, Salvador - BA. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/confira-o-caderno-com-todas-as-resolucoes-aprovadas-no-5o-congresso/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Orçamento e Finanças. Gabinete de Relações Comunitárias. **Orçamento Participativo RS: O Processo em 2002 para elaborar o orçamento estadual em 2003**. Porto Alegre: 2002.

_____. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Sistema Estadual de Participação**. Porto Alegre: 2012. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/20170628/sistema-de-participacao.pdf>>.

_____. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Sistema Estadual de Participação: Construção e Desafios**. Porto Alegre: 2014. Disponível em: <<http://www2.cp.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Livro.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2019.

UNIDADE POPULAR PELO RIO GRANDE. Programa de Governo Tarso Genro Governador, Beto Grill Vice, Coligação: PSB – PCdoB – PT – PR, 2010.

Legislação e Jurisprudência

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e Orçamentos da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003.** Funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4744.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 5.364, de 1º de fevereiro de 2005.** Estrutura Regimental e Cargos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5364.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010.** Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7340.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 7.688, de 2 de março de 2012.** Estrutura Regimental e Cargos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7688.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012.** Regulamenta a Lei do PPA 2012-2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7866.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014.** Dispões sobre processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social (Cebas). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8242.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014.** Altera regulamentação sobre transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8244.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei 13.019 (MROSC).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016. Regulamenta a lei do PPA 2016-2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8759.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 8.887, de 24 de outubro de 2016.** Funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8887.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto nº 9784, de 7 de maio de 2019.** Revoga explicitamente diversos colegiados, conforme previsto no decreto 9.759. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979.** Reforma da legislação sobre partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7739.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 8.142, de 28 de novembro de 1990.** Lei Orgânica da Saúde. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 8173, de 30 de janeiro de 1991.** Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8173.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 9276, de 9 de maio de 1996.** Plano Plurianual para o período de 1996/1999. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9276-9-maio-1996-372360-norma-atualizada-pl.html>. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998.** Lei das Organizações Sociais (OS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 9790**, de 23 de março de 1999. Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923/DF**. 1999. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1739668>. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade no 2037/RS**. Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Melo. 1999. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1769656>. Acesso em: 19 mar. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000**. Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 28 nov. 2019.

_____. **Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005**. Institui Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Sistema Único da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei 13.502, de 1º de novembro de 2017.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Portaria Interministerial MF e MPO nº 270, de 14 de outubro de 1997.** Constitui Grupo de Trabalho Grupo de Trabalho do Poder Executivo sobre elaboração do PPA. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/sof/detalhe?id=55031>. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Portaria MPOG nº 16, de 31 de janeiro de 2013.** Dispões sobre o Plano Plurianual 2012-2015. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/legislacao/portaria-1/2013/130131_port_16.pdf. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Portaria MPOG nº 347, de 14 de novembro de 2016.** Define critérios e procedimentos para monitoramento e avaliação do PPA2016-2019. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/Portaria347.pdf>. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Portaria SOF/MPOG nº 14, de 30 de agosto de 1999.** Modifica classificação de despesas de portaria SOF/SEPLAN nº 26/1976. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/sof/detalhe?id=35793>. Acesso em: 28 nov 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.** Regulamenta os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998.** Lei Estadual da Consulta Popular. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20nº%2011.179.pdf>. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Lei Estadual nº 11.451, de 28 de março de 2000.** Cria os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes). Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20nº%2010.283.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

_____. **Decreto Estadual nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003.** Altera a regulamentação dos COREDES. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=47168&hTexto=&Hid_IDNorma=47168. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto Estadual nº 42.986, de 26 de março de 2004.** Altera a regulamentação dos COREDES. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=47415&hTexto=&Hid_IDNorma=47415. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. **Decreto Estadual nº 45.436,** de 9 de janeiro de 2008. Altera a regulamentação dos COREDES. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.436.pdf>. Acesso em: 28 nov 2019.

