

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

DANIELLE DO VALLE GARCIA

**A CONSTRUÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS
INTERSETORIAIS NO GOVERNO LULA**



Niterói, julho de 2014.

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

DANIELLE DO VALLE GARCIA

**A CONSTRUÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS INTERSETORIAIS NO
GOVERNO LULA**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof. Dra. Mônica de Castro Maia Senna

NITERÓI – RJ
Julho 2014

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

G216 Garcia, Danielle do Valle.
A construção de arranjos institucionais intersetoriais no Governo
Lula / Danielle do Valle Garcia. – 2014.

166 f.

Orientador: Mônica de Castro Maia Senna.

Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal
Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.

Bibliografia: f. 140-148.

1. Poder Executivo. 2. Instituição. 3. Ação intersetorial.
4. Participação social. I. Senna, Mônica de Castro Maia.

DANIELLE DO VALLE GARCIA

**A CONSTRUÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS INTERSETORIAIS NO
GOVERNO LULA**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Política Social.

Aprovada em _____ de julho de 2014.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Mônica de Castro Maia Senna (Orientadora)
Universidade Federal Fluminense – UFF

Profa. Dra. Luciene Burlandy
Universidade Federal Fluminense – UFF

Profa. Dra. Tatiana Wargas de Faria Baptista
Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP/FIOCRUZ

Prof. Dr. Ruben Araújo de Mattos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof. Dr. Marcio Eduardo Brotto
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Niterói

Julho de 2014

*“A gente sempre deve sair à rua, como quem foge de casa
Como se estivessem abertos diante de nós todos os caminhos do mundo.
Não importa que os compromissos, as obrigações, estejam ali...
Chegamos de muito longe, de alma aberta e o coração cantando!”*

Mario Quintana

Dedicatória

Dedico esta tese ao meu irmão Gustavo do Valle Garcia, que transformou minha vida durante a sua passagem por esse mundo. Veio meio que sem ser convidado e partiu meio que sem avisar. Desde criança se demonstrava mais curioso, aventureiro, desbravador... Não tinha medo de nada. Corria, pulava, fazia arte e como fazia! Levava broncas e mais broncas. Tinha uma capacidade incrível de fazer amizade. Fazia amigos de verdade. Não acreditava na afirmação: “tem que ser assim”. Preferia usar: Você está feliz? Então faça! E com esse lema seguia voando pelo mundo. Com ele aprendi tanta coisa. Por ele tenho imensa gratidão. Com o seu exemplo me esforcei para seguir adiante, não perdendo de vista a alegria que podemos experimentar nas pequenas coisas da vida e acreditando que o amor é capaz de nos manter unidos para sempre.

Agradecimentos

Como dizia uma pesquisadora recentemente ao apresentar sua tese de doutorado, um trabalho acadêmico como este pode não ser a obra final da sua vida, mas certamente será a obra da sua vida, por não se descolar de um percurso prévio de indagações que conferem objetivos à ela. (Borges, 2012).

Partilho com a pesquisadora o mesmo ponto de vista. E acrescento que apesar de não ter produzido o texto que imaginara construir no início do doutorado, esse trabalho reflete grande parte do aprendizado que adquiri neste caminhar.

Olho para trás e percebo que a tese representa em ato os ensinamentos que aprendi com a vida, na vida e pela vida. Reflete o meu percurso para chegar até aqui. Escolhi o melhor momento possível para trilhar essa caminhada e eis que a vida se encarregou de me mostrar que ela não é linear. Que nenhum ser humano será capaz de dominá-la a ponto de evitar momentos de dor, de sofrimento, de alegrias e intensa felicidade no processo de construção do conhecimento.

A vida não pára para podermos estudar. Não sabemos o que nos espera quando assumimos nossas escolhas. E ela é isso!

O nosso processo de formação se dá pelo aprendizado em sala de aula, mas também nas conversas de corredor. Pela leitura calorosa dos livros e pelo encantamento com uma noite estrelada. A formação de um doutorando deve enchê-lo de dúvidas ao invés de certezas. Acima de tudo, deve preenchê-lo de vontade de ser feliz.

A formação acadêmica deve extrapolar as barreiras da ciência e nos apresentar possibilidades para, inclusive, questionarmos a qual modelo de ciência estamos servindo. Se rebelar com os modelos. E até se encantar por eles...

Durante o meu caminho encontrei seres humanos que modificaram o meu modo de ver o mundo. E são à eles que venho agradecer nesse momento.

Ao meu querido Adolfo, meu marido, companheiro e pai do nosso amado Pedro Gustavo. Aos meus pais, Constante e Lúcia, irmãos, demais familiares e amigos que estiveram sempre ao meu lado.

As amigas Sonia Silva, Lucimar Ferraz, Francineide Salles, Tatiana Dutra e aos demais amigos da Secretaria Municipal de Assistência Social/Itaguaí e do Hospital Federal dos Servidores/Ministério da Saúde que superaram as barreiras profissionais e ocupam um lugar especial no meu coração.

Aos companheiros de turma: Carlos Alberto Lima, Adriana Maiarotti Justo, Heloísa Mesquita, Graziela D'Ó, Paula Caldas e Arlete, que dividiram as mesmas angústias e alegrias das etapas da vida de um doutorando. Como sofremos e como nos divertimos!

A todos os mestres aqui representados pelas professoras Tatiana Wargas e Luciene Burlandy. Obrigada pelo carinho e atenção dedicados. Pelos abraços apertados nos momentos difíceis e pelos ensinamentos que transmitem com uma leveza peculiar.

À minha orientadora Mônica Senna que me acolheu e permitiu que eu caminhasse no meu tempo, digamos, bem acelerado, me fazendo acreditar que no final tudo iria dar certo. Obrigada pela cumplicidade!

Ao meu eterno orientador Ruben Mattos um agradecimento especial pelas leituras atentas e as “ultrassonografias” que fez do meu trabalho. Minha gratidão se estende também pela amizade construída ao longo dos últimos dez anos. Esse foi um dos mais belos presentes que a vida pôde me proporcionar!

Esta tese de doutorado tem como foco de análise os arranjos institucionais intersetoriais, construídos pelo Executivo Presidência durante o primeiro mandato do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Diretriz presente em diversas políticas e programas sociais implantados pelo governo federal na última década, a intersetorialidade tem ocupado lugar de destaque em diferentes arranjos institucionais, o que nos permitiu formular a hipótese de que se tratava de uma característica inerente ao modo petista de governar. Em outras palavras, acreditava-se que havia uma proposta intersetorial para a construção dos arranjos no Executivo Presidência no campo das políticas sociais e que essa proposta era um princípio, uma espécie de imagem objetivo do governo petista.

O estudo tomou como objeto de estudo três arranjos institucionais, diferentes, a saber: a Secretaria Geral da Presidência, a Câmara de Política Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Buscou-se examinar, em cada um desses arranjos, como a intersetorialidade era configurada, considerando as estratégias que foram sinalizadas, as trajetórias das pessoas, suas características, habilidades e as oportunidades que se apresentaram durante o processo.

Para tanto, o estudo contou com diferentes procedimentos de coleta de dados: foram realizadas análise documental e entrevistas com atores chave, tomando como ponto de partida um diálogo inicial com um protagonista das decisões do governo federal, o que permitiu identificar alguns aspectos relacionados aos chamados “bastidores” da política e, desse modo, a os atores a serem entrevistados. .

Dentre os principais resultados, encontramos que o arranjo da Secretaria Geral da Presidência da República adquiriu novas atribuições no governo Lula. Passou a ser o principal canal de escuta da sociedade civil organizada e de ampliação da participação social na esfera governamental.

A Câmara de Política Social foi considerada uma instância intersetorial de peso para a condução dos trabalhos na área social, assumindo a responsabilidade pela elaboração do desenho do Programa Bolsa Família. Contudo, configurou uma arena de disputas e forte correlação de forças entre os atores que protagonizavam os setores da assistência social e combate à fome.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi um arranjo que garantiu o diálogo entre os setores e a ampliação da participação social, assumindo protagonismo na elaboração da política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Consideramos que a construção dos referidos arranjos não teve como premissa a promoção da intersetorialidade, mas sim a superação da fragmentação institucional e a ampliação da participação social dentro do Poder Executivo, mais especificamente na Presidência da República.

Palavras chave: Poder Executivo, Ação Intersetorial, Participação Social.

ABSTRACT

This thesis focuses on the analysis of intersectoral institutional arrangements, constructed by the Executive Presidency during the first term of the government of President Luiz Inacio Lula da Silva.

This guideline on various social policies and programs implemented by the federal government in the last decade, the intersectionality has occupied a prominent place in different institutional arrangements, which allowed us to formulate the hypothesis that this was an inherent characteristic to PT way of governing. In other words, it was believed that there was a proposal to build intersectoral arrangements of the Executive Presidency in the field of social policies and that this proposal was a principle, a kind of image of the PT government objective.

The study focused on three institutional study, different arrangements namely: the General Secretariat of the Presidency, the Board of Social Policy and the National Council for Food and Nutrition Security. We sought to examine, in each of these arrangements, as the intersectionality was set considering the strategies that were flagged, the trajectories of people, their characteristics, skills and opportunities that presented themselves during the process.

Thus, the study had different procedures for data collection: document analysis and interviews with key stakeholders were held, taking as its starting point an initial dialogue with a protagonist of the decisions of the federal government, which identified some aspects related to the so called "backstage" politics and thus the actors to be interviewed.

Among the main results, we find that the arrangement of the General Secretariat of the Presidency acquired new powers in the Lula government. Became the main channel listening civil society and increasing social participation in the governmental sphere.

The Board of Social Policy was considered an intersectoral body weight for the conduct of work in the social area, taking responsibility for preparing the design of the Bolsa Família Program. However, set up an arena of disputes and a strong correlation of forces between the principal actors sectors of social assistance and hunger.

The National Council on Food Security and Nutrition was an arrangement which secured dialogue between sectors and increasing social participation, assuming a leading role in developing national policy on food and nutrition security.

We believe that the construction of such arrangements had not premised on promoting intersectoral, but overcoming institutional fragmentation and increasing social participation within the executive branch, specifically the presidency.

Keywords: Executive, Intersectoral Action, Social Participation.

SUMÁRIO

Lista de Siglas	12
------------------------------	----

Apresentação

Fase exploratória: dois ou três incidentes críticos	15
Sobre a Tese	19

1. Algumas considerações sobre nossas concepções teórico-metodológicas

1.1 Caminhos da Pesquisa	24
1.2 Opções Conceituais	28
1.2.1 Executivo Presidência	28
1.2.2 Participação Social	30
1.2.3 Intersetorialidade	33
1.3 Procedimentos metodológicos	40

2. A organização dos Poderes e os arranjos institucionais no Executivo brasileiro

2.1 Os poderes no Brasil e a Preponderância do Executivo	44
2.2 Arranjos institucionais no contexto brasileiro: a questão federativa e as políticas sociais	52

3. A Secretaria Geral da Presidência da República

3.1 A equipe de transição e os apontamentos para área social	61
3.2 A organização institucional no primeiro ano do governo Lula	69
3.3 As novas concepções da Secretaria Geral da Presidência: a articulação com os movimentos sociais	72
3.3.1 Compramos um terno padrão e deixamos lá: estratégias e participação Social	79
3.3.2 Grupo de agenda	81
3.4 Vamos fazer as duas coisas!	83

4. A Câmara de Política Social

4.1 A Câmara de Política Social: entre o documento de criação e a dinâmica de funcionamento	90
4.2 A aposta perdida	92
4.3 A arena dos conflitos	94
4.4 Agora a Câmara vai!	96

5. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

5.1 Antecedentes: do governo Itamar Franco à proposta Fome Zero	98
5.2 O Fome Zero no Governo Lula	103
5.3 O processo de recriação do CONSEA e a escolha dos Atores	105
5.4 Tudo que é sólido desmancha no ar? O Fome Zero desaparece na fala do governo	110
5.5 Temas na agenda do CONSEA	114
5.6 Nem tudo são flores	118
5.7 A participação de cabresto	120
5.8 Relações institucionais do CONSEA	121
5.8.1 O CONSEA e os Ministérios	122
5.8.2 O CONSEA e a Secretaria Geral da Presidência da República	123
5.8.3 O CONSEA e a Casa Civil	124

6. Discussão

6.1 Modo de governar no Executivo Presidência	126
6.2 Participação Social como jeito de fazer	128
6.3 Os sentidos da intersetorialidade: o olhar a partir dos arranjos institucionais	130

Considerações Finais	134
-----------------------------------	-----

Referências Bibliográficas	140
---	-----

Apêndice

Apêndice 1 – Mapeamento da produção do Executivo Presidência em 2003	149
Apêndice 2 – Roteiros das Entrevistas	156
Apêndice 3 - Perfil dos entrevistados	160
Apêndice 4 – Termos de Consentimentos	162

LISTA DE SIGLAS

AESP – Assessoria Especial da Presidência da República
BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAISAN – Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGTB – Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPS – Câmara de Política Social
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
MAPS – Ministério da Assistência e Previdência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
NAE – Núcleo de Atendimento Especial
OMS – Organização Mundial da Saúde
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAE – Programa de Alimentação Escolar
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico
PT – Partido dos Trabalhadores
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

Dois ou três incidentes críticos

Certa vez ouvi Mary Jane Spink¹ dizer: o incidente crítico é o ponto de partida de qualquer pesquisa. É onde você começa a desembrulhar a rede da investigação. Portanto, vamos começar exatamente do incidente crítico que me impulsionou ao desejo de realizar este trabalho.

Foi durante a pesquisa de campo para elaboração da minha dissertação de mestrado² quando me propus a analisar a formulação da Política Nacional de Saúde Bucal no Brasil. A ideia inicial era compreender a inserção da saúde bucal no Programa Saúde da Família e o processo de construção da Política Brasil Sorridente. Durante a etapa do trabalho de campo, encontrei um documento intitulado “Fome Zero e Boca cheia de Dentes!” O documento chegou a minhas mãos num esbarrão de corredor. Alguém – de quem não me recordo o nome – cumprimentou-me e perguntou sobre o andamento da dissertação e eu pude dividir alguns de nossos achados. Essa pessoa retirou da pasta um documento e disse: “- ah, talvez esse texto possa te interessar”. Era o tal documento, elaborado no momento da campanha do Partido dos Trabalhadores (PT) pelo grupo da área de saúde bucal. Introduzi-o no roteiro da entrevista com o coordenador nacional da área e percebi o constrangimento que o documento causara no entrevistado. Ali ficou nítido o esforço, de proporção quase caricatural, que os elaboradores tiveram que fazer para “colar”, na construção do documento de campanha, o tema da saúde bucal à estratégia Fome Zero, conteúdo de destaque na agenda de campanha do candidato Luís Inácio Lula da Silva em 2002.

¹ Mary Jane Spink é psicóloga, com doutorado em Psicologia Social pela University of London. É professora titular da PUCSP e possui diversos trabalhos e publicações nas áreas de Saúde Coletiva e Psicologia Social, em especial nos temas de representações sociais e práticas discursivas e produção de sentidos. O evento aqui relatado refere-se à roda de conversa sobre manusear documentos, realizada na ENSP em 23 de novembro de 2012.

² O mestrado foi realizado no Instituto de Medicina Social da UERJ e concluído no ano de 2006, sob orientação do professor Ruben Mattos. Para ver o conteúdo da dissertação, consulte Garcia (2006).

O documento produzia estranhamento e certo incômodo quando elucidado durante as entrevistas com os atores entrevistados³. O texto parecia testemunhar um aspecto do cotidiano da política que integrou o processo de construção do Brasil Sorridente, mas que, entretanto, melhor seria se parecesse ocultado ou inexistente para os analistas de plantão. Como se fosse um cotidiano que não se adéqua às interpretações que os próprios atores gostariam de imputar ao processo. Em outras palavras, a pesquisa do mestrado demonstrou que o processo de formulação da Política Nacional de Saúde Bucal – Brasil Sorridente - não seguiu os passos clássicos de formulação de políticas públicas usualmente descritos na literatura da área (ARRETCHE, 2001; FARIA, 2003; KINGDOM, 1995; VIANA, 1995).

Compreendemos que na formulação de políticas existem certos aspectos do cotidiano que as narrativas produzidas pelos atores e pelos próprios analistas da ciência política silenciam. No caso do Brasil Sorridente, a construção do documento foi uma estratégia retórica para estabelecer, quase que à força, uma argumentação que permitisse conectar a saúde bucal ao tema da fome. O caráter rudimentar dessa argumentação gerou constrangimentos nos atores que participaram do processo de formulação da política. Contudo, foi uma estratégia que funcionou para fins da construção e consolidação da mesma.

A partir deste incidente crítico, busquei compreender melhor o lugar da proposta Fome Zero Fome Zero no governo federal e me envolvi com o acompanhamento das políticas de Assistência Social e de Saúde na gestão do presidente da República Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Afinal, o governo Lula representava a possibilidade de inflexões no padrão de intervenção pública na área social⁴, motivo pelo qual me interessei em iniciar o curso de doutorado em Política Social.

O processo de elaboração do projeto para ingressar no curso foi longo. Durante cerca de um ano contei com conversas e encontros para discussão da

³ A pesquisa do mestrado envolveu a realização de entrevistas com os gestores que ocuparam o cargo de Coordenadores Nacionais de Saúde Bucal no período de 2000 à 2005, num total de três entrevistas.

⁴ Como se sabe, o presidente Lula, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT) teve sua trajetória política associada ao novo sindicalismo do ABC paulista e foi uma das grandes lideranças do processo de redemocratização do país e de oposição às medidas neoliberais de seus antecessores. Sua candidatura teve apoio dos principais partidos de orientação centro-esquerda, de movimentos sociais e do sindicalismo brasileiro e pautou-se na defesa do combate às desigualdades e injustiças sociais.

proposta com professores da ENSP, UERJ e UFF. A contribuição de cada um foi fundamental para o amadurecimento das ideias. A proposta inicial submetida à seleção era analisar a construção da agenda social do governo federal.

Após a aprovação na seleção, iniciei os estudos das disciplinas obrigatórias e eletivas, o que permitiu aprofundar a temática sobre análise de políticas públicas e revisar/ aperfeiçoar os objetivos do estudo. Foi assim que voltei minhas atenções para a construção da intersectorialidade na agenda governamental brasileira na gestão do presidente Lula (2003-2010). No período que antecedia ao exame de qualificação elaboramos um estudo exploratório sobre a produção dos atos do Poder Executivo, no âmbito da Presidência da República, no ano de 2003 e identificamos três arranjos institucionais envolvendo diferentes setores governamentais criados dentro da estrutura organizacional da Presidência da República, além de um conjunto extenso de arranjos instituídos no formato de grupo de trabalho. Os arranjos seriam a Câmara de Política Social, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Secretaria Geral da Presidência, esta última com novas atribuições.

Esse seria o segundo incidente crítico, pois todos os três arranjos possuíam, em comum, a proposta de articulação entre setores do governo e/ou setores para além do poder público.

Na ocasião, nos perguntávamos se esse seria um indicativo de centralidade da intersectorialidade na agenda do Executivo. Contudo, não possuíamos, no estudo exploratório, indicadores capazes de medir o grau de importância conferida à intersectorialidade na agenda governamental. A banca de qualificação propôs revisitarmos o objeto e incorporar elementos analíticos da centralidade da intersectorialidade na agenda do governo federal, tal como a análise do Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e outros instrumentos de gestão.

Contudo, nosso objetivo era compreender os bastidores do processo de construção destes arranjos institucionais encontrados. Partíamos, então, do pressuposto que a intersectorialidade seria um princípio governamental contemplado na redefinição das políticas públicas de corte social. Mas como a intersectorialidade estava prevista no desenho destas políticas? Por que a intersectorialidade era incorporada nos arranjos institucionais em um dado formato? Outra questão que pareceu interessante era qual seria a aposta que se

fazia nos três arranjos? Houve protagonismo do então presidente da República na condução dos trabalhos nesses espaços?

Com essas inquietações, partimos para o processo de coleta de dados. O objetivo do estudo era analisar a construção dos arranjos institucionais intersetoriais no governo Lula. Todavia, a entrada no campo de pesquisa redesenhou nossas inquietações e suscitou novas questões para o estudo.

Essa experiência produziu a sensação de que deveríamos ter nos aproximado do material empírico, das leituras dos documentos selecionados, das conversas com atores-chaves e realizado entrevistas com protagonistas o quanto antes. Passamos cerca de três anos nos preparando para entrar no campo, mas ali estava o cerne do material que elucidaria o caminho da nossa pesquisa.

De fato, a aproximação, durante a pesquisa, com a trajetória das pessoas e as contingências no processo de construção das políticas sociais representou o terceiro incidente crítico. As trajetórias que as pessoas vivenciam para chegarem a determinados lugares criam potencialidades ou limites, mas não costumam ser consideradas ou cotejadas nas análises tradicionais sobre as políticas públicas. O que se chama atenção na literatura tradicional é que a política precisa ser descrita não levando em conta as características pessoais.

No entanto, ao analisar diferentes arranjos institucionais que propunham a integração entre diferentes setores, podemos afirmar que encontramos três elementos do processo político que não são contemplados nas análises tradicionais.

O primeiro trata das estratégias informais que integram o cotidiano da política, alimentam a decisão, mas que são silenciadas pelos atores que participaram do processo.

O segundo elemento corresponderia às características pessoais, às habilidades, encontros e vínculos entre os diferentes atores envolvidos no processo de decisão política em torno da ação governamental e que interferem nesse processo.

E o terceiro elemento seriam as contingências, os acontecimentos não esperados, mas cuja ocorrência foi fundamental para plasmarem os rumos da ação política.

Esses aspectos encontrados no processo político não são comumente contemplados nas narrativas dos próprios atores, tampouco nas narrativas de

análise da ciência política. Contudo, foram incidentes que nos impulsionaram a construir essa pesquisa e seguir no caminho das nossas inquietações.

Sobre a tese

Este trabalho tem como foco de análise os arranjos institucionais instituídos pelo Executivo Presidência⁵ durante o primeiro mandato do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

A eleição de Lula à Presidência da República – um operário oriundo das camadas populares e importante ativista das lutas sindicais brasileira – foi recebida por grande parte de intelectuais e militantes de movimentos sociais de orientação progressista no país como a possibilidade de introdução de alterações substanciais no formato e desenho das políticas sociais brasileiras em direção à reversão das desigualdades sociais e promoção da cidadania e da justiça social. Em diversos programas e políticas sociais, a articulação intersetorial aparece como uma diretriz operacional importante. Mas de que trata a intersetorialidade? Como ela se expressa no desenho dos programas e políticas sociais? Que arranjos institucionais foram construídos para dar materialidade a essa diretriz?

Um primeiro olhar sobre as intervenções do governo federal no campo social demonstrou que não existe um formato ou arranjo institucional único em torno da intersetorialidade. Mas que arranjos são esses? Como eles foram construídos?

Para buscar a resposta a estas questões, seria necessário tomar algumas experiências concretas como objeto de investigação. Nossa escolha considerou o que, em um primeiro e rápido olhar, parecia conformar diferentes arranjos institucionais. A perspectiva que orientou essa escolha foi justamente a de contemplar as diversidades destes arranjos. Neste sentido, o estudo considerou três diferentes formatos institucionais, a saber: a Secretaria Geral da Presidência, a Câmara de Política Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A hipótese que orientou a pesquisa partia da concepção de que esses arranjos institucionais representavam a materialização de um dos princípios caros

⁵ Executivo Presidência é um conceito formulado por Baptista (2003) que será apresentado no capítulo 1 da presente tese de doutorado.

a um determinado “modo petista de governar”, em que a intersectorialidade se constituiria em um aspecto fulcral. De fato, diferentes experiências de governos petistas nos municípios brasileiros ganharam visibilidade no país ao longo dos anos 1990, indicando inovações na gestão pública das cidades. Dentre essas inovações, a intersectorialidade aparecia de forma significativa em diversas experiências, tais como o Orçamento Participativo, etc. Supunha-se, assim que a intersectorialidade se constituía em um princípio organizacional presente na condução político-gerencial dos programas de governo do Partido dos Trabalhadores.

Contudo, o material empírico trouxe alguns elementos que desconstruíram essa hipótese e elucidaram que a construção desses arranjos não teve como premissa a promoção da intersectorialidade, mas sim a superação da fragmentação institucional e a ampliação da participação social com forte condução/ influência do Poder Executivo, mais especificamente da própria Presidência da República. Assim, mais do que um princípio organizacional “a priori”, inerente ao programa de governo do PT, a intersectorialidade se apresentou como uma estratégia desenhada “a posteriori” para promover a superação da fragmentação institucional e garantir a participação social. Mas a construção destas estratégias se deu sob protagonismo e coordenação do Executivo federal.

Fomos buscar, na literatura disponível, a trajetória da conformação dos Poderes republicanos no Brasil e percebemos que, historicamente, o Executivo federal vem se constituindo com certa preponderância em relação com os demais poderes, oscilando de períodos em períodos.

Vale destacar que na discussão empreendida, não abordamos a trajetória da construção de determinadas políticas públicas discutidas no interior dos arranjos institucionais. O que buscamos fazer foi sistematizar o formato que os arranjos foram ganhando no decorrer da gestão, elucidando os atores, os debates e as relações estabelecidas entre eles.

Em nossa pesquisa, interessamo-nos em compreender **o processo** de construção dos arranjos intersectoriais em determinados campos de intervenção estatal. Não analisamos o processo baseado em variáveis estabelecidas, a priori, por um modelo analítico formal. Buscamos contemplar as questões das variáveis, mas também produzir uma narrativa a partir do cotidiano ou dos bastidores da política.

A nossa opção metodológica e política no estudo foi por não esterilizar o processo político de suas impurezas e contingências que os atravessaram. Desta forma, não temos a pretensão de desvendar a verdade, mas de elucidar alguns aspectos que costumam ser silenciados nas análises tradicionais de políticas públicas, notadamente as de corte social.

A tese foi organizada em seis capítulos. Optamos por apresentar o conteúdo da pesquisa de campo em três capítulos, mesmo com a clareza de que o material da Câmara de Política Social é mais conciso do que os demais.

No primeiro capítulo apresentamos as principais opções teórico-metodológicas que embasaram nossa análise. Tentamos explicitar o que chamamos por Executivo Presidência, qual a construção que fizemos da concepção de participação social e as contribuições que o conceito intersectorialidade vem experimentando na produção acadêmica.

Assumimos que nosso trabalho partiu da concepção de Baptista (2003) sobre a existência de diferentes Executivos e tomamos como principal referência o conceito de Executivo Presidência, que expressa o projeto de governo em questão, para tratar do núcleo que compõe a Presidência da República diretamente. A participação social em nosso trabalho bebeu de diversas fontes, com o intuito de caracterizarmos o processo de construção coletiva e a prática de debate de políticas públicas pela sociedade civil em arranjos institucionais no governo federal. Assim também ocorre com a intersectorialidade, que vem se configurando no campo da saúde e do planejamento urbano como um importante conceito ao longo das últimas décadas, mas que ainda precisa ser apreendida conceitualmente para além das práticas locais, dando sentido às práticas de gestão das políticas públicas federais.

O segundo capítulo trata da organização dos poderes e dos arranjos institucionais no Executivo Brasileiro. Nele apresentamos sucintamente o conteúdo das Constituições promulgadas no Brasil no que se refere à constituição dos poderes e uma sistematização da literatura para buscarmos compreender o papel do Executivo na relação com os demais poderes.

Vimos que existe no Brasil certa preponderância do Executivo sobre os demais poderes e que o processo de coalizão partidária segue sendo uma constante nas eleições para o governo federal desde a gestão Sarney até Lula. No processo de escolha dos cargos de alto escalão do Executivo, essa coalizão

entra como elemento no processo decisório, assim como a questão das regionalidades. Contudo, acrescentamos ao debate a necessidade de serem consideradas as trajetórias das pessoas, com suas implicações políticas ou em determinada temática durante o processo de análise.

O terceiro capítulo aborda os resultados da pesquisa de campo referente ao arranjo institucional da Secretaria Geral da Presidência da República. O referido arranjo assumiu novas atribuições no início da gestão Lula, principalmente no que se refere à função de articulação do Executivo Presidência com os movimentos sociais. Para isso, criaram-se estratégias de organização interna e novos caminhos para o trabalho institucional burocrático. Essa instância passou a ser o principal canal de escuta da sociedade civil organizada, ampliou os temas a serem debatidos e estimulou a participação social no plano de desenvolvimento do país.

O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo referente ao arranjo institucional da Câmara de Política Social. O arranjo institucional da Câmara foi a principal aposta do Presidente Lula para a integração dos programas de transferência de renda no primeiro ano do seu governo. Composta por representantes de diversos setores no âmbito governamental, poderia ser considerada uma instância intersetorial de peso para a condução dos trabalhos na área social. Foi responsável pela elaboração do desenho do Programa Bolsa Família. Todavia, foi uma arena de disputas e forte correlação de forças entre os atores que protagonizavam os setores da assistência social e combate à fome. Tais conflitos podem ser considerados fatores de influência para a primeira reforma ministerial no final de 2003, que culminou na extinção do Ministério Extraordinário de Combate à Fome e do Ministério da Assistência Social e na criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome.

O quinto capítulo trata dos resultados da pesquisa de campo referente ao arranjo institucional do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O Conselho é um arranjo intersetorial recriado com o objetivo de contribuir para a elaboração das diretrizes da Política de Segurança Alimentar (SAN) no Brasil. Foi uma instância proposta ainda no Projeto Fome Zero durante a campanha presidencial em 2002. Alguns dos atores que integraram o CONSEA participaram da construção da Proposta Fome Zero no interior do Instituto de Cidadania.

Composto por representantes do governo e da sociedade civil, assumiu a condução da formulação da política de SAN, principalmente a partir do segundo ano de governo. Dentre os seus integrantes, os representantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar ocuparam lugar de destaque na formulação da política acrescentando a questão nutricional ao debate sobre segurança alimentar.

Compreendemos que o Projeto Fome Zero apareceu no discurso do presidente Lula ao tomar posse. Entrou na arena no início do governo, mas quando se constitui o CONSEA, o arranjo institucional abarcou as diretrizes que estavam previstas no projeto. O formato de política que se propunha foi se perdendo. Ele se diluiu como marca até que no final do primeiro ano de governo, quando se cria o Programa Bolsa Família, o uso do nome se confunde com o Fome Zero. A população beneficiária do Bolsa Família começa a falar que está recebendo o Fome Zero. Depois, por outro lado, os eixos do projeto se constituem parte na Política de Segurança Alimentar e parte na Política de Transferência de renda.

Neste sentido, o nascimento do CONSEA teve uma conexão com o Fome Zero, pois daria conta de uma série de questões diferentes que o arranjo do CONSEA passou a discutir e reelaborar e a política de segurança alimentar e nutricional passou a assumir.

No sexto capítulo, destinado à discussão da tese, organizamos o conteúdo por meio de três categorias analíticas: modo de governar no Executivo Presidência, participação social como jeito de fazer e os sentidos da intersetorialidade, a partir do olhar sobre os arranjos institucionais. O objetivo do capítulo foi elucidar as questões que apareceram em nossa pesquisa de campo.

Ao final, tecemos nossas considerações sobre o estudo, sem a pretensão de esgotar plenamente o debate sobre os arranjos institucionais no Executivo Presidência e apontando conteúdos que poderão ser aprofundados em novas pesquisas.

1 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE NOSSAS CONCEPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

1.1 Caminhos da Pesquisa

Durante o planejamento da pesquisa, por vezes encontramos dificuldades em expressar o que pretendemos fazer e como pretendemos fazer. Realizamos promessas de pesquisas em nossos projetos de qualificação que podem se concretizar ou não. Buscamos referenciais teóricos para respaldar a todo o momento as escolhas que fazemos. A provocação que recebi há algum tempo atrás foi para pensar: temos que garantir esse respaldo para quem mesmo? Assumo que tal provocação foi cara no momento da assimilação, mas com o mergulho no campo de pesquisa passou a ser mais fácil seu entendimento. Algumas vezes torna-se quase “premonitório” o processo de escolhas dos referenciais dos pesquisadores no momento do planejamento da pesquisa.

O referencial, como o próprio nome diz, precisa referenciar alguma coisa. Precisa ser útil à construção do nosso pensamento, ou seja, ter sentido na análise do material que se apresenta durante a pesquisa.

Outro desafio encontrado na trajetória da pesquisa foi aceitar a ideia de que a história é algo a mais do aquilo que todos pensam saber fazer.

“A história não é a busca da causalidade simples; A não produz B, ao contrário, muitos elementos e vozes vão se entrelaçando de formas diferentes. Busca-se a compreensão desses processos humanos às vezes só reconhecíveis em períodos compridos, e busca-se também formas em que isso pode ser relatado.” (Burke apud Spink, 2004, p. 131)

Apesar de não ser guardador de dados pelo tempo, assim como os arquivistas, tampouco analista de dados em tempo, assim como os historiadores⁶, os pesquisadores da área social podem aprender com ambos tanto a variedade de maneiras de acessar o sentido em produção, quanto a discussão sobre o olhar e analisar.

A abertura a diferentes canais de acesso, as diversas formas de coletar narrativas e os diferentes referenciais conceituais disponíveis na literatura são bagagens que optamos trazer pela estrada da produção da tese. Por vezes, essa escolha pareceu pesada, mas a certeza de querer continuar nesse caminho dependia apenas de duas coisas: entusiasmo e brilho nos olhos!

Quando remetemos ao verbo “optar”, enfatizamos a autonomia do pesquisador frente às escolhas presentes na produção acadêmica. A primeira delas, que realizamos na entrada no campo, foi a utilização dos conteúdos dos documentos de domínio público. Isso também foi objeto de reflexão. Logo nos perguntamos, por que recorreremos aos documentos governamentais para a análise de processo de políticas públicas?

Segundo Peter Spink (2004, pg.126) os documentos de domínio público refletem duas práticas discursivas. A primeira diz respeito ao artefato do sentido de tornar público e a segunda ao conteúdo que está impresso em suas páginas. Neste sentido, são produtos “em tempo”⁷ e componentes significativos do cotidiano, que complementam e competem com a narrativa e a memória.

Ainda segundo o autor, os documentos são públicos porque não são privados e sua intersubjetividade é produto da interação com outro desconhecido, porém significativo coletivo.

Os documentos são simultaneamente traços da ação social e a própria ação social. Contudo, os documentos com chancelas institucionais passam, às vezes, a ideia de que venceram uma batalha. Nem sempre são documentos governamentais. Nem sempre venceram. Mas nós analistas insistimos em utilizá-lo como “prova”.

⁶ Termos utilizados por Spink (2004, pg.135).

⁷ Trabalhamos aqui com a noção apresentada por Mary Jane Spink (1993) que aponta a necessidade de rejeitar a noção simples de tempo como algo que avança a cada sessenta segundos e compreender as práticas discursivas como multiplicidade de fontes de posicionamento em tempos diferentes: o tempo longo, o tempo vivido e o tempo curto.

A opção por manusear documentos pode ser mais cuidadosa se evitarmos a apropriação que desconsidera o caráter polifônico dos documentos. O documento, seja ele governamental ou não, é um texto polifônico, ou seja, vem da construção textual de algumas pessoas. Pode elucidar vozes de algum pacto político elaborado, valores defendidos ou conceitos trazidos pelo campo. Pode imprimir as possíveis transformações sofridas pelos conceitos ocorridas no tempo ou emudecer aquilo que não foi registrado, aquilo que foi silenciado pela própria história.

O contexto em que o documento é construído também é importante. Quem participa da elaboração? Quem são as pessoas que assinam os documentos? Os propósitos dos documentos, assim como os dados escolhidos para subsidiar a argumentação, são elementos relevantes a serem considerados na análise documental.

Vale ressaltar o que Ruben Mattos⁸ nos chamava atenção, durante um debate, em relação aos contextos de pesquisa. Durante a investigação, são os analistas que selecionam alguns elementos para recontextualizar o cenário da política que estão estudando. Devemos, neste sentido, sinalizar o que foi uma seleção feita pelo analista e o que foi a seleção apontada pelo actante na pesquisa. Mattos acrescenta ainda a relevância de considerarmos em que medida nossos estudos inventam as políticas que vemos.

O interesse pelas leis, decretos e portarias no momento em que fazemos escolhas do caminho da pesquisa também merece atenção. Uma lei ou uma portaria ministerial consegue transformar mais as práticas do que os outros dispositivos? A legitimidade construída em torno dos documentos legais induz a esse tipo de pensamento. Contudo, uma lei ou a portaria ministerial por si só não são garantidoras da ornamentação de uma política, mas parece que essa tem sido uma prática entre os estudiosos de formulação de políticas.

Os documentos de domínio público tais como: portarias, decretos, leis, relatórios, atas, jornais, entre outros, assumem formas diferentes, mas todos os registros têm algo a contar. O maior desafio é aprendermos a ouvi-los.

⁸ Reflexão do autor baseado em Rorty, durante a Roda de Conversa sobre Manusear Documentos, realizada em 23 de novembro de 2012 na Escola Nacional de Saúde Pública, como atividade integrante do grupo de pesquisa “Caminhos para análise das políticas de saúde”. Para conhecer a obra de Rorty, sugerimos aqui: RORTY, R. *Contingencia, ironía y solidaridad*, Barcelona : Paidós, 1996.

A partir daí, passamos a nos tornar conscientes das possibilidades existentes entre os diversos elementos na produção de sentidos.

No campo social, uma das práticas mais comuns de produção de sentidos é o uso das entrevistas com atores ou conversas com informantes privilegiados.

A entrevista pode ser considerada uma organização de sentidos feita pelo filtro do entrevistador. Todavia, acessar a experiência do outro é algo muito difícil e que precisa ser construído. A empatia pode ser uma habilidade necessária para a prática da entrevista.

A entrevista também permite acesso a fontes que não foram mapeadas anteriormente. Mas a entrevista não pode ser considerada como produtora da verdade. Ela possibilita um olhar do presente sobre o passado de algo que faz sentido para alguém.

O outro lado a ser explorado das possibilidades das entrevistas está em trabalharmos com as entrevistas que não deram certo. Tais experiências podem ser indicadores de diferentes fatores num determinado cenário de pesquisa. Cabe ao pesquisador buscar a compreensão desses processos. Segundo Mary Jane Spink (2004: pg. 137) “os pesquisadores no campo da produção de sentidos aprendem a ser catadores permanentes de materiais possivelmente pertinentes.” Como parte do aprendizado adquirido nesse caminhar, entendemos ser interessante repensar a produção do conhecimento na perspectiva de uma ciência construcionista⁹, e nessa direção agregamos nossas aventuras teóricas e diferentes experiências de campo, tais como as entrevistas com os sujeitos e o manuseio dos documentos. E para tornar essas experiências parte do nosso “projeto de felicidade”¹⁰, tivemos que somar ainda entusiasmo e uma boa dose de brilho nos olhos.

⁹ A perspectiva construcionista a que me refiro trata da proposta trazida por Baptista e Mattos (2011) sobre “estudos que se pautam na busca da objetividade, entendida não mais como correspondência à realidade, mas como o exame sistemático das premissas, das crenças e dos valores que norteiam a investigação, de modo a evitar que as conclusões sejam tão somente a expressão daquelas crenças e valores do investigador.”

¹⁰ Termo apropriado de José Ricardo Aires (2007) que trabalha a ideia de felicidade como um valor construído com base em experiências concretas e fundamentais para a vida humana.

1.2 Opções Conceituais

Durante o caminho percorrido, trouxemos para o trabalho pelo menos três concepções que permearam todo o estudo, a saber: Executivo Presidência, Participação Social e Intersetorialidade. Neste sentido, sentimos a necessidade de compartilhar aqui o que elucidamos da bibliografia a respeito e o que tomamos como ponto de partida conceitual para nossa análise.