_____. Tribunal de Justiça do Estado. **Ação Popular nº 2774831-09.2005.8.21.0001.** 1999.

ANEXO I

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

GOVERNO FEDERAL

ALMEIDA, Gerson.

Sociólogo, militante do PT desde a sua fundação, foi membro da Executiva Nacional da CUT e presidente da Federação Nacional dos Telefônicos. Elegeu-se vereador pelo município de Porto Alegre durante em 1989, reelegendo-se quatro vezes. Porém, em parte dos mandatos ocupou cargos no Executivo Municipal: foi Secretário de Governo do município Porto Alegre nas gestões Tarso Genro e Raul Pont e Secretário de Meio Ambiente na gestão João Verle. No início dos anos 2000 foi presidente da Anama (Associação Nacional de Município e Meio Ambiente). Finalmente, em 2007 foi Secretário de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República sob o comando do ministro Luiz Dulci.

ALMEIDA, Guilherme.

É Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento da Enap e supervisiona as atividades do GNova. Formado em Direito (USP) e mestre em Administração Pública (Columbia University), é servidor público federal (EPPGG) e trabalhou os últimos quinze anos em projetos relacionados a inovação, sociedade da informação e economia do conhecimento, com destaque para a elaboração do projeto de Lei do Marco Civil da Internet.

BELCHIOR, Miriam.

Engenheira de alimentos (Unicamp) e Mestre em Administração Pública e Governo (FGV), sua atuação no poder executivo começa pela Prefeitura de Santo André, durante a gestão de Celso Daniel (1997-2002), como responsável por monitorar os projetos estratégicos, tornando-se posteriormente Secretária de Administração e Modernização Administrativa. No Governo Federal, atuou em diferentes postos relacionados com a coordenação de ações prioritárias do Governo: foi assessora especial do presidente Lula, foi subchefe de Articulação e Monitoramento e Casa Civil e foi Coordenadora Geral do PAC durante os Governos Lula

(2003-2010). Nos Governos Dilma foi ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011-2014) e finalmente presidente da Caixa Econômica Federal (2015-2016).

BEMERGUY, Esther.

Economista e bancária, atuou na Prefeitura de Belém na gestão de Edmilson Rodrigues (PT), ocupando diferentes cargos como Secretária de Planejamento, Secretária de Finanças por sete anos e Secretária de Saúde; nos dois primeiros cargos, acompanhava com proximidade o orçamento participativo municipal. No Governo Federal, foi Secretária-Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de 2004 a 2011 e partir deste ano esteve à frente da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI), área responsável pela elaboração do PPA e das ações do Fórum Interconselhos (em parceria com a SG) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

CAETANO, Wagner.

Professor e militante sindical, filiou-se ao PT em 1981 em Belo Horizonte. A partir de 1992, participa das gestões do prefeito Patrus Ananias (PT), Célio de Castro (PSB) e Fernando Pimentel (PT), primeiramente como administrador regional e diretor da BH Turis (empresa municipal de transporte e trânsito). A partir da eleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidente, esteve à frente da Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais (SNARPS) da Secretaria-Geral de 2003 a 2016, “do primeiro ao último dia” das gestões petistas. A SNARPS era responsável articulação política com a sociedade civil nas viagens presidenciais.

CARVALHO, Gilberto.

Paranaense, ex-seminarista e filósofo, iniciou sua militância junto às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, ligadas à Teologia da Libertação, vivendo em comunidades pobres e tornando-se operário soldador em fábricas em Curitiba. Posteriormente se vincula também ao movimento sindical junto à oposição metalúrgica. Na Direção Nacional do PT exerceu diversos cargos: foi Secretário de Formação Política, de Comunicação e Secretário Geral do Partido. Sua experiência no executivo começa com o convite de Celso Daniel para ser Secretário de Governo da Prefeitura de Santo André (1999-2002). Na campanha de Lula à presidência, em 2002, compôs a coordenação da campanha e veio a se tornar seu chefe de gabinete ao longo do período à frente da Presidência de República (2003-2010), sendo posteriormente Ministro-Chefe da Secretaria-Geral no governo Dilma Rousseff (2011-2014).