1.2.1 Executivo Presidência

Como foi apresentado anteriormente, a partir da separação estabelecida nas Constituições Federais em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, definimos focar nossa análise nos arranjos institucionais criados no Executivo, especificamente no Executivo Presidência durante a gestão Lula. Mas o que estaríamos chamando aqui por Executivo Presidência?

Baseamos nossa concepção no constructo realizado por Baptista (2003) em sua tese de doutorado. Ao analisar as Políticas de Saúde no Pós Constituinte a partir da produção normativa dos poderes Executivo e Legislativo no Brasil, a autora observou que, na esfera federal, convivem diferentes Executivos¹¹ mediando os interesses da gestão e o Executivo Presidência seria uma dessas expressões.

Trabalhamos com a concepção trazida pela autora de que o padrão de atuação do Poder Executivo está permeado por uma concepção maior de organização do próprio Estado brasileiro, baseada numa ordem política que delega a indivíduos a representação de uma coletividade. (Baptista, 2003, pg. 25)

Nessa concepção, a separação dos poderes seria um recurso para garantir a ordem social. O governo deixa de ter um poder absoluto, como no caso da monarquia, e passa a representar a vontade da maioria. Contudo, a centralização do poder historicamente nas mãos do Poder Executivo põe em xeque esse recurso.

¹¹A autora também trabalha com a noção de Executivo Saúde e o Executivo Sanitário. Para ver mais Baptista (2003).

Compreendemos que, dentro do Poder Executivo, disputam diferentes interesses na arena de correlação de forças e que no âmbito do Executivo Presidência alguns temas ficam em torno do Presidente.

Diniz (2005) ao apresentar duas perspectivas¹² de análise para tratar da relação Executivo-Legislativo, chama atenção para a perspectiva centrada na Presidência, cuja ênfase recai sobre as habilidades pessoais e a influência que o presidente pode exercer. Em seu estudo, a autora trata da capacidade de influência política como uma capacidade individual, de persuasão, fazendo com que os outros atores políticos façam o que a Presidência deseja.

No entanto, há o reconhecimento de que essa capacidade não é perfeita e tampouco suficiente para conseguir o que se quer, porque outros atores políticos também têm poder de influência. Por isso, a natureza da influência política envolve barganhas recíprocas e mútua dependência entre dois ou mais atores, embora um deles seja o presidente.

A figura do Presidente tem como uma de suas atribuições a “composição dos ministérios”. Destacamos entre aspas essa atribuição, pois por mais que a escolha não seja feita somente pela decisão do presidente, a tarefa de convidar oficialmente e desconvidar cabe a ele. A agenda do presidente também contempla um acompanhamento diferenciado para determinados temas. E nesse caso, ele pode determinar pessoalmente quais questões serão tratadas diretamente pelo seu grupo e mantidas sob sua guarda.

Contudo, o Executivo Presidência não se constitui somente na figura do Presidente da República. Ele engloba um núcleo de atores que assumem a agenda, os temas e disputam a mesma correlação de forças.

Desta forma, nosso entendimento é de que o Executivo Presidência elucida o projeto de governo em questão e utiliza-se dos arranjos institucionais como um locus privilegiado de filtro das relações sociais.

¹² Uma denominada perspectiva centrada no Sistema Político, cuja ênfase está na análise das instituições e estruturas políticas. A outra, chamada perspectiva Centrada na Presidência, enfatiza as habilidades pessoais daquele que ocupa o mais alto cargo do Executivo. (DINIZ, 2005)

1.2.2 Participação Social

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou o princípio da participação social como forma de afirmação da democracia e, desde então, houve um crescimento significativo de instâncias e canais de participação em todos os âmbitos da Federação.

As principais instâncias garantidoras da participação social na gestão das políticas públicas desde então têm sido as conferências e os conselhos de políticas.

Segundo Avritzer (2012), as conferências nacionais se tornaram a mais importante e abrangente política participativa do Brasil. O país desenvolve uma tradição de conferências nacionais desde o início dos anos 1940, quando o governo Vargas convocou uma primeira conferência nacional de saúde. Mais recentemente, a partir de 1988, as formas de participação da sociedade civil previstas pela Constituição nas áreas de saúde e assistência social levaram à institucionalização das conferências nacionais.

Tomando como nosso ponto de referência a primeira conferência nacional de saúde organizada pelo governo Vargas ainda nos anos 1940 e contabilizando as conferências nacionais em diferentes áreas, percebemos que estas alcançaram a marca de 115 conferências realizadas desde então. Destas, 74 ocorreram durante o governo Lula, o que mostra um grande impulso conferido e uma possível centralidade nas políticas participativas deste período. Tal marca também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do governo federal.

Nos últimos 20 anos, 80 delas foram realizadas, sendo 21 na área da saúde, 20 relacionadas aos temas das minorias, 6 relativas ao meio ambiente, 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento, 17 sobre educação, cultura e assistência social e 11 sobre direitos humanos.

Vale ressaltar que as Conferências são **um** arranjo participatório, não o único. Milani (2008) em seu estudo sobre o tema aponta que no Brasil a participação é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado desde a Constituição de 1988. Esta estimula a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal

(art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227). Isso não significa, evidentemente, que os padrões de cultura política local e regional (com as marcantes distinções entre o Sul e o Nordeste brasileiros, por exemplo) não sejam fatores determinantes na condução de políticas públicas participativas. (MILANI, 2008, pg. 561)

Para o autor, podemos afirmar que a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção “da” e “na” transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. (MILANI, 2008, pg. 573)

Contudo, as desigualdades na representação política e social dentro dos processos de formação da vontade política influenciam a composição da agenda social e, portanto, dificilmente o reconhecimento pelo Estado dos direitos sociais pode prescindir da democratização dos processos e instâncias de definição de políticas públicas e alocação de recursos.

Marques (2008) com o intuito de contribuir para o aprofundamento das perspectivas teóricas da democracia participativa na obra de Boaventura de Souza Santos e a democracia radical e plural¹³ na produção de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, afirma que as concepções hegemônicas de democracia, provenientes da teoria política e da sociologia, vêm apresentando-a como um procedimento de governo, no qual a participação aparece como técnica de gestão, como forma de legitimação de uma integração consentida. Todavia, tanto a sociologia como a ciência política nos oferecem alternativas de teorias democráticas que se colocam no campo das teorias nãohegemônicas, nas quais a participação é um elemento de emancipação e, portanto, de mudança social.

Para Silva (2013) as relações entre sociedade e Estado têm se configurado de diversas formas, tanto a partir de ações não institucionalizadas, utilizando o “espaço da rua”, mas com o objetivo claro de impactar a esfera estatal, quanto por meio da ocupação de espaços institucionalizados, usufruindo dos diversos

¹³ Contemporaneamente, alguns autores apresentam uma nova formulação de democracia participativa, que assume a designação de democracia radical. Sobre o assunto ver mais em Mouffe (1996) e Laclau e Mouffe (2004).

mecanismos de participação social, com a intenção de interferir nos processos decisórios de políticas públicas. (Silva, 2013, pg. 54)

O cenário democrático tem se reinventado constantemente, dada a variedade de atores sociais e as diversas bandeiras, mas também as demandas específicas e as novas formas de interação entre sociedade civil e administração pública. Por isso, a renovação da teoria democrática requer a formulação de critérios democráticos de participação política, que não sejam confinados no ato de votar. Isso implicaria numa articulação entre democracia representativa e democracia participativa; o campo político teria que ser radicalmente redefinido e ampliado (SANTOS, 2005).

Arendt (1994) afirma que o poder precisa do apoio e da organização popular para se manter. É do consentimento da opinião pública que vem a legitimidade do governo democrático. Na sua concepção, a democracia participativa pressupõe a coparticipação de cidadãos livres. Estes deixariam de ser governados por uma elite que deriva seu poder dos conselhos de assessorias intelectuais; o espaço de participação seria a própria esfera pública, compreendida como o espaço do bem comum, que interessa a todos os indivíduos, ainda que sob perspectivas diferentes.

No entanto, uma característica central dos processos participativos seria a intensidade desigualmente distribuída e outra seria a falta de representatividade social do universo de pessoas e organizações que participam.

Rocha (2011) trata de outra perspectiva útil ao nosso estudo que seria a relação entre a participação social e o caráter das instituições e dos dirigentes políticos. Segundo o autor, a participação da sociedade civil viabiliza-se quando as instituições públicas são dirigidas por grupos reformistas favoráveis à intervenção política construtiva do Estado, comprometidos com a história de luta dos atores sociais e, ao mesmo tempo, capazes de propor soluções pragmáticas aos problemas existentes. Para tal, essas lideranças políticas deveriam combinar um passado utópico com a experiência de derrotas, derrotas estas fundamentais para emprestar-lhes certo pragmatismo. (ROCHA, 2011, pg. 174).

Em nossa análise percebemos que a construção de novos espaços capazes de incorporar as pautas e os interesses dos mais diversos setores da sociedade na elaboração das políticas públicas parecem ter perpassado a

reorganização do Executivo Presidência a partir do primeiro dia de gestão do governo federal em 2003.

Neste sentido, a concepção de participação social que estamos nos baseando aqui trata da capacidade de inserção dos atores da sociedade, para além do governo, na formulação e gestão de políticas públicas.

1.2. 3 – Intersetorialidade

“Ao contrário do que em geral se crê, sentido e significado nunca foram a mesma coisa, o significado fica-se logo por aí, é direto, literal, explícito, fechado em si mesmo, unívoco, por assim dizer; ao passo que o sentido não é capaz de permanecer quieto, ferve de sentidos segundos, terceiros e quartos, de direções irradiantes que se vão dividindo e subdividindo em ramos e ramilhos, até se perderem de vista, o sentido de cada palavra parece-se com uma estrela quando se põe a projectar marés vivas pelo espaço fora, ventos cósmicos, perturbações magnéticas, aflições.” (José Saramago)

A defesa da intersectorialidade não é algo recente na gestão de políticas no nosso país. A influência deste princípio norteador pode ser identificada em períodos anteriores ao que foi promulgada a Constituição Cidadã.

Andrade (2006) em sua tese de doutorado retoma a origem da intersectorialidade no campo da saúde e aponta para os conceitos historicamente trabalhados no conjunto de formulações da Europa no século XIX e que passaram a ser chamados de Intersetorialidade na Conferência de Alma Ata.

Atualmente a intersectorialidade parece ter sido incorporada na agenda pública como bandeira de luta ou imagem-objetivo de alguns pesquisadores, gestores e demais profissionais no campo das políticas sociais.

Contudo, a lógica setorial que tradicionalmente vem organizando as pastas das políticas sociais no Brasil induz atores a reproduzirem a disputa pelo seu “espaço” no processo de construção da agenda governamental e durante a execução de determinada política, mesmo quando algumas políticas formuladas nacionalmente parecem ter incorporado o princípio da intersectorialidade em seus textos oficiais.

Durante os últimos anos, atuando em espaços de participação social, gestão, instância de pactuação, capacitação e demais encontros que envolvem gestores e técnicos na área da assistência social e saúde, deparei-me com o discurso sobre a importância da intersetorialidade. O que mais chamava atenção eram os momentos em que a palavra intersetorialidade era proferida com determinação, mas os pleitos deliberados caminhavam na contramão dos discursos.

Certa vez, ouvi de um gestor municipal uma veemente explanação sobre a necessidade da implementação de uma política intersetorial em sua cidade, mas ao questionar sobre recursos para sua operacionalização defendeu:

“- O programa prevê a reorganização da rede para o acompanhamento dos beneficiários. Porém, nós, da Assistência Social, mobilizamos nossos técnicos para identificar as famílias nos territórios, investimos recursos próprios na capacitação e ampliação das equipes e agora na hora de tratar dos repasses de recursos do governo federal, queremos saber se esses vão, de fato, somente para a educação.” (Fala de um gestor municipal durante reunião da Comissão Intergestores Bipartite no RJ).

No exemplo supracitado, o gestor municipal acolheu a ideia de construir um planejamento integrado intersetorialmente. Mas ao iniciar o debate sobre o financiamento da determinada política, sentiu-se incomodada com a outra pasta. Quais dispositivos estavam previstos para a efetivação da intersetorialidade neste caso?

Tais inquietudes nos acompanharam no desenvolvimento da vida acadêmica e definem-se como caminhos possíveis para a investigação sobre o processo político de construção da agenda governamental. Mas o que estamos chamando mesmo de intersetorialidade?

As atuais políticas sociais como educação, saúde e assistência social estão organizadas setorialmente em nosso país, respondendo a uma gestão com características centralizadoras e hierárquicas, em que prevalecem práticas que não respondem, de forma satisfatória, às necessidades sociais da população

Esta forma de gestão gera fragmentação, paralelismo de ações, centralização de decisões, de informações e de recursos, além da rigidez quanto

às normas, divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, fortalecimento de hierarquias e poderes políticos/decisórios e fragilização do usuário.

Os limites desta formatação parecem ser reconhecidos pela agenda governamental recente e a perspectiva de ações intersetoriais tem sido explorada por diversos documentos oficiais nacionais e de cooperação internacional.

A Organização Mundial da Saúde, por exemplo, propôs a intersectorialidade em seu Plano Decenal de Saúde Pública da Aliança para o Progresso de 1961. A partir de então, um conjunto de documentos e eventos oficiais abordaram a temática, tais como: a III Reunião Especial de Ministros de Saúde das Américas em 1972, a reunião de Alma-Ata em 1978, o Encontro sobre ações intersetoriais em Saúde em 1986, a Carta de Otawa, também em 1986, a Conferência Internacional sobre Ações Intersetoriais para Saúde em 1997, entre outros.(ANDRADE, 2006)

Segundo Ferreira e Silva (2010), a proposta da Intersectorialidade existe no Brasil desde a década de 1970, fazendo parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND), para o período de 1975 a 1979. E na VI Conferência Nacional de Saúde, surge como objetivo da Política Nacional de Saúde, tendo sido incluída no Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) em 1977 e no Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento para o Nordeste (PIASS).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 acolheu a concepção ampliada de saúde como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho e transporte, emprego e lazer, liberdade, posse da terra e acesso aos serviços de saúde que devem ser garantidas pelo Estado.

A concepção constitucional reconhece a complexidade dos problemas sociais e torna necessário integrar os diversos atores sociais e organizacionais numa ação intersetorial para a qualificação da gestão das políticas sociais. Esta afirmação é muito bem aceita entre as diferentes disciplinas do conhecimento implicadas nas políticas públicas. No entanto, a intersectorialidade como conceito pode abarcar concepções diversas quando analisamos a produção bibliográfica dedicada a temática.

Para Campos (2000, pg. 04), a ação intersetorial, como um processo organizado e coletivo, não pode ser espontânea. Trata-se de uma ação

deliberada que requer o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolve espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento final do problema principal e para a acumulação de forças, na construção de sujeitos, na descoberta da possibilidade de agir.

Em perspectiva semelhante, Camerlato (2007, pg. 06) afirma que a intersectorialidade deve representar um espaço de compartilhamento de saber e de poder, de estruturação de novas linguagens, de novas práticas e de novos conceitos e que, atualmente, não se encontram estabelecidos ou suficientemente experimentados em meio aos conselhos municipais gestores.

A defesa feita por Koga (2003) é de que a intersectorialidade se torna, uma qualidade necessária ao processo de intervenção. Programas, projetos, equipes técnicas são desafiados ao diálogo, ao trabalho conjunto com a perspectiva da inclusão social. Neste caso, há de se fazer presente a participação dos membros da comunidade envolvida, enquanto sujeitos do processo da continuidade da proposta (Koga, 2003, p. 242)

Partilhamos com Junqueira (2004, p. 5) a ideia de que a realidade criada a partir de um novo conhecimento deve ser partilhada no interior das organizações gestoras das políticas, e isso vai depender da mudança das práticas institucionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores organizacionais e societários. Essas práticas deverão privilegiar a integração de saberes e experiências em prejuízo da setorialização e da autonomização.

Essa nova lógica não se refere, entretanto, apenas ao arranjo institucional interno das administrações. Ela é referida à população e o objetivo a ser alcançado é o desenvolvimento social, compreendido como a distribuição mais equânime das riquezas existentes na sociedade num determinado momento histórico.

Devem dar respostas integradas aos problemas identificados pelos indivíduos e grupos da população, sujeitos do processo de definição de prioridades. Por isso, são necessárias negociações entre os diferentes atores sociais presentes na arena política, que devem ser sensibilizados e comprometidos com as mudanças.

Ao defender a intersectorialidade, Westphal e Mendes (2000) apontam que muitos interlocutores questionam este modo de organização, preocupados com a

especificidade dos setores e das atividades que desenvolvem, como a escolarização, o atendimento à saúde, a atividade administrativa, etc. E contribuem com a afirmação de Mendes(1996) que diz:

“a intersetorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese” (Mendes, 1996, p.253).

A intersetorialidade significa adotar uma decisão racional no processo de gestão. Ela não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar, ou seja, deve-se realizar uma combinação entre política setorial com intersetorial, e não contrapô-las no processo de gestão (Sposati, 2006, p. 134).

A autora ainda analisa que a intersetorialidade tem dimensões e que precisam ser combinadas, ou seja, a setorial e a intersetorial, como dever do Estado e direito da cidadania. O primeiro princípio que rege essa relação seria o da convergência, que é um conjunto de impulsos para a ação em determinada situação, seja ela um objeto, um tema, uma necessidade, um território, um grupo, um objetivo, uma perspectiva. Contudo, a autora considera ser necessário que a intersetorialidade sempre seja corretiva de irracionalidades entre pessoal, funções ou gastos sobrepostos, pois é um mecanismo racionalizador da ação porque é uma estratégia de gestão institucional que busca trazer mais qualidade por permitir ultrapassar limites que ocorreriam na abordagem somente setorial (Sposati, 2006, p. 137).

Neste sentido, a intersetorialidade pode ser compreendida não só como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas.

Conforme sustenta Nascimento (2010, p. 10) na área da saúde e assistência social há uma importância política e de democratização no que se refere ao atendimento das demandas, universalização e garantia de acesso. Ambas as áreas fazem referência à regionalização e ao território como expressões de implementação e interface entre as políticas setoriais. Ainda que

cada uma tenha ações específicas, necessariamente elas precisem se articular entre si.

Nesta perspectiva, a intersectorialidade tem como base um planejamento geral, diferente do modelo tradicional, em que o trabalho é organizado por equipes especializadas para o planejamento, a realização e avaliação de ações e serviços. A estrutura governamental, de acordo com a lógica intersectorial, supõe a articulação de planos e o compartilhamento de informações, e apresenta-se sobretudo, mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação (Inojosa, 1998).

Para Junqueira (2004), a intersectorialidade, enquanto integra saberes e experiências das políticas setoriais, constitui um fator de inovação na gestão da política e possibilita também a articulação das diversas organizações que atuam no âmbito das políticas sociais, constituindo as redes sociais.

“A intersectorialidade e a rede, para dar eficiência e eficácia a gestão das políticas sociais, exigem mudanças significativas na lógica da gestão tanto das organizações públicas estatais como das organizações sem fins lucrativos, integrando- as para atender os interesses coletivos.” (Junqueira: 2004 Pg.01)

Sob o enfoque dado pelo autor, o conceito de intersectorialidade incorpora a integração, de território e de direitos sociais. A contribuição desta concepção estaria no rompimento do modelo setorial de resposta dada pelo Estado as necessidades do mesmo cidadão.

“É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade.” (Junqueira: 2004 pg. 03)

A ação intersectorial seria um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersectorial. (Junqueira: 2004, pg.03)

Ao analisar os projetos de cidades saudáveis europeus, Goumans (apud Westphal e Mendes, 2000), conclui que, da mesma forma que na interdisciplinaridade, embora a ação intersetorial se coloque como uma exigência destes projetos, a retórica intersetorial parece ter sido mais desenvolvida que a prática ou, em outras palavras, esta mudança de modelo de gestão é bastante difícil. De acordo com a autora,

“a intersetorialidade pode ocorrer em diferentes níveis e entre diferentes esferas. A retórica da colaboração defende que os atores são iguais, isto é, têm igual poder de colaborar entre si; no entanto, estamos falando aqui da lógica da parceria, que envolve a ideia do conflito, considerando que atores têm graus bastante variados de condições e de poder, devido às iniquidades estruturais subjacentes, tais como acesso ao dinheiro, informação ou poder.” Goumans (apud Westphal e Mendes, 2000).

Assim como a interdisciplinaridade, a intersetorialidade é um processo complexo e, como tal, envolve o enfrentamento das contradições, restrições e resistências. A mudança na lógica de governar setorialmente para a uma lógica intersetorial requer decisão política, pois implica mudanças na organização, ou seja, nas estruturas de poder.

Percebendo na literatura os sentidos da intersetorialidade, compreendemos pelo menos duas dimensões: a primeira diz respeito à participação de atores do poder público, o segundo diz respeito à participação de outros atores da sociedade além do poder público.

Partiremos, neste estudo, do sentido de intersetorialidade trazido por Junqueira que compreende a intersetorialidade como um meio de intervenção na realidade social, exigindo articulação de instituições e pessoas, para integrar e articular saberes e experiências estabelecendo um conjunto de relações, constituindo uma rede.

A intersetorialidade deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Neste sentido, a intersectorialidade parece continuar como princípio norteador de determinadas políticas. Sabemos que são inúmeros fatores que contribuem para esse desafio e que precisaremos explorar ainda neste estudo a questão das barganhas e coalizões políticas para dar conta do debate. Mas desde já, acreditamos que se não houver reformas das instituições políticas subnacionais, além de uma mudança da postura da sociedade em relação aos governantes, o processo descentralizador não levará necessariamente à democracia.

O tema da intersectorialidade tem uma discussão importante na saúde. Inclusive a maior parte das referências utilizadas nessa revisão bibliográfica sobre intersectorialidade vem do campo da saúde. A outra parte das referências vem do campo do planejamento urbano, que traz uma discussão necessariamente local.

Encontramos nessas áreas maior produção teórica sobre o assunto, mas nosso interesse está no campo de intersetores no âmbito do governo federal.

Nesse caso, não é desde a saúde, nem desde o planejamento local. Em nosso trabalho analisamos a intersectorialidade onde ela não tem sido objeto de pesquisa. Partimos do reconhecimento de que existem no governo federal algumas arenas que são participativas e intersectoriais. Buscamos compreender como surgem essas arenas.

Desta forma, caminhamos por um terreno desconhecido. Não encontramos na literatura pesquisas que estivessem trabalhando na análise do processo político, reconhecendo o cotidiano, as contingências e as trajetórias pessoais, onde as apostas se fazem e forjam o próprio desenho da política. Acreditamos ser importante contribuir nessa análise. Ao mesmo tempo, estivemos interessados em compreender o desenho dos arranjos institucionais no governo federal que traziam características intersectoriais e/ou de ampliação da participação social.

1.3 Procedimentos Metodológicos

O desenho metodológico desse estudo foi uma construção gradativa, com ensaios de avanços e retornos ao objeto de origem. Ao final, temos a clareza de que desconstruímos e reconstruímos nosso objeto de pesquisa na medida em que o material empírico nos demandava novos olhares para o mesmo objeto.

A primeira etapa da pesquisa de campo foi realizada por meio de um estudo exploratório, antes mesmo do processo de qualificação da tese, onde realizamos um levantamento dos atos produzidos pelo Executivo Presidência durante o ano de 2003.

O estudo exploratório foi realizado no site da Presidência da República¹⁴ que disponibiliza todos os atos publicados pelo Poder Executivo, mês a mês em cada ano de governo.

Optamos por realizar um mapeamento dos atos publicados no ano de 2003 (apêndice 1), por se tratar do primeiro ano do governo Lula. Acreditávamos que o referido levantamento poderia subsidiar nossa compreensão em relação ao movimento de construção dos arranjos institucionais. Acho que caberia apontar que a ideia inicial era um levantamento de cada um dos oito anos analisados, mas que só seria realizado durante a pesquisa de campo da tese.

Pesquisamos todos os atos publicados que tratavam diretamente de políticas ou ações intersetoriais. Foi realizada leitura do Caput de cada ato e acesso ao documento na íntegra, quando não nos sentíamos satisfeitas com a informação do cabeçalho.

Percorremos todos os atos com o objetivo de levantar aqueles que diziam respeito a ações intersetoriais ou iniciativas que envolveriam mais de uma pasta ministerial. Algumas vezes isso não estava completamente claro no enunciado, mas identificamos nos objetivos descritos no documento. Na ocasião, ressaltamos somente os atos que diziam respeito às ações intersetoriais ou iniciativas de mais de uma pasta ministerial que surgiram no âmbito das políticas sociais.

Neste sentido, o estudo exploratório que realizamos apontou mudança nos arranjos institucionais do governo, com a criação de novos órgãos gestores e conselhos consultivos.

Em seguida, contamos com uma fase de coleta de documentos que tratavam do Programa de Governo do PT para a campanha de 2002, o projeto Fome Zero, o discurso de posse do Presidente Lula em 2003, o relatório sobre a área social da equipe de transição, as medidas provisórias e leis que instituíram os arranjos institucionais e a organização da Presidência da República.

¹⁴ Fonte: Resenha Diária. Disponível em: [HTTP://www4.planalto.gov.br/legislacao/resenha-diaria/2011](http://www4.planalto.gov.br/legislacao/resenha-diaria/2011)

Após a análise dos referidos documentos, elaboramos três roteiros (Apêndice 2) para a realização de entrevistas com atores-chaves no processo. No conteúdo dos roteiros, trabalhamos com a perspectiva da trajetória dos atores, processo de construção do arranjo institucional em questão, dinâmica de funcionamento, relações estabelecidas internamente e com outros arranjos e a concepção de intersetorialidade que permeava o arranjo institucional.

Vale ressaltar que durante a revisão bibliográfica, encontramos uma dissertação de mestrado que tratava da integração das Políticas Sociais, realizando estudo de caso sobre o Programa de Transferência Condicionada de Renda Bolsa Família (Monteiro, 2011). A autora também era uma protagonista privilegiada, visto que havia atuado no Executivo Presidência durante os oito anos da gestão Lula.

Desta forma, antes da realização das entrevistas propriamente ditas, travamos um diálogo com essa protagonista, que colaborou consideravelmente para o mapeamento dos atores que poderiam responder a nossas inquietações. Sua contribuição se estendeu ainda mais quando identificamos que ela também seria um ator potencial para entrevistarmos, visto a sua participação direta em um dos arranjos institucionais estudados. A escolha dos atores a serem entrevistados se baseou na sua atuação em cada um dos três arranjos analisados e na disponibilidade em acessá-los.

O processo de negociação para agendamento das entrevistas foi extenso. Os e-mails enviados aos representantes do CONSEA foram prontamente respondidos e essas foram as primeiras entrevistas realizadas. O contato realizado com os possíveis representantes da Secretaria Geral da Presidência da República e Câmara de Política Social demandou tempo maior de retorno e dificuldade na conciliação das agendas.

A realização das entrevistas ocorreu no período de novembro de 2012 a março de 2013. Contou com cinco atores que integraram os arranjos estudados na gestão Lula¹⁵, nos seguintes cargos: Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Assessora Técnica da Presidência da República, Assessora Especial do MESA e do Gabinete Pessoal da Presidência da

¹⁵ O perfil dos entrevistados encontra-se no apêndice 3.

República, Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e Assessora Técnica do CONSEA.

Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido autorizando a participação, gravação e transcrição das entrevistas, assim como a divulgação do nome e cargo dos entrevistados (Apêndice 4). As entrevistas foram gravadas, transcritas, sistematizadas e analisadas.

Das entrevistas com os atores escolhidos, inicialmente previstas em um total de oito, cinco foram realizadas e três não. Os três atores não entrevistados devido à incompatibilidade de agenda, foram: o ex-presidente Lula e as ex-assessoras da Presidência da República: Miriam Belchior e Tereza Campelo, que ocupam atualmente, no governo Dilma Roussef, o cargo de Ministra do Planejamento e Ministra do Desenvolvimento Social, respectivamente. Acreditamos que essa não participação não afetou substancialmente os resultados encontrados.

Apesar de esse processo ter sido extenso, acreditamos que esta foi uma etapa estimulante da pesquisa.

Os artigos e livros utilizados para embasar teoricamente nosso trabalho foram escolhidos durante o processo de análise do material empírico. Além disso, outros documentos foram acessados à medida que seus conteúdos eram citados nas entrevistas com os atores sociais.

Para trabalhar o conteúdo das entrevistas, utilizamos categorias analíticas que foram construídas também a partir do conteúdo das narrativas dos próprios atores entrevistados.

Nesse processo, nos colocamos disponíveis durante o contato com o material empírico para compreender as contingências da política. Nossa abordagem não considerou pensar nas políticas em fases ou a partir de modelos de ciclos (VIANA, 1995; FARIA, 2003), pois entendemos que os modelos nos aprisionariam e nos manteriam distantes do cotidiano da política. Estivemos abertos para as possibilidades de uma ciência construcionista, agregando todo o conteúdo que emergiu das experiências de campo, tais como as entrevistas com os sujeitos e o manuseio dos documentos e trazendo para o campo de análise as contingências que estão além das variáveis existentes na ciência política tradicional.

2 – A ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO EXECUTIVO BRASILEIRO

Nos dias atuais, muito se tem debatido acerca da forte condução do Poder Executivo brasileiro na formulação de políticas, muitas vezes invadindo o que seria domínio do Legislativo. De um lado, estão os que defendem que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo são conflituosas e que os governos apresentam baixos índices de eficácia na implementação de sua agenda (Sartori, 1996; Ames, 2003). De outro, estão os que argumentam que não haveria nenhum conflito estrutural de interesses insolúvel entre a Presidência e o Congresso e que o Executivo seria um ator central na produção legislativa, com expressivas taxas de dominância e sucesso (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 1997).

Buscamos, neste capítulo, examinar especificamente de que maneira as relações entre os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – foram se conformando nos diferentes períodos históricos. Neste sentido, um olhar histórico nos permite compreender como esse processo vem se desenhando na trajetória brasileira. A opção foi examinar as relações entre os Poderes a partir dos diversos textos constitucionais do Brasil Império até a chamada Constituição Cidadã de 1988.

2.1– Os Poderes no Brasil e a Preponderância do Executivo

Ainda no século XVIII, Montesquieu se debruçou sobre a perspectiva de instauração de três Poderes como forma de estabelecer uma espécie de freio ao exercício do Poder, evitando o risco de tirania. O referido pensador francês já abordava um meio de reformulação das instituições políticas através da chamada “teoria dos três poderes”. Segundo tal hipótese, a divisão tripartite poderia se colocar como uma solução frente aos desmandos comumente observados no regime absolutista. A partir de então, diferentes países têm adotado, ainda que com diferentes formatos, a separação entre os poderes.

No Brasil, as Constituições Federais promulgadas oscilaram na instituição dos Poderes e nas funções do Executivo ao longo da história.

A primeira Constituição do Brasil, datada de 1824, foi promulgada pelo então imperador D. Pedro I e era de cunho nitidamente liberal. Priorizava os direitos individuais e legalizava a escravidão. Nela, o Brasil era definido como um Estado Unitário, dividido em três funções distintas: Legislativa, Executiva e Judiciária. Contudo, estabelecia, ao mesmo tempo, o Poder Moderador que permitia ao Imperador interferir nos demais poderes.

Já no período republicano, a Constituição de 1891 veio em consequência do golpe militar que pôs fim ao período imperial. Teve a figura de Rui Barbosa como grande artífice, o qual se orientou no modelo americano para instituir a Federação e a República, assim como a divisão tripartite dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Segundo Amorim (2008), em 1926, foi imposta uma emenda constitucional, dando maiores poderes ao Executivo para interferir na autonomia dos estados, no Legislativo Federal e nos direitos e garantias individuais. Vale lembrar que essa época foi fortemente marcada pela chamada política do café com leite, com grande autonomia dos governadores estaduais em relação ao governo federal¹⁶.

Com o fim da República Velha e a ascensão do governo de Getúlio Vargas, foi promulgada, em 1934, uma Constituição de caráter provisório, em consequência das correntes político-ideológicas da época que levaram Getúlio Vargas a implantar o Estado Novo e publicar a Constituição, “a pretexto de evitar mal maior” (AMORIM, 2008, pg. 32). Esse período foi marcado pelo início da industrialização/ reformatação do aparato institucional brasileiro.

A Constituição seguinte foi instituída em 1937, já no contexto da ditadura estadonovista. Embora mantivesse a divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, esta carta constitucional conferia extrema centralização do poder na figura do presidente, criando a possibilidade de o Legislativo entrar em recesso por determinação do Executivo enquanto o Judiciário perderia em

¹⁶ Segundo Carvalho (2008) existia no Brasil uma oligarquia que dominava o governo federal, representada pelos políticos paulistas e mineiros. Essa aliança entre São Paulo, cujos líderes políticos passaram a se revezar na presidência, ficou conhecida como a "política do café com leite".

parte sua função, não julgando atos do governo, durante o estado de emergência. A referida Carta também substituíra o Senado por um Conselho Federal.

Segundo Amorim (2008), em 1946 foi iniciada a revisão da Constituição por Getúlio Vargas, que começava a preparar o Brasil para o retorno da democracia. Contudo, a morosidade dos trabalhos fez com que o Presidente fosse deposto e o Ministro do Supremo Tribunal Federal terminasse os trabalhos, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte.

Promulgada no mesmo ano, a Constituição de 1946 dava autonomia aos municípios brasileiros, restabelecia os direitos e garantias individuais, implantava parâmetros para atividades econômicas, coibia a formação de oligopólios e monopólios, dava aos trabalhadores o direito de participarem dos lucros das empresas. Restaurou os poderes Legislativo e Judiciário, deixando o Executivo nos limites estritos de sua competência. (AMORIM, 2008, pg. 33). Esta Constituição de 1946 foi concebida como extremamente democrática.

No entanto, com o golpe militar de 1964, a Carta constitucional de 1946 já não atendia às demandas políticas postas pelo período de repressão. A Constituição de 1967 concentrava o poder nas mãos do Presidente da República em detrimento ao Poder Legislativo e Executivo. A Carta suspendia também os direitos individuais. Segundo Amorim (2008), neste período o Estado brasileiro passou a ser um dos mais intervencionistas de todos os tempos. Em seguida, no ano de 1968, foi editado o AI 5¹⁷ que fragmentava a ordem constitucional.

A Constituição de 1969, apesar de manter os poderes da União independentes e harmônicos, define, dentre as atribuições, certa supremacia do Poder Executivo sobre o Legislativo e Judiciário. Nela, descaracteriza-se o federalismo, com a União concentrando maior parte do poder e os municípios enfraquecidos. Essa situação teve impacto profundo nas relações federativas no país, bem como nas relações estabelecidas entre Estado e Sociedade.

¹⁷ O Ato Institucional nº 5, AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Vigorou até dezembro de 1978 e produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados. Fonte: CPDOC / FGV.

Com o fim da ditadura militar e os anseios pela redemocratização do país, a Constituição Federal Brasileira de 1988 (re) instituiu a independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Organizou um novo sistema federativo calcado nas diretrizes da descentralização, intersetorialidade e participação com controle social, sendo uma das possibilidades para a redemocratização e a articulação das heterogeneidades brasileiras.

A partir da Constituição de 1988, o desenho institucional definido como presidencialismo forte assentado em coalizões de governo vem caracterizando a atuação dos Poderes no Brasil. Desta forma, chamamos atenção para a relação estabelecida entre o Executivo e Legislativo desde então.

Pereira e Mueller (2000), em estudo sobre as relações entre Executivo e o Legislativo Brasileiro no período de 1995 a 1998, apontam para o significativo poder que o Executivo possui em influenciar o Legislativo para garantir resultados consistentes com suas preferências e descrevem o poder de legislar do Executivo por meio de dispositivos institucionais. Denominam esse processo de Teoria da Preponderância Executiva.

Os autores elucidam dois aspectos previstos na Constituição Federal de 1988 no que tange ao processo decisório governamental. O primeiro trata da centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso. O segundo diz respeito ao poder de legislar garantido ao Presidente da República.

Em relação à centralização do processo de decisão dentro do Congresso, as regras internas da Câmara fornecem aos líderes partidários na Mesa Diretora um papel central na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões.

Dentre os poderes constitucionais do Presidente, o principal é a capacidade de o chefe do Executivo legislar por Medida Provisória (MP). Além de conferir o poder de promulgar uma nova legislação, a MP confere grande influência sobre a agenda do congresso. Vale ressaltar que a medida provisória embora tenha força de lei, não é verdadeiramente uma lei, no sentido técnico estrito deste termo, visto que não existiu processo legislativo prévio à sua

formação. As medidas provisórias vigoram por sessenta dias, prorrogáveis por mais 60. Após este prazo, se o Congresso Nacional não aprová-la, convertendo-a em lei, a medida provisória perde sua eficácia.

A Constituição de 1988 ainda define alguns temas que são privativos do Executivo iniciar no âmbito da legislação, tais como propostas orçamentárias e da administração pública. O Presidente da República possui também o poder do veto sobre as deliberações do Congresso Nacional, que pode ser total ou parcial. Outro dispositivo previsto na CF 88 e regulamentado no regimento da Câmara dos Deputados é o recurso de pedido de urgência. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2011):

Art. 204. A apreciação do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República, para o qual tenha solicitado urgência, consoante os §§ 1o, 2o e 3o do art. 64 da Constituição Federal, obedecerá ao seguinte:

I – findo o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento pela Câmara, sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime sua votação;

II – a apreciação das emendas do Senado pela Câmara, em função revisora, far-se-á no prazo de dez dias, ao término do qual se procederá na forma do inciso anterior.

§ 1o A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Presidente da República depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se a partir daí o disposto neste artigo.

§ 2o Os prazos previstos neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de código.

Pereira e Mueller (2000, pg. 62) encontraram fortes evidências de que a probabilidade de urgência aumenta à medida que as preferências da comissão se distanciam do plenário. Ou seja, as comissões mais representativas do plenário teriam maior chance de reduzir a incerteza, pois estariam em conformidade com o plenário e nelas seria menor a probabilidade de pedidos de urgência.

Os autores ainda afirmam que a taxa de aprovação de legislação com origem no Executivo está diretamente associada ao pedido de urgência. Neste sentido, o conjunto de instrumentos que abarcam as medidas provisórias, os vetos e pedidos de urgência fornecem ao Executivo dispositivos suficientes para controlar a agenda do Congresso.

Segundo Limongi (2008) a dominância e o sucesso do Executivo sobre a agenda legislativa é uma consequência direta da estrutura institucional. No estudo realizado sobre a aprovação dos projetos encaminhados pelo Executivo ao Legislativo em diferentes momentos históricos, o autor aponta que no período democrático iniciado em 1946 até a Ditadura Militar, os presidentes conseguiram a aprovação de apenas 29,5% dos projetos apresentados durante seus mandatos. O presidente mais bem-sucedido desse período teria sido, segundo o autor, Getúlio Vargas, que aprovou menos de 50% dos projetos apresentados. Na democracia pós-1988, a taxa geral de sucesso foi de 75,8% e somente Collor registrou marca significativamente abaixo da média. A dominância do Executivo na produção de leis no período pós-1988 é ainda maior: o Executivo foi responsável, na média, pela apresentação de 83,3% das leis sancionadas. No período 1946-64, ao contrário, a fatia do Executivo foi de 38,5%.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo raramente foi derrotado. Rejeições explícitas são pouco frequentes: apenas 65 (2,2%) dos 2.965 projetos apresentados pelo Executivo foram rejeitados.