DULCI, Luiz.

Mineiro, formado em Letras pela UFRJ, começou jovem, envolvendo-se articulações sindicais da categoria de professores no Rio. De volta a Minas Gerais, participou do movimento grevista de 1979 que deu origem a União dos Trabalhadores do Ensino (UTE), tornando-se o primeiro presidente da entidade sindical. A partir disso, participa da fundação do PT e da CUT, elegendo-se deputado federal da primeira bancada do partido em 1982. Foi membro da Direção Nacional do PT (1993-2002) e Presidente da Fundação Perseu Abramo (1996-2003), onde ajudou a sistematizar o “modo petista de governar”. No Executivo, trabalhou na prefeitura de Belo Horizonte nas gestões de Patrus Ananias, como Secretário de Governo e Célio de Castro, como Secretário de Cultura. Foi um dos coordenadores da campanha que elegeu Lula presidente em 2002 e exerceu o cargo de Ministro-chefe da Secretaria-Geral durante os dois governos Lula (2003-2010).

LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo.

Advogada atuante em temas ligados ao terceiro setor e organizações da sociedade civil. Foi representante da OAB no Conselho Nacional de Pessoas com Deficiência (Conade) onde atuou de 2005 a 2011 junto a organizações da sociedade civil na construção, ratificação e monitoramento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU. A partir dessa atuação, foi convidada a compor a equipe da Secretaria-Geral, onde liderou por cinco anos a articulação técnica e política da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no governo federal como assessora especial do Ministro, tendo participado ativamente da elaboração da Lei nº 13.019/2014, do Decreto nº 8.726/2016, e das demais alterações normativas havidas sobre o campo no período.

MALDOS, Paulo.

Psicólogo, atuou por diversos anos no Instituto Sedes Sapientiae em São Paulo, no seu Centro de Educação Popular (Cepis), sendo sua trajetória marcada pelo envolvimento com movimentos sociais e formação política de suas lideranças. A partir de 1992, foi para Brasília, onde trabalhou com povos e organizações indígenas de todo o país como assessor do CIMI (Conselho Indigenista Missionário) e na articulação entre redes e frentes de movimentos sociais. Em 2009 foi convidado para compor o Gabinete do Presidente Lula, sob comando de Gilberto Carvalho. Posteriormente foi Secretário Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República (2010-2014) e Secretário Nacional de

Promoção e Defesa dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2015-2016). Atualmente é conselheiro do Conselho Federal de Psicologia (CFP).

PIRES, Roberto.

Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com atuação na Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), é Doutor em Políticas Públicas pelo *Massachusetts Institute of Technology* – MIT (Estados Unidos, 2009). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004) e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2001). Foi a partir de sua graduação que começou a pesquisar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, projeto que teve continuidade no seu mestrado na UFMG, onde participou do projeto Democracia Participativa, coordenado por Leonardo Avritzer. Tendo ingressado por concurso no IPEA, foi responsável pela coordenação de pesquisas relacionadas com a temática de participação social junto à Secretaria-Geral entre 2009 e 2015.

PONTUAL, Pedro.