Limongi (2008) contribui com a análise sobre a preponderância do Executivo sinalizando que apesar do conjunto de fatores que corroboram para o poder de agenda do Executivo, esses não são suficientes para garantir a aprovação de suas proposições. O autor defende que o sucesso do Executivo só pode ser garantido por meio do apoio explícito da maioria dos legisladores.

“Leis só são aprovadas se votadas pelo Legislativo. E isto é verdade inclusive para a manifestação extrema do poder de agenda do executivo, as Medidas Provisórias. Para que se tornem leis, estas precisam ser aprovadas pela maioria. Dito de outra forma, o poder de agenda não confere ao Executivo a possibilidade de contrariar ou contornar a oposição do Legislativo.” Limongi (2008, pg. 26)

Desta maneira, podemos compreender que se o Executivo tem sido bem sucedido na arena legislativa principalmente no período pós Constituição de 1988, é porque vem contando com o apoio da maioria dos parlamentares no Legislativo Federal ou ainda que o Poder Executivo determina suas ações fundadas em uma base de pactuações, onde o Legislativo seria sua base de sustentação.

Essa forma de reorganização do poder no território nacional previa que os diferentes níveis de governo fossem autônomos para garantirem seus diferentes arranjos político-administrativos. Desde então, os três níveis de governo existentes na organização administrativa brasileira (federal, estadual e municipal) detêm, entre outras, a capacidade para formular e implementar políticas públicas que atendam ao perfil regional e às necessidades da população.

A Constituição de 1988 também conferiu ao Presidente da República amplos poderes sobre a nomeação dos ministros de Estado, aí incluindo os ministros do Supremo Tribunal Federal. Todavia, tem-se observado, na literatura que analisa o caso brasileiro, duas dimensões que compõem o processo de escolha dos ministros de Estado: a partidária e a regional.

Segundo Neto (2004, pg. 124) a dimensão partidária diz respeito a como o chefe do Executivo deseja relacionar-se com o Congresso Nacional. A dimensão regional, como o presidente pretende lidar com as forças políticas das unidades da federação.

Desta forma, a composição ministerial tem sido realizada a partir dos arranjos multipartidários que parecem ser recorrentes na história da formação do Executivo brasileiro, oscilando entre maior e menor grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica.

A tabela abaixo apresenta a composição dos ministérios segundo a representação partidária dos chefes de estado no primeiro ano de cada governo.

Tabela 1: Composição ministerial e representação partidária

Presidentes da República	Partidos Representados no Ministério
Sarney (1986)	PMDB-PFL-PTB-PDS
Collor (1990)	PMDB-PFL-PRN
Itamar (1993)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB
FHC (1996)	PSDB-PMDB-PFL-PTB
FHC (1999)	PSDB-PMDB-PFL-PTB- PPB-PPS
Lula (2003)	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Neto (2004, pg. 126)

Ao retomamos as dimensões que compõem o processo de escolha dos cargos de mais alto escalão do Poder Executivo já apontadas por Neto (2004), identificamos que, segundo o autor, a indicação dos ministros na gestão Lula não fugiu do padrão previsto nas demais gestões, uma vez que as nomeações obedeceram critérios partidários e regionais. Em relação à coalizão partidária, análise feita por Neto (2004) sobre a composição dos ministros no período de 1985 a 2003, aponta que o governo Lula foi o que mais partidos trouxe para o primeiro escalão, totalizando oito.

Contudo, destacamos que nessa discussão sobre coalizão partidária e a escolha dos ministros tudo parece que se dá numa dimensão entre partidos e regiões, onde os nomes das pessoas indicadas para os ministérios não jogam um papel central. Mas será que não jogam mesmo? Onde será que ficam as relações pessoais que fazem com que alguém seja indicado ao cargo de ministro e não outro que pertença ao mesmo partido e a mesma região?

As possibilidades que surgem por conta dos vínculos estabelecidos durante as trajetórias pessoais que fazem com que apostas sejam feitas em determinadas pessoas e não em outras precisam ser consideradas em nossas análises. Essa trajetória pode ser política ou de implicação com determinada temática. Compreendemos que os cálculos de aposta que são feitas também entram para determinar os nomes concretos.

2.2 – Arranjos Institucionais no contexto brasileiro: a questão federativa e as políticas sociais

O nosso estudo se volta à análise dos arranjos institucionais do governo federal criados durante a gestão Lula no campo das políticas sociais. Para isso, antes de discutirmos os arranjos institucionais do governo federal brasileiro, precisamos pensar o arranjo federativo pós 1988 e suas principais características.

Sabemos que a instituição da nova estrutura federativa tornou-se realidade no país, tendo em vista a grande extensão territorial e as diferenças regionais brasileiras de cunho cultural, política, étnica, mas com ela favoreceu o crescimento de muitos municípios de pequeno porte com pouca capacidade governamental.

Segundo Arretche (2000), no universo total dos municípios brasileiros após 1988, 91% dos poderes locais possuíam população de até 50 mil habitantes”. (ARRETCHÉ, 2000, p. 247).

Mas o que seria exatamente esta forma de organização denominada por federalismo?

Segundo Daniel Elazar,

“O termo ‘federal’ é derivado do latim e significa pacto. Seria uma parceria estabelecida e regulada, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.” (ELAZAR apud ABRUCIO, 2005, p.08).

Algumas das características do federalismo brasileiro no período pós 1988 que podemos apontar de imediato são: o modelo macrossocial de participação dos três entes federativos, fortalecimento dos governos subnacionais, partilhamento de poder (político, administrativo e fiscal), autonomia, com integridade territorial, horizontalidade, reforço à democratização do planejamento e gestão das ações no país, discurso de unidade na diversidade, independência com interdependência, controle mútuo, competição e cooperação.

A revisão da literatura mostra que a complexidade do federalismo suscita o debate sobre algumas das suas principais características elencadas.

Burlandy e Labra (2007) afirmam que o pacto federativo implica, “num relacionamento entre níveis de governo que deve compatibilizar os direitos de cada ente federativo e os interesses da Federação e fomentar a convivência entre autonomia e interdependência”. (BURLANDY e LABRA 2007, pg. 1.545)

Costa (2004) distingue dois significados atribuídos ao federalismo. O primeiro, associado à ideologia política, possui dois tons: pode significar uma forma de organização política que centraliza o poder num Estado resultante da união de unidades políticas preexistentes ou concebe o federalismo como forma de descentralizar o poder em estados centralizados (unitários). Nesse último, segundo o autor, se enquadraria o federalismo brasileiro.

O segundo significado estaria relacionado aos arranjos institucionais. Tem a ver com as regras para governar um estado federal. Cada país possui a sua especificidade em suas leis, normas e no funcionamento das suas instituições políticas e administrativas.

Neste sentido, o princípio da descentralização reafirma a ideologia política presente no federalismo brasileiro. A Constituinte foi uma arena onde representantes do povo puderam modificar radicalmente o padrão centralizador característico do período ditatorial, buscando fortalecer e democratizar o planejamento e gestão das ações.

O que não contavam nossos representantes no auge da luta democrática é que a divisão do território nacional desde a colonização portuguesa, por meio de capitanias hereditárias e no decorrer da trajetória da construção de suas elites, formaram um enorme quantitativo de municípios dependentes de coronéis que se utilizaram do poder que exerciam em suas regiões para galgarem espaço na representação federal. E desse lugar é que garantiriam recursos para suas cidades e “ideias” do que ofertar de serviços a população.

A organização tradicional dos três níveis de governo no Brasil pode responder a antigos paradigmas organizacionais, tais como: hierarquia piramidal, centralização de decisões, planejamento normativo, autoritarismo, confusão entre

o público e o privado, práticas de sigilo. A construção histórica foi permeada por valores patrimonialistas e clientelistas presentes na sociedade. Com isso, o Estado constituiu-se de caráter excludente, tanto do ponto de vista da participação nas decisões quanto na redistribuição de riquezas.

Se retornarmos ao bojo do processo de democratização, percebemos que houve no período (segunda metade da década de 1980) um movimento de redefinição dessa relação entre o Estado e a Sociedade, com o intuito de transformar em direito aquilo que era tratado como carências. O referido movimento atuou antes e durante o processo da Constituinte e consagrou os direitos sociais tão conhecidos atualmente no plano legal, mas ainda não garantidos plenamente à população.

À medida que a CF 88 definiu, então, a descentralização como estratégia de implementação das políticas sociais, deixou órfãos estados e municípios que não sabiam mais como gerir as políticas sociais em seus territórios.

Durante a década seguinte (1990), os defensores do projeto neoliberal encontraram no Brasil o terreno fértil para alavancar a proposta de oferta de políticas sociais por meio do chamado terceiro setor, cabendo a cada política social operar a intersetorialidade, mediando com outros atores em seu ambiente, que é historicamente setorial.

Em relação ao modelo de gestão advinda do pacto federativo, Abrucio (2005) afirma que a atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso que haja processos decisórios com a participação das esferas de poder e o estabelecimento de redes federativas e não hierarquias centralizadoras. (ABRUCIO, 2005, pg.11)

O autor reconhece que,

“Quanto mais heterogêneo é um país, em termos socioculturais ou sócio-econômicos, mais complicada é a adoção única e exclusiva da visão competitiva do federalismo. Países como a Índia, o Brasil ou a Rússia

devem por sua natureza evitar uma disputa desagradada entre os entes. A competição em prol da inovação também pode ter efeitos negativos, mais particularmente no terreno das políticas sociais.” (ABRUCIO, 2005, pg. 10)

Percebemos que a cooperação entre os entes federativos não foi desenvolvida plenamente no Brasil. Nas áreas do meio ambiente e saúde os consórcios desenvolveram-se mais, contudo, de forma insuficiente ainda para a dinâmica dos problemas intermunicipais.

“Ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas.” (ABRUCIO, 2005, pg.14)

O autor ainda defende que “o federalismo compartimentalizado é mais perverso no terreno das políticas públicas, já que em uma federação, o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social.” (ABRUCIO, 2005, pg.16).

Abrucio (2005) aponta que até 1994, quando há a implementação do Plano Real, vigorou no país um federalismo estadualista, não cooperativo e muitas vezes predatório (guerra fiscal, jogo concorrente por recursos). Esse formato foi descrito, pelo autor, como um federalismo compartimentalizado, uma vez que em uma federação o entrelaçamento entre os níveis de governo deveria ser a regra básica.

A era do Plano Real marcou a crise do federalismo estadualista, embora não tenha conseguido eliminar todo o caráter predatório, uma vez que com o fim da inflação os estados deixaram de ganhar receita (investimentos no mercado,

títulos e dívidas dos bancos estatais, excessivo gasto com pessoal) havendo também um fortalecimento do governo federal.

A Era FHC esteve centrada na questão financeira e fiscal, sendo a renegociação das dívidas dos estados um passo importante para fortalecer as relações intergovernamentais, bem como romper com o modelo predatório.

No governo Lula, a questão econômica também parece ter ocupado grande espaço nas relações intergovernamentais, sobretudo no que se refere ao repasse de recursos a municípios e estados para fins de implementação de políticas públicas.

Neste contexto, a descentralização de políticas sociais não se constitui apenas como um subproduto de processos de descentralização fiscal, política ou administrativa. A Constituição de 88 não gerou um novo padrão para as relações entre os entes federais, ela foi capaz apenas de estimular uma nova organização através da diretriz da descentralização, sendo relevante apontar aqui alguns desafios postos à sua operacionalização:

- 1) Ausência de estrutura de incentivos do governo federal aos municípios para aderir à descentralização. Quanto mais elevados os benefícios implicados na descentralização da gestão, maior será a propensão dos governos locais aderirem à proposta, sendo relevante a indução de estratégias que minimizem os custos ou tragam benefícios;
- 2) Baixa capacidade fiscal e administrativa (gestão) nos municípios;
- 3) Baixo quantitativo de recursos humanos qualificados nos municípios;
- 4) Falta de definição de responsabilidades;
- 5) Falta de avaliação e controle;
- 6) Frequentes flutuações entre os dirigentes nos cargos de poder, gerando instabilidade da descentralização já que esta requer um 'afinamento' entre os entes, realizada de forma homogênea, apesar de o país ser heterogêneo;
- 7) Forte histórico e cultura hierarquizante/verticalizante;
- 8) Forte disparidade entre os entes federativos (cultura, histórico, política).

Apesar dos desafios citados, nos últimos anos, o governo federal tem desempenhado um papel indutor relevante no Brasil, atuando como o principal incentivador da atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas, devido aos problemas financeiros e a fragilidade da máquina administrativa enfrentado pela maior parte dos municípios.

Para Burlandy e Labra (2007), estes mecanismos, acrescidos das arenas de negociação e cooperação, são fundamentais para o sucesso do pacto federativo brasileiro. Esses pactos implicam, segundo as autoras, difíceis negociações entre poderes muito desiguais por causa das profundas diferenças socioeconômicas entre regiões e estados, entre centros e periferias e entre cidadãos.

O perfil dos municípios brasileiros fizeram da autonomia intergovernamental um conceito frágil, à medida que dependem da orientação do governo federal para a gerirem suas políticas, de recursos financeiros (ou mesmo incentivos) para implementarem as políticas sociais. Isso vai exigir do nível federal que as políticas formuladas sejam sempre pensadas com seus dispositivos para o repasse de recursos para a implementação nos demais níveis de governo.

Talvez a melhor estratégia para democratizar e republicanizar o poder local seja continuar na trilha da descentralização. Contudo, a descentralização tem sido realizada de formas e ritmos peculiares em cada política do governo, correspondendo à lógica da organização do aparato governamental, que é, em todos os níveis de governo, setorializado por áreas de conhecimento ou especialização.

Os governos, especialmente os municipais, têm decidido sobre suas políticas fundamentais quase sempre de uma forma segmentada, setorializada, utilizando um conjunto de organizações (secretarias, departamentos, autarquias, fundações e empresas públicas) por meio das quais exercem o seu poder de regulação e prestam serviços à sociedade, conformados pelas políticas nacionais.

A maioria das estruturas organizacionais municipais reforça a fragmentação das políticas, pois apresenta-se com um formato piramidal, com vários escalões hierárquicos e

departamentos separados por disciplinas ou áreas de especialização. Tais estruturas dificultam aos cidadãos o exercício e o controle social sobre seus direitos de segunda geração – os direitos sociais e econômicos -, uma vez que os problemas têm origens múltiplas, tornando impossível cobrar sua solução de um único setor (WESTPHAL; MENDES, 2000, P. 07).

Nosso estudo tem foco no nível governamental federal. Nesse nível de governo, as pastas setoriais se dividem em ministérios, como o da saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho, pesca, cultura, esportes, meio ambiente, justiça, defesa, entre outras. O rearranjo dessa estrutura, a distribuição das responsabilidades, assim como a denominação de cada pasta podem variar a cada mudança de gestão.

Tais alterações não possuem, necessariamente, relação com a mudança de concepção do Estado. A departamentalização da estrutura administrativa por áreas de conhecimento, com diferentes ministérios no mesmo nível hierárquico, pode estar relacionada a pelo menos duas questões: às práticas de composição política-partidária para a formação das pastas e às práticas fragmentadoras das intervenções especializadas do aparelho formador de recursos humanos.

A primeira questão visa a organizar o Executivo de forma a contemplar os acordos políticos que foram realizados para a viabilização da eleição do chefe do Executivo. Nesse processo algumas pastas são mais disputadas que outras, em função dos recursos e do prestígio que possuem. Durante a acomodação das coalizões e barganhas partidárias, alguns ministérios são fundidos, outros se desdobram, permanecendo a mesma lógica de operação.

Muitas vezes, as alianças abrigam projetos contraditórios, pois apesar de a população ter consagrado por meio do voto uma proposta de governo, as pastas ministeriais podem ser ocupadas por representantes de projetos opostos. Durante a presente pesquisa ficamos atentos a esta questão, visto que a coalizão feita na campanha eleitoral de Lula implicou na escolha de lotação dos seus ministros.

Na segunda questão, relacionada à segmentação do conhecimento, o aparelho formador tem segregado historicamente as disciplinas por áreas de

conhecimento e especialização, desenvolvendo linguagens próprias, mecanismos de proteção de espaços de poder, que disputam entre si. Pensar e agir a interdisciplinaridade seriam um dos fundamentos para se alcançar o planejamento intersetorial nas cidades, estados ou no governo federal. Consiste na árdua tarefa de passar de um trabalho individual e compartimentado nos ramos da ciência para um trabalho coletivo. Supõe a compreensão dos pensamentos e das ações desiguais e, sobretudo, pressupõe considerar a exigência de pontos comuns entre as pessoas que pretendam realizar a ação interdisciplinar.

A prática interdisciplinar é intencional e requer uma postura interdisciplinar. Como afirma Severino (1989), ela está assentada numa concepção articulada, construída por conhecimentos empíricos e teóricos fornecidos pelas várias ciências. No entanto, o autor alerta para a necessidade da existência de um “processo vivificador de discussão, que explicita as correlações e reciprocidade de significação” (Severino, 1989, p.21).

Recentemente iniciou-se no meio acadêmico o debate sobre a formação integrada, o fim do currículo, a interdisciplinariedade e a transdisciplinaridade. Mas a temática vem surgindo timidamente nos espaços de gestão como alternativa de maior significado para superar a atomização do conhecimento humano em disciplinas do saber. Contudo, as equipes profissionais, articulam-se, no máximo, dentro dos espaços setoriais de saúde, de educação, de assistência social, em que normalmente, o profissional de nível superior dá o tom para os demais integrantes que entram como coadjuvantes. Neste sentido, é comum que a articulação interministerial ainda seja tênue e que esteja permeada por uma disputa de espaço e recursos.

Todavia, na primeira aproximação¹⁸ que realizamos com a produção de portarias, decretos e demais documentos oficiais do Executivo Presidência, encontramos indícios de novos arranjos institucionais do Executivo Federal que contemplam a construção intersetorial das políticas públicas no governo federal no período de 2003 a 2010, com a participação de diferentes atores.

¹⁸ A primeira aproximação que nos referimos aqui trata do estudo exploratório que realizamos no início dessa pesquisa. O documento construído intitulado “Levantamento dos atos publicados pelo Executivo Federal que tratam da organização institucional, de políticas e programas que pressupõe ações intersetoriais no ano de 2003” consta como apêndice 1 deste trabalho.

A partir desse conteúdo construímos como objeto de estudo a análise dos três arranjos institucionais do Executivo Presidência durante a gestão Lula: a Secretaria Geral da Presidência da República, a Câmara de Política Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A seguir, apresentaremos os resultados da pesquisa de campo, realizada sobre tais arranjos.

3. A SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

3.1 O Programa de Governo e os apontamentos para a área social da equipe de transição

No Programa de governo do Partido dos Trabalhadores, elaborado em 2002 por meio de discussões descentralizadas do partido, encontramos a indicação de que o novo modelo de desenvolvimento brasileiro deveria articular três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional, *“sendo a democracia concebida como meio e como fim, como procedimento e como conteúdo... o democrático é inseparável do social”* (PT, 2002).

O texto apontava uma ruptura necessária com o modelo econômico fundado na abertura e na desregulação radical da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses do capital financeiro. Desta forma, o novo modelo de desenvolvimento deveria subordinar a dinâmica econômica aos objetivos e às prioridades macrossociais. “Colocar o social como eixo do novo modelo significará, ademais, valorizar de forma efetiva políticas públicas voltadas a garantir direitos sociais”. (PT, 2002)

As políticas de habitação, educação e cultura assumiriam, segundo o texto do Programa, condição de prioridade. A política de saúde, através do Sistema Único de Saúde foi reconhecida como uma grande conquista da sociedade brasileira que precisaria ser implantada em sua plenitude. Em relação à política de assistência social, a afirmação dos direitos contra a discriminação, relacionados com raça, gênero, orientação sexual, condição física ou mental, é parte integrante da defesa dos Direitos Humanos, sendo o Estado, na perspectiva de resgate da dignidade e da igualdade de direitos, o responsável em criar condições para a conquista da igualdade de condições e de tratamento que beneficiem os grupos sociais mais atingidos pela discriminação, como as mulheres, a população negra e índia, homossexuais, pessoas portadoras de deficiência, entre outros.

O documento fazia um balanço dos oito anos do governo FHC, destacando a fragmentação institucional encontrada, a focalização excludente e a

sobreposição de programas sociais que pulverizariam os recursos públicos e os tornariam pouco efetivos.

“O Programa Bolsa Escola e os demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros já descritos) voltados ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção serão revistos, com o objetivo de evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos.” (PT: 2002, pg. 43).

Contudo, mais adiante, os formuladores do programa de governo propõem a criação de um novo programa social que deverá ser denominado ‘cartão alimentação’ para as famílias muito pobres com o objetivo de “atacar de imediato o problema da fome...possibilitando-os comprar os alimentos de que necessitam”. (PT: 2002, pg. 45).

Esta indicação reproduz o que já estava apontado no conteúdo do Projeto Fome Zero elaborado em 2001 pelo Instituto Cidadania¹⁹. Durante o processo preparatório para as eleições presidenciais do futuro candidato, Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, a equipe técnica coordenada pelos professores José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, do Núcleo de Economia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), construíram o documento “Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil”. Após a realização de seminários em várias regiões do Brasil e com diretrizes concretas para erradicar a fome no país, o documento foi apresentado à sociedade em 16 de outubro de 2001. (Instituto Lula, 2013)

Este projeto buscava articular políticas estruturais com políticas emergenciais, contendo, dentre as primeiras: propostas de políticas de geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária e programa Bolsa Escola e renda mínima. Dentre as políticas específicas, propunha: programa cupom alimentação, doações

¹⁹ O Instituto Cidadania é uma entidade não governamental criada em 1992, transformada em OSCIP em março de 2003, com o objetivo de fomentar debates, disseminar informações, realizar estudos, pesquisas, publicações e formulação de propostas de políticas públicas. Ver mais em: www.institutocidadania.org.br.

de cestas básicas emergenciais, manutenção de estoques de segurança, segurança de qualidade dos alimentos, combate à desnutrição infantil e materna, ampliação da merenda escolar e educação para o consumo e educação alimentar.

Vale ressaltar que mesmo destacando a fragmentação e superposição dos programas de transferência de renda, o Projeto Fome Zero apresentava a proposta de mais um programa: Cupom Alimentação. Tal proposta foi incorporada no Programa de Governo do PT no ano seguinte.

No que se refere ao campo das propostas dos programas de transferência de renda, percebemos certa contradição que se torna objeto de discussão polêmica nas reuniões da Câmara de Política Social em 2003, como veremos em outro capítulo adiante.

Entre a vitória de Lula nas eleições e a posse como presidente da República foi constituída uma equipe de transição, com o objetivo de “traçar um retrato do país que o novo presidente encontraria, bem como um diagnóstico sobre os diversos órgãos do Executivo, os problemas e condições para enfrentá-los nas principais áreas do governo federal”. (MONTEIRO: 2011, pg. 43).

O trabalho foi coordenado por Antônio Palocci²⁰ (coordenador geral) e Luis Gushiken²¹ (coordenador adjunto). Englobou cinco grupos setoriais: Gestão e Governo, Desenvolvimento Econômico, Políticas Sociais, Infraestrutura, Empresas Públicas e Instituições Financeiras.

O grupo de gestão e governo foi responsável por uma avaliação das áreas de Planejamento, Justiça, Defesa, Relações Exteriores, Fazenda, Planalto e Casa Civil. Os principais integrantes desse grupo foram Luiz Gushiken (Coordenador do grupo), Antônio Palocci, Gilberto Siqueira, Gleisy Helena Hoffmann, Matilde Ribeiro e Luiz Eduardo Soares.

A equipe de Desenvolvimento Econômico, coordenada por Tânia Bacelar²², ficou responsável pelas áreas de desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior,

²⁰ Médico, foi um dos fundadores do PT, em 1980. Assumiu a coordenação do programa de governo de Lula em janeiro de 2002, após o assassinato do prefeito de Santo André (SP), Celso Daniel. Foi vereador e prefeito de Ribeirão Preto (SP), deputado federal e novamente prefeito em 2001 e Ministro da Fazenda no governo Lula.

²¹ Formado em administração, é especialista em Previdência, com trânsito fácil junto aos fundos de pensão. Presidiu o Sindicato dos Bancários de São Paulo e elegeu-se deputado federal. Em 1998, coordenou a campanha presidencial de Lula.

²² Economista da Universidade Federal de Pernambuco, foi secretária municipal de planejamento e da Fazenda do governo de Miguel Arraes (PSB-PE), entre 1995 e 1999.

Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Integração Nacional, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. Principais nomes: Maurício Borges Lemos, José Graziano da Silva, Gilney Viana e Ildeu de Castro Moreira.

Na área social, a equipe foi coordenada por Humberto Costa²³ e trabalhou com os seguintes temas: Previdência Social, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Turismo. Entre os integrantes estavam: Luiz Gushiken, Ricardo Karan, Ana Fonseca, Swedenberger Barbosa, Francelino Grando e Márcio Meira.

Vale sinalizar que dentro desta equipe, a tarefa de analisar a possibilidade de integração dos programas de transferência de renda ficou a cargo de Ana Fonseca²⁴. E a área de segurança alimentar e nutricional sob responsabilidade de José Graziano da Silva²⁵.

O grupo de Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado, coordenado por José Sérgio Gabrielli de Azevedo²⁶, ficou responsável pelas empresas Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNB, Basa, Petrobras e BNDES. Integraram ainda a equipe, Arno Augustin, Sérgio Rosa, Ermínia Maricato, Tereza Campello e Antoninho Marmo Trevisan.

A equipe de Infraestrutura, responsável pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Transportes, Minas e Energia e Comunicações, foi coordenada por Dilma Rousseff²⁷ e integrada por: Ermínia Maricato, José Augusto Valente e Heitor Miranda.

Segundo Costa e Andrade (2003), a relação entre os membros das equipes responsáveis pela transição da administração FHC e do futuro governo Lula foi pautada pela cooperação entre as equipes.

²³ Médico e jornalista. Foi eleito deputado estadual em 1990 e federal em 1994. Em 1998, sofreu sua primeira derrota ao disputar a eleição para o Senado. Foi o candidato a vereador mais votado em Recife em 2000. Com a posse do novo prefeito, João Paulo, foi chamado para comandar a Secretaria de Saúde em 2001. Foi candidato em 2002 à Prefeitura de Pernambuco pelo PT e Ministro da Saúde no governo Lula.

²⁴ Professora da Unicamp. Especialista em políticas sociais. Atuou na gestão do Programa de Garantia de Renda Mínima de São Paulo.

²⁵ Professor Titular de Economia Agrícola da UNICAMP. Coordenou o Projeto Fome Zero no Instituto Cidadania em 2001 e Ministro Extraordinário de Combate à Fome no primeiro ano do governo Lula.

²⁶ Economista e pró reitor de pesquisa e pós-graduação da Universidade Federal da Bahia. Filiado ao PT, é também PhD em Economia pela Universidade de Boston (EUA).

²⁷ Economista, foi secretária de Energia, Minas e Comunicações do Rio Grande do Sul. Filiou-se ao PT em 2001, vinda do PDT. Ocupou a mesma secretaria quando Alceu Collares foi governador do Estado (1991- 1994). Foi ministra de Minas e Energia e da Casa Civil no governo Lula. Atual Presidente do Brasil.

“As principais declarações nesse sentido partiram do coordenador da equipe de transição, Antônio Palocci Filho, e ajudaram a atenuar o clima de tensão gerado pela expectativa em relação aos relatórios que seriam produzidos por sua equipe. Sua principal estratégia foi elogiar a equipe econômica de FHC e afirmar que o relatório seria um documento técnico e não uma peça política.” (COSTA e ANDRADE, 2003, pg. 17)

Ainda segundo as autoras, o PT desejava ser informado das ações da administração FHC, que teriam consequências em longo prazo. Com esse objetivo, pretendia-se fazer um diagnóstico da situação do governo FHC, a fim de orientar as primeiras medidas do governo Lula. Em seguida, a equipe de transição de Lula faria a exposição de todos os problemas que seriam deixados pela administração FHC para o novo governo, de forma que a cobrança para a resolução imediata de problemas, como a reforma agrária, o desemprego, a alta do dólar, entre outras, fosse reduzida.

O tempo dado à equipe de transição para apresentar os relatórios setoriais foi de três semanas, suficiente apenas para analisar os dados e preparar vinte e seis relatórios, abordando a estrutura administrativa e orçamentária, finanças, pessoal, situações emergenciais, projetos e contratos em vigor. A data estabelecida para apresentação era dia 24 de dezembro de 2002.

Dentre os principais temas apontados pelos relatórios dos grupos que integraram a Equipe de Transição elucidaremos aqui os da Área Social.

As políticas sociais do governo FHC foram analisadas no relatório setorial. Sobre os Programas de Transferência de Renda o relatório apresentava o levantamento dos programas existentes, caracterizando-os por valor do benefício, público-alvo, vinculações institucionais e recursos investidos. Nesse mapeamento não foram incluídos o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Renda Mensal Vitalícia e a Previdência Rural. Em seguida, o relatório aponta as dificuldades identificadas no Cadastro Único e na relação com órgão responsável pelo pagamento dos benefícios (Caixa Econômica Federal). Por fim, oferta propostas para o novo governo.

Fonseca (Monteiro 2011, pag. 45) sinaliza em seu relatório que um dos principais desafios postos ao novo governo em relação aos programas de transferência de renda seria o fato de eles encerrarem um fim em si mesmos, ou

seja, não apontavam para a superação da situação do grupo familiar beneficiário. Além disso, constava-se sobreposição de ações, devido à ausência de coordenação e integração da ação de governo, gerando alto custo das operações.

Identificava problemas na contrapartida dos municípios, inadequações no Cadastro Único e critérios diferenciados para o ingresso e no valor pago por cada programa aos beneficiários. Dentre as recomendações apresentadas no relatório em relação à operacionalização dos programas de transferência condicionada de renda, destacam-se:

“Revisão do formulário do cadastro único, revisão do papel da Caixa Econômica Federal, padronização da renda familiar per capita para ingresso nos programas, atualização do público-alvo potencial, validação do cadastro único e rediscussão da contrapartida dos municípios.” (Fonseca, 2002 apud Monteiro, 2011, pag. 46)

No bloco das propostas que tratavam do modelo de gestão dos programas de transferência de renda, Fonseca (2002) argumenta que “não é possível falarmos contra a superposição e criarmos mais um programa de renda” (Fonseca, 2002 apud Monteiro, 2011, pag. 47). Nesse sentido, percebemos que a autora faz uma crítica ao conteúdo do Programa de Governo do PT que trazia a possibilidade de lançar mais um programa de transferência de renda associado à alimentação.

Recomenda a unificação e articulação de todos os programas, desaconselhando a alocação deles na Assistência Social, com o argumento de que essa seria uma atribuição difícil a um órgão setorial, localizado institucionalmente em um ministério. Contudo, manifesta-se a favor da alocação no âmbito da Secretaria de Segurança Alimentar.

A autora conclui complementando suas sugestões com a criação de dois novos arranjos institucionais:

- a) Uma possível Secretaria de Planejamento na Presidência da República, que segundo Fonseca seria um bom lugar para promover a convergência, se responsabilizar pelas metas, pela articulação dos vários programas, o montante dos recursos, o controle das informações e a responsabilidade pelo CADUNICO, visto que “o planejamento, em

tese, é sempre transversal”. (Fonseca, 2002 apud Monteiro, 2011, pg. 47).

- b) A criação de mais uma Secretaria na Casa Civil que fosse capaz de introduzir um novo conceito de gestão das políticas sociais “que unifique não somente a gestão dos programas, mas também o orçamento, mostrando claramente o compromisso do futuro governo com a questão social”. (Fonseca, 2002 apud Monteiro, 2011, pag. 47).

Na área da saúde, a perspectiva de ocorrência de uma nova epidemia de dengue no Rio de Janeiro configurava um motivo de forte preocupação para a nova administração federal.

Antônio Palocci, alertado pelo coordenador da equipe Humberto Costa, fez a requisição de um documento sobre a situação ao Ministro da Saúde do governo em exercício, Barjas Negri. No documento apresentado, constavam as medidas tomadas no processo de combate à dengue, relatando que a campanha havia sido antecipada em quatro meses no ano de 2002.

Uma das questões que exigiu a atuação imediata do coordenador Humberto Costa foi o bloqueio da autorização para aumentar o preço dos remédios que seria assinada no governo FHC e entraria em vigor no primeiro dia do governo Lula. Além de inibir o retabelamento, o coordenador conseguiu negociar uma política transitória para os preços dos medicamentos que se baseava numa lei que só vigoraria até o dia 31 de dezembro de 2002.

Outra questão que poderia atingir o setor de saúde, assim como o setor de educação e assistência social, era a perda de recursos humanos. Com o fim dos contratos de financiamento de programas sociais (combate à Aids e o bolsa alimentação) firmados com organismos internacionais, tais como Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Banco Mundial (Bird), não seria possível pagar os salários de consultores e assessores, que só no Ministério da Saúde somavam 1.100 funcionários.

Na cultura, o grupo de trabalho avaliou que, “o discurso e a prática do enxugamento do Estado não permitiram ao Ministro da Cultura desenvolver uma política de Estado, transferindo a maior parte dessa política para o mercado, através da Lei Rouanet”. Outra crítica nessa área foi o isolamento da política de cultura em relação às demais ações de governo. Uma sugestão da equipe de

trabalho para o setor foi a criação de um Instituto de Artes e Tradições Brasileiras, que incorporaria o Conselho Nacional do Folclore e Cultura Popular e o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial. Segundo o relatório da área, a criação deste instituto sinalizaria o reconhecimento por parte do novo governo das tradições culturais brasileiras. (Costa e Andrade, 2003, pg. 19)

Na educação, os problemas divulgados se restringiram ao segmento superior, onde dois terços das vagas nesse nível eram de instituições privadas, registrando uma inadimplência de 35% no setor. Ainda nesse campo, as instituições de ensino particulares reclamavam da concorrência predatória. No setor público, as universidades federais pediam a contratação de 7.000 docentes em dois anos. Somado a isso, existiam reivindicações para a ampliação do número de alunos atendidos nos programas de financiamento de 200 mil para 500 mil.

Em contrapartida, o relatório apresentado por esse grupo de trabalho afirmava a necessidade de se formar um pacto na educação para viabilizar as duas principais medidas que o governo Lula desejava implementar no início da gestão: a criação de um Fórum Nacional de Educação e a implantação de um amplo programa de alfabetização.

Na Previdência Social, o problema mais imediato seria o pagamento do débito de R\$ 937 milhões com os bancos, referentes aos contratos com a rede bancária para prestação de serviços de arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios. Como não havia recursos orçamentários em 2002 para o pagamento do débito, caberia ao novo governo arcar com ele.

Na área de Segurança Alimentar e Nutricional o relatório da equipe de transição aborda a necessidade de implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, de ações emergenciais para o período de janeiro a março de 2003 e mudanças legais necessárias. A proposta incluía, no âmbito institucional, a constituição de uma Secretaria Especial de Estado vinculada e subordinada à Presidência da República para garantir a alta prioridade e com ascensão sobre os ministérios setoriais.

Todavia, nos últimos dias da transição, foi apresentada a figura jurídica de um Ministério Extraordinário pela futura assessoria da Casa Civil e da Procuradoria Geral. Essa estrutura institucional já havia sido criada em diversas situações no Brasil. Segundo Monteiro (2011), o autor do relatório de transição da

área de Segurança Alimentar apontou que a explicação para essa mudança ocorreu devido à descoordenação absoluta na área de políticas sociais herdada do governo FHC, o que dificultava muito a unificação. Esse argumento acabou convencendo a equipe de que a gestão do Fome Zero precisaria ter algum poder de coordenação sobre os ministérios, o que não seria possível através de uma secretaria específica. A isso, acresce-se a existência de grande oferta de ajuda internacional, financeira e técnica, que exigia a celebração de convênio via estrutura ministerial.

No final do período de transição, a autora do relatório dos Programas de Transferência de Renda entregou, conforme relata Monteiro (2011, pg. 52), uma cópia deste documento para o coordenador do relatório da área de Segurança Alimentar, mostrando a ele sua sugestão de unificá-los e incorporá-los sob a coordenação do MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar). O autor respondeu que já teria 61 programas a interferir e que o processo de unificação deveria ser conduzido pelo próprio Presidente da República, pois os ministros setoriais não estavam dispostos a abrir mão das suas marcas e de seus programas.

Desta forma, identificamos que os relatórios da Saúde e Cultura pareciam menos ambiciosos que o da Educação e Segurança Alimentar. E que o relatório de Transferência de Renda e Segurança Alimentar entrou em conflito em suas proposições.

3.2 A organização institucional no primeiro ano do governo Lula

Antes de iniciar o governo, mais precisamente no dia da eleição presidencial, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva aguardava o resultado com sua equipe em um hotel na capital paulista. Com a divulgação da sua vitória, Lula solicitou a um dos coordenadores da campanha que elaborasse um breve discurso para a coletiva que daria à imprensa, contemplando a questão do salário mínimo, combate à fome e à pobreza, moradia e demais eixos defendidos na campanha. Todavia, minutos depois ele decidiu focar o discurso no combate à fome. Segundo o coordenador da campanha, Lula assumiu o risco de não saber como a população iria reagir, mas decidiu fazer naquele momento uma “convocação geral aos brasileiros para essa causa”. (Dulci, 2013).

Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, mais uma vez Lula trouxe o tema da Fome entre as prioridades de seu governo e anunciou um programa de segurança alimentar que teria o nome “Fome Zero”.

A questão foi apresentada como uma missão pessoal do próprio presidente, que destacou:

“ O combate à fome é um compromisso ético, moral, cristão. (...) É o mínimo que se espera de um governo, é o mínimo que se espera de um homem público (...) Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana”. (Silva, 2003)

Em 01 de janeiro de 2003 foi publicada a Medida Provisória 103,²⁸ estabelecendo a nova estrutura da Presidência da República. Por meio deste ato, foram criados novos ministérios, entre eles o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o Ministério da Assistência Social e Promoção Social (MAPS)

Monteiro (2001) registra que a criação do MAPS não estava prevista no Programa de Governo de nenhum dos candidatos à Presidência da República e não foi recomendada pela equipe de transição do governo Lula.

Apesar dos relatórios da equipe de transição não apontarem diretamente para a necessidade de um novo arranjo institucional para a área da Assistência Social, a sua constituição enquanto Ministério parece ter ocorrido em função da lógica de operação da pasta, indicando um possível incremento na fragmentação institucional no início do governo, diferente da perspectiva de integração entre as áreas, como defendido no relatório das políticas sociais.

O arranjo institucional para a área de Segurança Alimentar tinha sido sugerido no relatório de transição assinado por José Graziano no formato de Secretaria ligada diretamente à Presidência da República. Todavia, a opção em instituir um Ministério prevaleceu, pelo menos no primeiro ano de governo.

²⁸ Posteriormente convertida na Lei 10.683 de 28 de maio de 2003.

A escolha dos ministros foi um processo iniciado ainda no período de transição com as indicações feitas pela base da coalizão partidária, seguindo a lógica de distribuição regional. Vale destacar que o governo foi eleito com uma base ampla de coalizão centro-esquerda, envolvendo partidos como PC do B, PCB, PMN, PL e PMDB.

“Na primeira gestão o PT fez uma coalizão centro esquerda, mais esquerda do que centro. Quando chegou o segundo turno, a parcela mais centro veio. O PT preferiu fazer várias pequenas alianças com pequenos partidos ao invés de uma grande aliança com o PMDB.” (Monteiro, 2013)

Segundo relato do então Secretário Geral da Presidência da República, a escolha dos ministros procurou contemplar não apenas as afiliações partidárias, mas o envolvimento especializado do titular da pasta naquela área específica, prática comum, aliás, nas gestões públicas do Partido dos Trabalhadores.