Psicólogo, Doutor e Mestre em Educação pela PUC-SP, sua trajetória é pautada pela atuação no tema da educação popular e participação social, com atuação em diferentes organizações da sociedade civil e experiência em prefeituras e no Governo Federal. Iniciou sua trajetória no Instituto Sedes Sapientiae em São Paulo, onde atuou por 12 anos no seu Centro de Educação Popular (Cepis). Em 1987, participou da criação do Instituto Cajamar, onde passa a trabalhar na formação de lideranças sindicais, partidárias e de movimentos sociais de esquerda. Sua primeira experiência no Executivo é na Prefeitura de São Paulo, durante a Gestão Erundina em 1989-1990, como assessor técnico do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação, então ocupada por Paulo Freire. Sempre ligado à educação popular, atuou nos anos seguintes na ONG FASE Brasil e, em 1994, participa da fundação da ONG Ação Educativa. Entre 1997 e 2002, participa da gestão de Celso Daniel (PT) na Prefeitura de Santo André como coordenador do Núcleo de Participação Popular e posteriormente como Secretário Municipal de Participação e Cidadania. A partir de 2003, passa a trabalhar no Instituto Pólis, já com foco maior no tema da participação social. Entre 2008 e 2010 foi Secretário de Participação social na Prefeitura de Embu das Artes (SP). No Governo Dilma Rousseff, entre 2011 a 2014, atua como Diretor de Participação Social da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República.

POPPI, Ricardo.

Mestre e graduado em Ciência Política pela UnB, sua trajetória se relaciona com ações de inovação e desenvolvimento de plataformas digitais para a participação. A partir da sua atuação no desenvolvimento da metodologia e tecnologia da plataforma utilizada nos debates online sobre o Marco Civil da Internet no Ministério da Justiça entre 2010 e 2011, foi convidado para ser coordenador-geral de novas mídias e outras linguagens de participação dentro na Secretaria-Geral da Presidência da República, onde esteve 2011 a 2016. Nesse período coordenou e esteve envolvido em como o Participa.br e Caixa Mágica da Participação Social. Atualmente, é Diretor de Tecnologia do Instituto Cidade Democrática.

MONTEIRO, Iraneth Rodrigues.

Historiadora, com mestrado profissional em História, Política e Bens Culturais pela FGV. Sua relação com a política se iniciou pelo trabalho no Sindicato dos Metalúrgicos e o Sindicato dos Telefônicos, ambos no Rio de Janeiro como administradora e, partir desses espaços, criou relações com o movimento sindical nacional, tendo trabalhado também na Escola Sindical da CUT - 7 de Outubro. Durante o governo de Benedita da Silva (PT) no Estado do Rio de Janeiro (2002-2003), foi sua chefe de gabinete. No Governo Federal, entre 2003 e 2011 exerceu diversas funções dentro da Presidência da República, tanto na assessoria Especial do Presidente Lula sob comando de Miriam Belchior, como depois na Secretaria-Geral, como chefe de gabinete e Secretária-Executiva de Luiz Dulci, onde coordenou o GT de Juventude e a criação do Projovem. Em 2011 foi Secretária-Executiva do Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e em 2012 coordenou o comitê interno do Programa Brasil sem Miséria no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

SANT'ANNA, Diogo.

Advogado, é doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo e mestre em administração pública pela Harvard Kennedy School. Seu interesse pela política vem desde os tempos de estudante, quando participou do grêmio e do movimento estudantil na faculdade. No Executivo, sua primeira experiência de trabalho ocorreu durante a gestão Marta Suplicy (PT) na cidade de São Paulo entre 2000 e 2004, onde trabalhou na Secretaria Municipal de Transportes e na Secretaria de Habitação. Em 2006 vai trabalhar na assessoria da liderança do Governo no Senado Federal, no acompanhamento da Comissão de Constituição e Justiça e dois anos depois é convidado para compor a assessoria do Gabinete da Presidência da República

com Gilberto Carvalho. Foi chefe de gabinete e Secretário-Executivo na Secretaria-Geral durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) e Chefe da Assessoria da Casa Civil em 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AUGUSTÍN, Arno.

Economista, exerceu diferentes cargos na Prefeitura de Porto Alegre e no Governo do Estado do Rio Grande do Sul a partir dos quais contribuiu para a estruturação do Orçamento Participativo. Inicialmente foi assessor do Prefeito a partir do Gabinete de Planejamento (Gaplan) e posteriormente, Secretário da Fazenda do Município, ao longo das gestões de Olívio Dutra, Tarso Genro e Raul Pont (1989-1998). No Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2001), desempenhou função de Secretário da Fazenda do Estado. No Governo Federal, foi Secretário do Tesouro Nacional ao longo de parte do Governo Lula e de todo o primeiro Governo Dilma (2007-2014).

COELHO DE SOUZA, Paulo Augusto.

É servidor público do Estado do Rio Grande do Sul, membro da carreira de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Desde seu ingresso, em 2009, passou a trabalhar na realização da Consulta Popular anual sobre o Orçamento Estadual. Permaneceu na mesma área ao longo de diferentes gestões e partidos políticos e desenhos institucionais, até o presente. Durante a gestão Tarso Genro, atuou no Departamento de Participação Cidadã dentro da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), onde foi feito o desenho Orçamento Participativo com Consulta Popular, elemento integrante do Sistema estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

COLLARES, Alceu.

Advogado, natural de Bagé (RS), filiado ao PDT, Alceu Collares foi o primeiro Prefeito de Porto Alegre após a redemocratização (1986-1988) e Governador do Estado do Rio Grande do Sul (1991-1995). Sua trajetória política inicia-se com sua participação no movimento sindical, na União dos Servidores Postais Telegráficos (1959-1963). Em 1964 é eleito vereador do Município de Porto Alegre, pelo MDB. Em 1970 elege-se Deputado Federal pelo Rio Grande do Sul, sendo reeleito por diversos mandatos (1971-1983), atuando junto a Leonel Brizola na

oposição ao regime militar. Como Prefeito de Porto Alegre, instituiu o “Sistema de Participação do Povo no Governo Municipal” e os “Conselhos Populares” (Lei Municipal 195/1988) e, como Governador do Estado, foi o responsável pela institucionalização dos Coredes. Após tentar sem sucesso a reeleição ao Governo do Rio Grande do Sul em 1995, Collares retorna à sua atuação como deputado federal (1999-2007).

DANERIS, Marcelo.

Músico e historiador, é militante do PT desde 1996 e exerceu dois mandatos como vereador, sendo também Presidente Municipal do PT de Porto Alegre. Em 2010, foi coordenador do programa de governo de Tarso Genro, como candidato a governador. Com sua eleição, torna-se Secretário Executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul, que integrava o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

DUTRA, Olívio.

Bancário, natural de Bossoroca (RS), Olívio Dutra foi Prefeito de Porto Alegre (1989-1992), Governador do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002) e Ministro das Cidades (2003-2005). Sua trajetória política se inicia nos anos 60 no movimento sindical bancário. Em 1975 torna-se presidente do Sindicato dos Bancários de Porto Alegre, comandando a greve geral do funcionalismo público de em 1979. Como fundador do PT, foi Presidente do diretório gaúcho de 1980 a 1986. Nesse mesmo ano, é eleito deputado federal constituinte. Dois anos depois, tornou-se Prefeito de Porto Alegre, na gestão que deu início ao desenho do Orçamento Participativo que posteriormente foi disseminado pelas prefeituras do PT no Brasil como marca do “modo petista de governar”.

GENRO, Tarso Fernando Herz.

Advogado, natural de São Borja (RS), Tarso Genro foi Prefeito de Porto Alegre (2001-2002) e governador do Rio Grande do Sul (2011-2014). além de ter ocupados diversos ministérios durante os Governos Lula e Dilma. Sua trajetória política se inicia em 1968, com sua eleição para vereador em Santa Maria, pelo MDB, partido no qual atua até 1988. Em paralelo, sua atuação profissional se dá como advogado de associações profissionais. Filia-se ao PT em 1988 e é eleito vice-prefeito na chapa de Olívio Dutra. Foi vice-prefeito (1989-1992) e prefeito de Porto Alegre por dois mandatos (1993-1996 e 2001-2002), nos quais teve papel destacado na disseminação nacional e internacional do orçamento participativo. Foi ainda Governador do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014) e no Governo Federal foi Secretário-Executivo do

CDES com status de ministro, Ministro da Educação, de Relações Institucionais e da Justiça. Também exerceu, como interino, o cargo de presidente nacional do PT em 2005.