“Toda vez que ganhávamos uma eleição municipal, estadual ou federal, discutíamos muito sobre os principais especialistas daquela área. No município de São Paulo, por exemplo, a prefeita Erundina convidou os principais professores da USP de cada área”. (DULCI, 2013)

Uma inovação organizacional do governo Lula foi a reformulação da Secretaria Geral da Presidência da República. Por meio de Medida Provisória n.º 103 de 01 de janeiro de 2003, foi atribuída à Secretaria Geral a responsabilidade de assessorar diretamente o Presidente da República no relacionamento e articulação com os movimentos sociais, entidades patronais e de trabalhadores, o que incluiu a criação e implementação de canais que assegurassem a consulta e a participação popular na discussão e definição da agenda prioritária do país. Aqui se destacam a formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, a promoção de análise de políticas públicas e temas de interesse do Presidente e a realização de estudos de natureza político-institucional.

A Secretaria Geral da Presidência já existia na estrutura do Executivo Federal, só que cumprindo outra função. Ela acompanhava a relação federativa

com os entes federados, prefeituras e governo do estado e acompanhava a ação parlamentar do governo.

Conforme a legislação, a estrutura formal da Presidência da República passou, então, a ser constituída pela Casa Civil, pela Secretaria-Geral, pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, pelo Gabinete Pessoal e pelo Gabinete de Segurança Institucional. Integram ainda a Presidência da República como órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República o Conselho de Governo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Política Energética, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, o Advogado-Geral da União, a Assessoria Especial do Presidente da República, a Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República e o Porta-Voz da Presidência da República.

A relação com os entes federativos e com o Congresso Nacional foi transferida para a Casa Civil, que passou a ter como atribuições a coordenação política do Governo, o relacionamento com o Parlamento Nacional, a interlocução com os estados e partidos políticos. Além disso, passou a ser competência da Casa Civil assistir ao Presidente da República no desempenho das suas atribuições, especialmente na “coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais.” (BRASIL, 2003)

A medida provisória instituiu também o Conselho de Governo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho Nacional de Política Energética, o Conselho Nacional de integração de Políticas de Transporte, o Advogado Geral da União, a Assessoria Especial do Presidente da República, a Secretaria de Imprensa e Divulgação e o Porta Voz da Presidência da República como órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República.

O que se observa é que essa reformatação do Executivo Federal parece ter se pautado na perspectiva de ampliação da arena decisória, com a incorporação de um conjunto de atores no processo de decisão política.

3.3 – As novas concepções da Secretaria geral da Presidência: articulação com os movimentos sociais

Durante a campanha eleitoral e no período de transição dos governos foi se intensificando, segundo depoimento de Luiz Dulci, a ideia de aproximação da gestão com os movimentos sociais.

Na verdade, desde a campanha presidencial de 1989, havia um compromisso assumido por Lula de governar ouvindo a população, fazendo dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral sujeitos ativos das decisões governamentais.

Segundo Dulci (2013), o manifesto de fundação do PT em 1980 já sustentava que a democracia plena reclamada pelo povo deveria ser ao mesmo tempo representativa e participativa. Tal concepção foi amadurecida durante a resistência ao governo autoritário da Ditadura Militar. Nesse processo o PT somou forças com outras correntes políticas de oposição na defesa do Estado de Direito, onde a campanha das Diretas Já pode ser considerada o auge da mobilização compartilhada que levou ao desmonte do regime autoritário.

Conforme Dulci (2013), ainda na década de 1970, o trabalho da oposição de esquerda foi muito vinculado a esta reconstrução dos movimentos sociais e populares, que foram considerados por muitos intelectuais como cruciais na campanha pelas eleições diretas à Presidência da República e na formação e condução política da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

No processo de seu surgimento, o PT era um movimento de articulação de trabalhadores, via movimento sindical, que tinham sido destituídos pela ditadura militar. E a partir da sua consolidação como partido político, inicia a trajetória de fortalecimento e estímulo à participação em diversas organizações sociais.

Dulci afirma também que durante a década de oitenta, o partido apoiou a organização da sociedade pela base, nos diferentes segmentos e em todas as regiões do país. O PT trabalhou para incorporar à vida política setores sociais tradicionalmente excluídos, dando à transição democrática um caráter popular. O movimento sindical, o movimento rural, feminista, as Comunidades Eclesiais de Base, as associações de bairro e de luta pela moradia, as pastorais, as ONGs ambientalistas, o movimento de combate ao racismo e cultural, de direitos humanos, da juventude, entre outros, foram se constituindo de forma clandestina

ao longo da década de 70 e foram fortalecendo-se à medida que o processo democrático evoluiu, ganhando peso mais forte na vida política brasileira. Esse legado não foi esquecido na orientação política do governo que se iniciava:

“Lula dizia: chegamos aqui devido à necessidade de resposta aos anseios populares, mas também por esse vínculo com as organizações da sociedade das mais diferentes regiões brasileiras. Nós apoiamos essa autorregulação da sociedade. Muito do nosso trabalho no PT era isso. Éramos um partido que procurava chegar democraticamente ao poder, mas nunca nos dedicamos somente a isso”. (DULCI, 2013)

Contudo, a estrutura do Estado Brasileiro tal como se encontrava em 2002 ainda não garantia à sociedade civil a participação direta como sujeito no processo de governar. “O Estado estava constituído para fazer para a sociedade e não fazer com a sociedade. O Estado não era poroso”. (DULCI, 2013).

Essa questão nos traz a reflexão sobre o “velho-novo” debate acerca das diferentes concepções de Estado presentes na sociedade e que disputaram forças ao longo da construção das nações. O tema tornara-se frequente nas viagens do grupo de coordenação do PT, principalmente depois da vitória eleitoral e frente ao desafio concreto de governo.

A concepção que perpassava o debate estava ancorada na própria experiência de chegada ao poder e nas contribuições de Paulo Freire, como fica explícito no depoimento abaixo.

“Ao contrário dos governos anteriores que chegaram ao poder por outras razões, outras bases de apoio, outra relação com a sociedade, nós chegamos ao governo, além das alianças, devido à caminhada com a sociedade civil” (DULCI, 2013).

A sociedade civil organizada, tão importante no projeto de sociedade democrática, precisaria continuar se expressando e para isso seria necessário construir canais. Os canais existentes eram de reivindicação, e em sua maioria, setoriais. Não existiam espaços institucionais dentro do Executivo Presidência garantidores da participação direta da sociedade civil na formulação e gestão das políticas públicas.

Dulci (2013) chama atenção para as contribuições de Paulo Freire²⁹. Enquanto integrante do PT, o educador sinalizava que se as classes populares buscavam governar o Estado, essas teriam que conhecer primeiro como ele funciona. Se as elites trataram de se apropriar desse conhecimento, as classes populares também precisariam compreender a dinâmica de funcionamento do Estado para sair do lugar de demandantes à distância. Para o educador, não seria possível à sociedade civil propor políticas sem conhecer as formas legais existentes para disputar a destinação dos fundos públicos, o aumento de recursos, dentre outros.

Dulci (2013) afirma que essas contribuições não faziam parte de uma doutrina teórica, tampouco da aplicação de uma teoria. Elas foram sendo incorporadas no debate a partir das experiências construídas nos governos locais e na trajetória de construção do próprio partido.

Teria sido a partir dessas contribuições que o presidente Lula incorporou a questão da necessidade de o novo governo estabelecer novas bases de relação com a sociedade no seu discurso de posse. Solicitou a um dos coordenadores que retomassem um texto amplamente discutido na Executiva Nacional do PT que tratava da cultura dos movimentos sociais.

O texto escrito por Luiz Dulci treze anos antes da chegada do PT à presidência da República sinalizava, segundo o autor, que os movimentos sociais brasileiros tinham sido reconstituídos numa atitude peculiar em relação ao Estado. A atitude defensiva, de desconfiança teria se instituído frente ao papel de um Estado repressor, depois de um Estado cooptador e por último de um Estado planejador, que também fora rejeitado pelos movimentos sociais.

Em nossa análise até aqui, a contribuição teórica dos militantes do PT, tal como a própria produção teórica de Paulo Freire pareciam estar muito presentes no debate da equipe para compreendermos essa decisão como meramente prática à luz dos problemas, como defendido por Dulci. Sua narrativa parece aproximar-se da concepção rousseauiana de Estado, na qual o Estado deveria servir ao povo, por meio de um contrato social. Contudo, não cabe aqui aprofundarmos analiticamente essa questão.

²⁹ Além de educador e filósofo, Paulo Freire foi filiado ao Partido dos Trabalhadores e atuou como Secretário de Educação do governo de Luisa Erundina na cidade de São Paulo de 1989 a 1991.

Para o novo presidente da República, se o governo defendia que as classes populares deveriam chegar ao poder pela via democrática, logo seria preciso certa renovação desta cultura. As classes populares precisariam pensar o Estado a serviço da maioria e para isso os movimentos deveriam assumir uma posição menos defensiva e mais ofensiva e criativa.

“O Lula disse: esse pessoal não pode ficar na arquibancada, tem que participar do jogo. E para isso tem que ter canal.”(DULCI, 2013)

Esta chamada nos remete à necessária reflexão sobre o papel da sociedade civil no Estado democrático e a concepção de cidadania ativa trazida por Benevides (1994), quando a autora lembra que em primeiro lugar a cidadania se define, conforme Chauí (1984), pelos princípios da democracia, significando necessariamente conquista e consolidação social e política.

A autora distingue ainda a cidadania passiva da cidadania ativa. A primeira, seria aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela. A segunda, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. (BENEVIDES, 1994)

A cidadania exigiria instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, tais como partidos, legislação e órgãos do poder público. Desta forma, a construção de arranjos institucionais para a participação direta da sociedade civil no âmbito da gestão fomentaria a cidadania ativa.

“É nesse sentido que entendo a cidadania ativa — e, a partir dessa concepção, tenho discutido a possibilidade, no Brasil, de se ampliarem os direitos políticos para participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público. É esse o sentido da defesa que faço dos mecanismos institucionais: referendo, plebiscito e iniciativa popular, acolhidos na nova Constituição brasileira. Levando-se em conta a importância de tais institutos, creio que a seu respeito ainda há muito o que discutir e propor. Assim como a declaração meramente retórica de direitos não garante sua efetiva fruição, a inclusão dos mecanismos de participação popular na Constituição não garante, por si só, que sua implementação se dará democraticamente, no contexto da cidadania ativa.” (BENEVIDES, 1994)

Na estrutura encontrada no Executivo Federal em 2002, as demandas organizadas da população até poderiam ser levadas em conta no âmbito do Estado, mas as decisões eram tomadas exclusivamente pelos quadros da administração, sem uma interlocução específica com a sociedade.

Neste sentido, a estrutura do Executivo deveria contemplar um canal permanente de articulação com os movimentos sociais para garantir a participação social na elaboração e gestão das políticas. O arranjo institucional escolhido para garantir esse espaço foi a Secretaria Geral da Presidência da República.

Como dito, a Secretaria Geral da Presidência da República passou a ter como atribuição central intermediar as relações do governo federal com as entidades da sociedade civil, conforme competências definidas pela Medida Provisória 103 de 01 de janeiro de 2003 e posteriormente pela Lei 10.683 de 28 de maio de 2003, alterada pelas Leis 11.129 de 30 de junho de 2005, e 11.204 de 5 de dezembro de 2005. O objetivo era estimular uma relação de corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade, além de conferir maior legitimidade às decisões e ações do governo.

A decisão de estabelecer um arranjo organizacional com tais características partiu do presidente Lula, que concluiu que a Casa Civil teria condições e competências para coordenar a relação com o mundo político e a Secretaria Geral da Presidência abarcaria função semelhante na relação com a sociedade civil.

“O Lula dizia: vamos precisar de um organismo no governo, de primeiro escalão, com autoridade institucional e política para coordenar, estimular e garantir que no conjunto do governo essa dinâmica exista. Uma coisa é a gente querer, outra coisa é isso de fato acontecer (...) É muito fácil falar tem que ser participativo, mas isso tem que ser plasmado.” (DULCI, 2013)

A coordenação das ações deveria ser permanente, continuada, de forma cotidiana e que realizasse a integração não somente a partir das demandas da sociedade. O principal objetivo desse novo arranjo institucional era trazer a sociedade civil para pensar as diversas políticas públicas a serem implementadas no âmbito federal para além da participação que ocorria por meio dos espaços de

controle social, tais como conselhos e conferências que são, por natureza, setoriais.

Dentre os posicionamentos da sociedade civil, foi encontrada divergência de ponto de vista sobre como a sociedade civil poderia participar do governo. Uma parcela dos movimentos sociais defendia que esta participação deveria ser apenas dos movimentos populares e o novo governo defendia a participação de todos os movimentos, de forma ampla, da sociedade.

No Parlamento, acreditava-se, de início, que a aproximação da sociedade poderia substituir as instituições representativas no Estado.

“A esquerda mais clássica, baseada na visão da Terceira Internacional, acreditava que essa iniciativa poderia substituir os mecanismos de democracia representativa por uma democracia participativa direta.” (DULCI, 2013)

Segundo Dulci (2013), a intenção era manter e fortalecer a democracia representativa, pois se compreendia que sem tais estruturas não seria possível garantir a qualidade da democracia. Lembra que entra neste cenário o processo de crise que a representação democrática vem encontrando na sociedade contemporânea, onde diversos países que possuem voto facultativo sofrem pela baixa adesão das pessoas ao ato. Acrescenta que apesar das afirmações de alguns detratores, a democracia participativa não é um processo de cooptação dos movimentos sociais pelo Estado e quanto mais ativa a cidadania, maior a força e legitimidade real da democracia.

“A chamada democracia participativa, longe de competir com as instituições representativas, pode contribuir – e muito – para enriquecê-las e torná-las mais respeitadas. Tanto o Executivo, quanto o Legislativo só têm a ganhar com essa ‘escuta forte’ à sociedade, como preceitua a Constituição Federal Brasileira.” (Dulci, 2013, pg.18)

Contudo, o novo governo encontrou resistências dentro da própria máquina pública para a implementação deste arranjo. Essa dificuldade pode ter ocorrido devido à coalizão partidária com diferentes tradições e experiências acumuladas entre os atores e a própria estrutura do Executivo, que depositou no técnico, especialista o papel de “consultores” para a formulação das políticas públicas.

“E nós vimos muito isso, o profissional do governo muitas vezes via o cidadão como amador e não seria o caso dos amadores darem opinião. A nossa ideia era justamente dar espaço para os amadores opinarem. Não fazer uma política só de profissionais, envolver os amadores na formulação, execução e avaliação das políticas públicas.” (DULCI, 2013)

Apesar de nunca ter governado o país, as experiências de democracia participativa em diversas prefeituras embasou, segundo Dulci, o propósito de governar “com e não apenas para a sociedade, constituindo-se em um dos eixos programáticos de 2002.” Acreditava-se que a democracia efetiva não poderia ficar restrita aos especialistas ou profissionais, compreendendo a extrema necessidade desses ao funcionamento das instituições e a gestão do Estado.

Desta forma, a defesa de Lula ao criar um arranjo que se concretizasse num canal direto de participação dentro do Executivo Presidência, perpassava a necessidade de envolver também o cidadão comum na formulação e gestão das políticas públicas, garantindo o direito de opinar sobre as decisões que afetariam diretamente a sua vida.

Tal participação não deveria ficar restrita à formulação e gestão de políticas sociais. O objetivo era compor o processo decisório das mais diferentes políticas do âmbito federal, para assim, garantir além da governabilidade política na esfera parlamentar, uma governabilidade social, de forma a criar uma correlação de forças durante as reformas pretendidas. Ampliar a arena de embates com as maiorias sociais interessadas e não depender somente da vontade política dos governantes, por melhor intencionada que esta seja.

3.3.1 Compramos um terno padrão e deixamos lá: estratégias de participação social

O cerimonial do Palácio do Planalto tinha uma regra instituída desde a sua criação: só poderia entrar na sede do governo federal quem estivesse de terno e gravata ou um blazer e uma gravata. E a maioria das pessoas que começaram a frequentar o Palácio não usava essa vestimenta. Segundo Iraneth Monteiro, a Secretária Geral da Presidência da República, percebendo a nova demanda, criou, então, uma estratégia peculiar:

“Então nós compramos um terno padrão. Nós deixamos lá embaixo dois blazers e gravatas (...) Aí subia um, voltava outro. Se o pessoal do MST tinha uma reunião, levava uns quinze minutos para todo mundo estar lá em cima. Era um troca-troca de terno para subir.” (Monteiro, 2013)

Mais adiante, o cerimonial muda essa regra, pois foi necessária adequação das normas ao novo público que passou a frequentar o cotidiano da administração federal. Na verdade, o Palácio não deixou de ter o acompanhamento de segurança, mas tinha um ritual de padrão de vestiário que não condizia com o perfil do público que acompanhava o presidente Lula.

“O cerimonial precisou se adequar. Isso não mudou de uma hora para outra, mudou na pancada.” (Monteiro, 2013)

Monteiro (2013) relata que até então o Palácio “só era visitado pela elite.” E a partir do governo Lula passa a receber segmentos que nunca haviam vislumbrado participar de um espaço de decisão do Poder Executivo.

“Eu lembro que um dos mais fortes eventos para mim foi o dos catadores de lixo de São Paulo no final do segundo ano. Um grupo de pessoas que estavam tratando com o MDS um programa. Os catadores não queriam ser confundidos com morador de rua. Eles queriam ser reconhecidos como trabalhadores no mercado de trabalho. A chegada deles no palácio para o estabelecimento de parceria com o MDS foi uma das coisas mais emocionante que eu vi. Como aquelas pessoas chegam ali, a fala delas, e o que significava do ponto de vista simbólico. Era frequentar um local que nunca sonhou em passar na porta. Isso foi real. Do ponto de vista da agenda no mínimo eram a metade no número de parlamentares e empresários que eram recebidas comumente.” (Monteiro, 2013)

A Marcha das Margaridas³⁰ em oito de março de 2003 pode ser considerada outro marco no processo de acesso da sociedade ao Poder

³⁰ A Marcha das Margaridas foi organizada em março de 2003 pela Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (CNMTR), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), federações estaduais de trabalhadores na agricultura e Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), além de diversas entidades parceiras. É considerada uma ação do

Executivo. Na ocasião, cerca de mil mulheres camponesas entraram cantando pelo Palácio do Planalto e entregaram as suas reivindicações nas mãos do presidente Lula.

“Foi muito emocionante. Você não acreditava. Todas aquelas mulheres ligadas à via campesina entraram pela primeira vez no Palácio do Planalto. Cantando e abraçando o Lula.” (Monteiro, 2013).

Até o início da gestão Lula as demandas dos movimentos sociais eram recebidas pelos funcionários do Palácio, sem a possibilidade de acesso direto ao prédio. Dulci (2013) sinaliza que durante a campanha que o levaria ao Planalto, Lula não se cansou de enfatizar que, “tão importante quanto o conteúdo do novo governo, seria o seu modo inovador de governar”.

Além da mudança no acesso dos movimentos sociais organizados ao prédio do Palácio do Planalto, Lula estabeleceu com sua equipe que não ficaria mais de dois dias da semana em Brasília e percorreria todos os estados brasileiros para dialogar sobre as necessidades dos territórios. É claro que nem sempre conseguia manter esse limite de dois dias, mas, ao final do segundo ano, tinha visitado 26 estados.

A agenda era pautada, com antecedência, pela equipe responsável e abarcava encontros com os parlamentares, governadores, prefeitos, empresários, trabalhadores e movimentos sociais da região. É certo que muitas pessoas buscavam participar dos encontros, nas cidades, em busca de uma foto ou por pura formalidade inerente ao cargo que ocupava. Mas a pauta prévia foi um requisito estabelecido pelo presidente Lula para ida às localidades, assim como o encontro com todos os representantes dos movimentos sociais.