KÖPP, Maria da Glória Lopes.

Historiadora e Doutora em Ciências Sociais, em sua trajetória profissional, foi professora e depois passou a atuar na pauta Direitos Humanos na Comissão de Direitos Humanos na Assembleia Legislativa gaúcha. Entra no executivo estadual durante o Governo Olívio (1999-2002), onde atua em diferentes Secretarias ao longo seus quatro anos. Atuou também na Prefeitura de Porto Alegre (2003-2004) e na Prefeitura de Canoas-RS (2010). Durante o governo estadual de Tarso Genro (2011-2014), vai compor a equipe da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Social, onde atua na elaboração do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

ROSSETO, Miguel Soldatelli.

Formado em Ciências Sociais, iniciou-se na política no final dos anos 70, no Sindicato dos Metalúrgicos de São Leopoldo-RS e posteriormente presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Polo Petroquímico de Triunfo, de 1986 a 1992. Participou do movimento de fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) e fez parte da primeira Executiva Estadual do partido, além de integrar a executiva estadual e Nacional da Central Única dos Trabalhadores. Em 1996 foi eleito deputado federal pelo Rio Grande do Sul. No Executivo, foi eleito vice-governador, na chapa de Olívio Dutra (1999-2002), período no qual a estrutura de coordenação do orçamento participativo estadual esteve ligada ao seu gabinete. No Governo Federal, foi Ministro do Desenvolvimento Agrário (2003-2006 e 2014), Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência (2015) e Ministro do Trabalho e Emprego (2015-2016). Em 2014, esteve à frente da coordenação da campanha para a reeleição da presidenta Dilma Rousseff.

SOUZA, Ubiratan de.

É um dos idealizadores e principais responsáveis pela implementação do OP em Porto Alegre e no Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Com origem no movimento estudantil na década de 1960, entra para a luta armada contra a ditadura militar a partir do Ato Institucional nº 5 de 68. Exilado no Chile em 1970, vivencia o Governo de Salvador Allende e seu modelo de construção de socialismo pela via democrática, participando de uma autogestão de fábrica pelos trabalhadores. Com o golpe militar no Chile, exila-se em Cuba, retornando ao Brasil com a lei

de anistia em 1979 e inserindo-se no debate de formação do PDT. As duas experiências no exílio são apontadas como referências para o debate sobre participação popular e elaboração do orçamento participativo do qual esteve à frente na prefeitura de Porto Alegre. Em 1990, filia-se ao PT e passa a compor a equipe de coordenação do Orçamento Participativo em Porto Alegre na gestão Tarso Genro, permanecendo na gestão Raul Pont (1993-1998). Em 1999, com a eleição de Olívio Dutra para o Governo do Estado, passa a cumprir a função de coordenação do OP neste nível.

MOTTA, João Constantino Pavani.

Advogado, inicia sua militância no movimento estudantil nos anos 1970 e posteriormente, atuando na assessoria jurídica das oposições no movimento sindical. Elegeu-se vereador pelo PT em 1988, juntamente com a eleição de Olívio Dutra a prefeito, tendo sido reeleito por mais dois mandatos totalizando 12 anos, tendo exercido as funções de vice-presidente da Comissão de Constituição e Justiça, presidente da Comissão de Economia, Finanças e Orçamento e finalmente, Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre. Após esse período, desempenhou diversos cargos: foi Secretário do Planejamento Municipal de Porto Alegre (2001), Secretário Estadual de Articulação Governamental do Rio de Janeiro (2002) e superintendente do Grupo Hospitalar Conceição, Ministério da Saúde (2003 a 2007). Com a eleição de Tarso Genro para o Governo do Rio Grande do Sul, torna-se Secretário de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, no período 2011-2014, tendo esta um papel-chave no desenho da política de participação na elaboração da proposta de Sistema de Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

SCHMIDT, Davi.

Mestre em Educação, é militante do PT e tem atuação no movimento comunitário em Porto Alegre desde o final da década de 1980. Atuou na prefeitura de Porto Alegre em diferentes temáticas, mas especialmente direto com o Orçamento Participativo, experiência que foi muito marcante para sua formação. No início do Governo Lula, trabalhou no Ministério da Educação e na Secretaria-Geral da Presidência, onde foi responsável pelo levantamento de informações e articulação de conselhos nacionais, conferências nacionais. A partir dessa experiência no governo federal, retorna ao Rio Grande do Sul para trabalhar no governo do Estado na gestão Tarso Genro. Lá atuou como Diretor de Participação Cidadã dentro da Secretaria de Planejamento Gestão e Participação Cidadã, sendo um dos responsáveis diretos pela elaboração do desenho do Sistema de Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

WU, Vinícius.

Doutorando e Mestre em Comunicação Social pela PUC-Rio e Bacharel em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Iniciou sua atuação política no movimento estudantil, tendo sido diretor de relações internacionais da UNE na gestão 2003-2005. Desde 2006 atua nas áreas de Gestão e Administração Pública, tendo desempenhado as funções de Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura; Chefe de Gabinete da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça; Assessor Especial do Ministro da Justiça, Conselheiro Nacional de Juventude da Presidência da República e Chefe de Gabinete do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, onde foi um dos idealizadores do Gabinete Digital, uma das inovações que compunha o Sistema de Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

Governos Municipais e Constituinte

AZEVEDO, Ricardo de.

Sociólogo, esteve exilado no Chile e na França (1972-1976). Fundador do PT, foi membro da Executiva Estadual do partido em São Paulo (1987-1993). Foi editor do *Teoria & Debate* em 1988 e integrou a primeira equipe da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT (1988-1989) em sua primeira composição, sendo um dos primeiros sistematizadores das experiências de gestão petista e do conceito do “modo petista de governar”. Trabalhou como assessor do prefeito Celso Daniel na Prefeitura de Santo André (1992) e no Instituto Cajamar (1995). Foi o primeiro diretor da revista Teoria e Debate (1987). Foi diretor da FPA (1996 a 2003), vice-presidente (2003 a 2007) e presidente (2007 a 2008). Foi chefe de gabinete da Secretaria Geral Nacional do PT. Foi assessor especial do Gabinete Pessoal da Presidenta da República Dilma Rousseff.

FRAGOZO, Marcelo.

Gaúcho e militante do PT desde jovem, tendo atuado no movimento estudantil. A partir de 2007, vai trabalhar na prefeitura de Fortaleza, na gestão de Luizianne Lins, onde exerceu, entre outros cargos, as funções de Ouvidor-Geral do município e depois Coordenador-Geral da Comissão de Participação Popular (CPP) do Orçamento Participativo de Fortaleza. No Governo Federal, a partir de 2013, atuou na coordenação dos colegiados territoriais do Programa

Territórios da Cidadania, na Secretaria Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Em 2015, vai para a Secretaria-Geral da Presidência, como Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva.

MAZZINI, Mariana Marcondes.

Advogada e Doutora em Administração e Governo (FGV-SP). É Professora Adjunta de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). No Governo Federal, atuou como servidora pública na Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR) e na Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) entre 2009 e 2013. Entre 2013 e 2015, na gestão Fernando Haddad, trabalhou na Prefeitura de São Paulo como coordenadora de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP).

SORIANO, Joaquim.

Formado em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi presidente do Diretório Acadêmico. Kursou pós graduação em Desenvolvimento Agrícola pela FGV/RJ e em Ciência Política na UNICAMP. Participou dos momentos iniciais da fundação do PT no Rio de Janeiro, tendo exercido diversos cargos na organização partidária. Na Executiva Nacional do PT, foi secretário de Formação, de Organização e Secretário-Geral. Em 2009 exerceu o cargo no Governo Federal como diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desde 2013 é Diretor da Fundação Perseu Abramo.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo.

Advogado e Doutor em Direito, é professor titular da Universidade de Brasília desde 1990, tendo sido Reitor da instituição entre 2008 e 2012. Também exerceu o cargo de Diretor do Departamento de Política do Ensino Superior do MEC entre 2003 e 2004. E é Vice-Presidente da Comissão de Ensino Jurídico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Destaca-se por sua contribuição teórica para o “Direito Achado na Rua”, conceito de Roberto Lyra Filho. Antes de tornar-se professor foi membro da Comissão de Justiça e Paz do DF (CJP-DF/CNBB), atuando na Constituinte como representante da entidade e apoiando na elaboração das chamadas emendas populares.

TREVAS, Vicente.

Doutor em Sociologia e professor, foi Secretário da SNAI-PT no período de 1996-2002, responsável pela sistematização e disseminação do “Modo Petista de Governar”. Em prefeituras, foi Secretário de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Assuntos Metropolitanos da Prefeitura do Município de São Vicente (SP) (1993-1994), Administrador Regional da Sé - Prefeitura do Município de São Paulo (1989-1992) na gestão Erundina e Secretário-Adjunto de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo na gestão de Fernando Haddad (2011-2014). No Governo Federal, foi Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e coordenador do Comitê de Articulação Federativa (2003-2007) e assessor especial do Ministro de Estado da Justiça, para Assuntos Federativos (2007-2008).

ANEXO II

ROTEIRO BÁSICO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Apresentação pessoal e da pesquisa

Meu nome é Carla de Paiva Bezerra, sou doutoranda da USP em ciência política, advogada, desenvolvo pesquisa sobre o PT e as Políticas Participativas no Brasil 1980-2016. Trabalhei na Secretaria-Geral da Presidência entre 2011 e 2016, com juventude e participação digital.

Minha tese tem quatro capítulos que se debruçam sobre a participação: um para as ideias do PT; um segundo sobre o OP, sua difusão e retração; um terceiro sobre o Estado do Rio Grande do Sul, nas gestões Olívio e Tarso; e um quarto sobre o PT no Governo Federal.

O objetivo dessa entrevista é conversarmos especialmente sobre a experiência do PT no Governo [Municipal/Estadual/Federal] e suas políticas de participação. Todos os temas sobre o PT e participação são meu alvo de interesse.

2. Consentimento

Gostaria de saber se é possível gravar a entrevistas e se há algum tipo de restrição de utilização das falas (citação literal) ou apenas indireta. [iniciar gravação e gravar áudio com consentimento]

3. Perguntas [as perguntas eram elaboradas conforme o/a entrevistada e os temas relevantes com quais havia trabalhado, porém havia algumas perguntas gerais]

Você poderia contar um pouco da sua trajetória no PT e no governo (quando cabível)?

Como [cargo], quais foram as prioridades políticas?

Quais eram as prioridades políticas do Governo na área de participação? Quais foram os temas mais relevantes durante sua gestão?

Quem eram as pessoas mais relevantes que trabalhavam com o tema?

4. Fechamento

O/A senhor/a teria sugestões de pessoas relevantes para serem entrevistadas?

Há alguma publicação que o/a senhor/a recomende?

Em caso de dúvidas, meu contato é [número de telefone ou e-mail].

Gostaria de saber se caso necessário poderia contactá-lo novamente para algum esclarecimento pontual?

Gostaria de ter acesso ao meu trabalho? A previsão de término do doutorado é 2019, mas é possível que algum artigo sobre esse tema esteja finalizado anteriormente.

Muito obrigada pela disponibilidade. Estou encerrando a gravação.