Essa mudança de protocolo poderia passar despercebida se não estivéssemos analisando aqui a criação de dispositivos e arranjos institucionais na Administração Pública Federal. A mudança não ocorreu apenas para dar visibilidade à massa de excluídos da sociedade ou para demonstrar o caráter populista do novo governo. Ela perpassou a concepção de democracia

movimento feminista internacional de luta contra a pobreza e a violência sexista, tornando visível o protagonismo das trabalhadoras rurais na reivindicação dos direitos sociais.

participativa e da necessidade de inclusão da sociedade nas instâncias intersetoriais de formulação das políticas públicas.

3.3.2 Grupo de Agenda

Em face do exposto, foi criada, no interior da Presidência, uma estrutura que ajudava no processo de tomada de decisão e que era diferente da estrutura que existia no governo anterior. Desde que o Brasil se tornou república todo presidente tinha uma chefia de gabinete, responsável por construir agenda, interagir com os ministros, entre outras atribuições. O chefe de gabinete do presidente Lula durante o seu governo inteiro foi Gilberto Carvalho³¹. Enquanto chefe de gabinete, Carvalho criou um grupo de trabalho chamado Grupo de Agenda, responsável por pensar a agenda da Presidência da República do ponto de vista estratégico e para além do cronograma de compromissos do presidente.

A equipe composta por diversos atores se reunia semanalmente, toda terça-feira pela manhã. Faziam parte do grupo de agenda: Solange Fonseca, adjunta de Gilberto Carvalho, coordenadora do grupo; alguns representantes da Secretaria Geral; Iraneth Monteiro, que ficava responsável pelos discursos do presidente; e uma pessoa responsável pelo cronograma e roteiro das viagens. Também participavam algumas assessorias do Presidente. Tinha uma assessoria coordenada por Clara Ante, que registrava todas as audiências do presidente. Era uma assessoria especial. Por lei, as agendas da Presidência são públicas, o presidente até pode ter agendas confidenciais, mas a grande maioria deve ser divulgada. Clara Ante tinha uma equipe diretamente ligada a ela e mais três pessoas que anotavam tudo que saía das audiências. Anotavam e repassavam os conteúdos de todas reuniões. Por exemplo, foi combinado com o Ministro da Saúde o dia do lançamento do programa Brasil Sorridente. Ou o ministro se comprometeu em entregar até o dia 10 uma proposta de saúde bucal. As informações sobre esses compromissos iam para outra assessoria especial, de responsabilidade de Miriam Belchior, que cuidava dos projetos prioritários no governo. Essa assessoria também participava do grupo de agenda.

³¹ Gilberto Carvalho permaneceu no cargo durante os oito anos do governo Lula e, durante o governo Dilma Roussef assumiu o cargo de Secretário Geral da Presidência da República.

Além desses atores, participavam um representante da Casa Civil, um do gabinete militar (responsável pela segurança) e um do cerimonial (também coordenado pelo chefe de gabinete). Esse grupo discutia e pensava uma agenda do cotidiano.

A equipe programava a agenda pelo período de seis meses. Ao final, faziam revisão e escalonavam. Reservavam as agendas internacionais que eram marcadas com muita antecedência.

Existiam compromissos fixos, tal como o lançamento do pacote de medidas destinadas à população indígena. Não poderiam chegar na semana anterior e dizer que não iria acontecer. Outros compromissos eram as solenidades, como por exemplo, o dia sete de setembro, quando normalmente o presidente está em Brasília. No mês de abril, devido à inconfidência mineira, está em Minas Gerais.

Segundo Monteiro (2013) o Presidente poderia derrubar a agenda. “Acontecia muito isso. Ele tinha um feeling impressionante. Batia o olho e dizia, essa agenda aqui não vai dar certo, melhor trocar. Às vezes reclamava de muitos compromissos em um dia e tal.” (Monteiro, 2013)

O grupo que acompanhava as audiências, coordenado por Clara Ante, era chamado de “os comandos da presidência”. Os comandos podiam resultar numa agenda, num programa novo, numa outra reunião para preparar algum tema.

Essa equipe (AESP) era composta por Miriam Belchior, Tereza Campelo, Mauricio Muniz e Iraneth Monteiro. Os assessores montavam a agenda e chamavam de metas do presidente. Ali estavam os programas prioritários.

“A prioridade era estabelecida por aquilo que ele queria ver acontecer. Eram compromissos que tinham a cara dele, o jeito dele. Acompanhávamos direto com o Ministro ou com a assessoria. Tínhamos autonomia para ligar para qualquer ministro e perguntar. Se ele fez um compromisso em público de construção de tantos presídios, o Ministério da Justiça sinalizava a viabilidade do mesmo. Se o ministério dissesse depois, olha não vai dar para entregar o presídio, a gente informava. Fazíamos tudo por escrito com o Informe do Ministério e opinião do nosso grupo. Se o presidente ficasse em dúvida mandava nos chamar.” (Monteiro, 2013)

A estrutura de gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³² parece ter surgido a partir deste modelo de monitoramento. No início, a AESP foi responsável pelo acompanhamento do PAC. Essa assessoria migrou para a Casa Civil no segundo ano do governo, tornando-se a Subchefia de Avaliação e Monitoramento (SAM).

“Quando o ministro José Dirceu deixou de ser responsável pela relação federativa e ficou só como gerente do governo, essa tarefa foi para lá. A gente subiu para a Casa Civil e ampliamos esse escopo. De 30 passamos a acompanhar cerca de 300 projetos. Foi aí que surgiu o embrião do PAC. O PAC surgiu no final do governo Lula já a ministra Dilma na casa civil.” (Monteiro, 2013)

Esse grupo foi organizado em três frentes: social, área de desenvolvimento e infraestrutura. Cada vez mais as questões relacionadas à infraestrutura passaram a ficar juntas e a coordenação pela Casa Civil conduziu o processo de planejamento da infraestrutura de forma mais integrada.

3.4 Vamos fazer as duas coisas!

A narrativa do então Secretário Geral da Presidência da República sobre alguns processos decisórios no início do governo apontou para o que chamaremos aqui de “vamos fazer as duas coisas”. A aposta feita pelo governo Lula em investir ao mesmo tempo em questões que pareciam ser tratadas como dicotômicas por economistas, governos anteriores e pela sociedade se destacaram em nosso estudo e por isso elencaremos a seguir.

Uma das primeiras dicotomias encontradas pelo governo Lula dizia respeito à escolha entre a **estabilidade ou crescimento econômico**. A herança neoliberal condenava que o crescimento do PIB de até no máximo 3% poderia sustentar nossa atividade econômica sem o risco de perdermos o controle da inflação. Segundo Dulci (2013), o Brasil caiu em uma armadilha ideológica. “Ou desistia de crescer para não perder a estabilidade, ou aceitava a inflação mais alta para ter efetivo crescimento”.

³² O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado na segunda gestão de Lula com o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável..

Frente a esse cenário, Dulci aponta que o governo Lula redefiniu o problema, apostando decididamente no “crescimento com estabilidade”. Lembra que logo no primeiro mês de governo o então presidente Lula dizia na Coordenação do Governo:

“Ninguém mais do que eu gostaria de reduzir de uma tacada só, cinco ou seis pontos na taxa de juros. Mas não posso fazer uma coisa dessas. Não seria responsável, nem construtivo. Se eu fizer algo assim, comprometo todo o esforço para sanear a economia, para superar a crise que herdei. (...) Se eu errar a mão por voluntarismo, não perderei apenas o controle da inflação. Posso perder a governabilidade política do país. Vamos, primeiro, reconquistar a estabilidade. A partir daí, cuidaremos do crescimento. (Lula apud DULCI, 2013, pg. 27).

Apesar das entrevistas fornecidas pelo Ministro da Fazenda na imprensa sobre a possível alta dos juros, o ex-Secretário Geral da Presidência se recorda de ouvir de Lula que não se importaria com os discursos do Ministro e afirmava, na oportunidade: “deixa ele falar que vai aumentar os juros, vamos garantir aqui, Dulci, o crédito para a população e o aumento dos recursos para o Bolsa Família”. Além disso, “quando esse país voltar a crescer, não vai ser só por alguns meses, vai ser por muitos anos. E não será apenas para alguns, será para todos”.

Luiz Dulci afirma que o governo Lula provou que não seria necessário sacrificar o crescimento em prol do controle da inflação. Atribui a isto a sabedoria peculiar do presidente, vinculada a problemas palpáveis da população e ao desapego a ideologias ortodoxas.

A decisão por fazer as duas coisas parece ter sido sustentada pelo Presidente da República numa batalha interna do próprio partido.

A segunda dicotomia que envolvia a gestão estava permeada do debate entre ***Mercado versus Estado***.

A gestão Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) que antecedeu o governo Lula, preconizou a condução da reforma do Estado, com o objetivo de minimização da ação estatal, a reestruturação do modo produtivo e o desmonte do sistema de direitos sociais arduamente conquistados na Constituição Federal de 1988. A agenda governamental foi composta por escolhas que tinham como base a seletividade e focalização das políticas sociais, a fragmentação programática, a pulverização de recursos, entre outras particularidades.

O governo FHC ficou caracterizado na história por um legado de difícil desmonte, pelo forte dogma da concepção de Estado Neoliberal, onde por natureza o mercado seria eficiente, inovador e criativo. Ao contrário, o Estado seria inepto, conservador, desonesto e difícil de controlar.

Sobre essa herança Dulci (2013) narrou:

“A experiência prática já havia nos ensinado a desconfiar desse absolutismo contraposto. O mercado não é, evidentemente, o modelo de lisura, eficiência e responsabilidade social que tentam nos impingir. Nada garante, porém que, que basta ser estatal para ser público, isto é, para estar verdadeiramente a serviço da sociedade. Tanto o privado quanto o estatal podem ser eficientes ou ineficientes e nenhum dos dois está isento de contaminações e de ‘captura’ por interesses particularistas, corporativos ou escusos, em prejuízo ao bem comum.” (DULCI, 2013, pg. 41)

Neste sentido, ao assumir em 2003, o governo Lula definiu como uma de suas prioridades resgatar o Estado, recuperando sua capacidade de liderar democraticamente o desenvolvimento nacional, sem substituir ou atropelar o setor privado, sobretudo, criando condições para sua devida expansão. Investiu no planejamento estratégico da gestão das políticas, por meio da construção de planos setoriais e gerais, elaborados com maior participação social, sobretudo de segmentos da sociedade civil organizada.

Os planos plurianuais foram exemplos trazidos por Dulci (2013) como instrumentos que eram feitos pela gestão anterior como mera formalidade legal e que passaram a traduzir, no governo Lula, os compromissos específicos de ação e os temas prioritários da agenda governamental de forma quantificada e com caminhos de fiscalização pela sociedade.

Na perspectiva de Dulci, a decisão de Lula pelo pluralismo econômico, com um sistema de economia mista para o país, foi embasada na concepção do partido (PT), que desde a sua fundação considerava indesejada tanto a mercantilização absoluta quanto a completa estatização. E que seguiu sendo amadurecida nas décadas posteriores a partir de experiências nas administrações petistas até alicerçar o projeto estratégico do governo Lula.

O terceiro ponto que trataremos aqui remonta o período de transição do governo, quando a dicotomia **exportação versus mercado interno** entrou para a agenda do Executivo Presidência.

Ainda no final de 2002, o candidato eleito recebeu um grupo representativo de exportadores brasileiros que defendiam a aposta nas exportações como o único caminho para a retomada do crescimento. Sustentavam a incapacidade do país em financiar, ao mesmo tempo, as exportações e o mercado interno.

Ao terminar o encontro, Dulci afirma que Lula comentou que apoiaria os exportadores, diversificando e multiplicando as parcerias comerciais, mas seria imprescindível combinar as duas coisas. Considerava que havia vários estados com milhões de habitantes que não eram exportadores e algumas das regiões ricas do país também não produziam para exportação.

“Se eu cuidar somente das exportações, dando as costas ao mercado interno, condeno metade do Brasil ao atraso e à pobreza definitiva. (...) Temos que fazer isso. Uma não pode esperar a outra. Quem disse que é impossível conciliá-las?”
(Lula apud Dulci, 2013, pg. 32)

Segundo Dulci (2013), quando Lula assumiu a Presidência, o Brasil possuía US\$\$ 38 bilhões de reservas internacionais. Ao final do governo já havia ultrapassado os US\$ 350 bilhões. (Dulci, 2013, pg. 35)

Os investimentos nas exportações não diminuíram o incremento no mercado interno. Contrariando boa parte da imprensa e as pesadas críticas da oposição, implantou a política de fomento baseada em incentivos tributários, novas linhas de crédito com juros mais baixos e prazos mais estendidos de carência, apoio logístico e de infraestrutura às empresas do setor e ampliação de recursos aos programas sociais.

A esta aposta de Lula, Dulci atribui a vinculação a um dos princípios programáticos do PT que tratava de buscar “a redução das vulnerabilidades externas e internas do país a um só tempo, por meio de consistentes superávits comerciais e da criação de um amplo mercado interno de consumo popular.” Como se o objetivo do presidente fosse cumprir o compromisso assumido pelo Partido dos Trabalhadores.

Contudo, mais adiante Dulci afirma que a conduta proativa do próprio presidente nas visitas aos quatro cantos do planeta para vender nossos produtos teve um papel fundamental nessa mudança. Durante os oito anos de governo, Lula visitou mais países que os seus quatro últimos antecessores juntos. Ressalta que também foi o que mais viajou pelo interior do Brasil, escutando as necessidades das populações em seus territórios, como veremos na categoria seguinte: ***participação social versus democracia representativa***.

Em relação ao investimento na participação social, como apresentamos anteriormente no tópico sobre a articulação com os movimentos sociais, o presidente Lula parece ter encontrado resistência dentro do próprio governo.

A interlocução permanente entre Estado/Sociedade não se limitava aos temas setoriais, já considerados bandeiras de luta de cada movimento social. Abrangia questões até então privativas dos setores mais técnicos do Poder Executivo, como por exemplo a política externa, a crise financeira mundial e a política para juventude.

Contudo, segundo Dulci (2013, pg. 120), ao mesmo tempo em que apoiavam a política externa independente e as políticas sociais igualitárias, os movimentos cobravam uma inflexão desenvolvimentista na economia, com redução dos juros, ampliação do crédito, do investimento público, etc. que acelerasse o crescimento e permitisse maior geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social.

A aposta do governo era de que o que colocara a sociedade civil organizada dentro da estrutura do poder, não substituiria a sua capacidade de reivindicar suas demandas ao poder público. Os conhecimentos que adquiriram participando da estrutura da máquina pública, também os qualificariam na tomada de decisão por seus representantes no Poder Legislativo.

Neste sentido, parece que ocorreu um esforço do presidente Lula em defender que o investimento na consolidação do arranjo institucional para a participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas públicas fortaleceria ainda mais a democracia representativa ao invés de enfraquecê-la.

A última questão e não menos importante que elucidaremos trata da dicotomia ***econômico versus social***. Nesse quesito, o governo Lula assumiu, ainda no Programa de Governo, o compromisso de colocar o social como eixo prioritário do governo e tentou, pelo menos no plano do discurso, driblar as

armadilhas ideológicas que emprenhavam os conceitos de “investimento produtivo” e “gasto social”.

Durante a gestão presidencial de Lula, a unificação dos Programas de Transferência de Renda com a implantação do Bolsa Família, assim como a política de valorização permanente do salário mínimo, o Programa Minha Casa Minha Vida, o Programa Luz para Todos e o Programa de Financiamento da Agricultura Familiar podem ser considerados indicativos de maior investimento nas políticas sociais. Esse incremento no social trouxe conseqüentemente a garantia de acesso a bens e serviços a milhares de pessoas que passaram a condição de consumidores, gerando nova demanda na economia.

Sobre esse assunto, Dulci (2013) defende que:

“Essa integração do social com o econômico passou a orientar o conjunto das políticas públicas, afirmando-se como uma lógica geral de governo. O econômico deixou de ser um fim em si mesmo, particularista e excludente, a serviço de uma parcela minoritária da população, e ganhou um sentido coletivo muito mais abrangente e justo. O social, por sua vez, deixou de ser meramente assistencialista, focalizado e compensatório, para articular-se organicamente com a vida produtiva do país, tornando-se de fato emancipador.” (DULCI, 2013, pg. 62)

Essa estratégia parece ter cumprido o papel de distribuir renda, transformando a vida da população localizada abaixo da linha da pobreza. Mas atingiu também um importante impacto macroeconômico, na medida em que passou a injetar a economia local da maioria dos pequenos municípios brasileiros e favorecendo a economia nacional.

Contudo, nos deparamos, nesse cenário, com uma curiosa distinção feita por Dulci (2013) no que se refere à decisão de “fazer as duas coisas”.

Conforme a fala do ex-Secretário Geral da Presidência da República, a escolha por construir uma simbiose do social e econômico partiu tanto do PT quanto do Lula, como se cada um compusesse um núcleo diferente no processo decisório.

“O PT e o Lula sempre acreditaram que a inclusão social, além de ser um imperativo ético, é também uma necessidade econômica.” (DULCI, 2013, pg. 62)

Já havíamos identificado essa diferenciação em outras questões que analisamos. Como se em determinados momentos a gestão do Executivo fosse conduzida por dois “PT`s” distintos. Um do presidente Lula e outro do grupo coordenado por José Dirceu e Antônio Palocci.

Esta questão foi objeto de atenção em nosso trabalho devido aos indícios encontrados na fala diretamente dos entrevistados e no conteúdo trazido por Dulci em sua publicação sobre os oito anos de governo.³³

Desta forma, os temas narrados por Dulci (2013) podem ser considerados como pontos de investimentos defendidos pelo governo Lula, apesar do caráter dicotômico dos seus conteúdos. Anuncia-os como algumas das “principais ciladas doutrinárias que o governo precisou vencer”.

“A complexidade do Brasil e a magnitude de seus desafios exigiam de nós outra postura mental, aberta, sem preconceitos, a autêntica humildade metodológica. Demandavam uma disposição não só crítica, mas também autocrítica, experimental, saudavelmente empírica, apanágio daquela ‘esquerda positiva’ (...) Ciosos de nossos valores libertários e de nossos compromissos com a igualdade social, deveríamos ser capazes de traduzi-los em um projeto flexível, versátil, que destravasse realmente o país”. (Dulci, 213, pag.19)

Para Dulci (2013), o governo Lula implementou “um novo modelo de desenvolvimento inteiramente distinto do neoliberal, ainda que não tenha se preocupado em teorizá-lo”. Não buscou substituir a ortodoxia neoliberal por outra ortodoxia de signo contrário.

Contudo, apesar de não teorizada ainda, a estratégia de Lula parece estar próxima à ideologia desenvolvimentista e com fortes concepções do papel do Estado que defende, como veremos no decorrer deste trabalho.

³³ Dulci, Luiz. Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramos, 2013.

4. A CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

4.1 A Câmara de Política social: entre o documento de criação e a dinâmica de funcionamento

Um dia antes de tomar posse como Presidente da República, Lula convocou uma reunião com os futuros ministros nas dependências da Granja do Torto para dividir com eles a decisão de criar a Câmara de Política Social (CPS). O objetivo era evitar a sobreposição de funções entre os ministérios e as secretarias.

“Estavam presentes nesta reunião, como futuros ministros, José Dirceu (Casa Civil), Benedita da Silva (Assistência Social), Cristovam Buarque (Educação), Humberto Costa (Saúde), José Graziano (Segurança Alimentar), Antonio Palocci Filho (Fazenda), Dilma Roussef (Minas e Energia), Ciro Gomes (Integração Nacional), Olívio Dutra (Cidades), Luiz Dulci (Secretaria Geral da Presidência), Ricardo Berzoini (Previdência), e Luiz Gushiken (Comunicação).” (MONTEIRO, 2011, pg. 61)

Dentre as primeiras definições apresentadas para o funcionamento da Câmara estava a de que a coordenação dessa instância seria feita pelo ministro da Casa Civil. Em seguida, Lula estabeleceu que os ministros elaborassem um relatório sobre a situação encontrada no campo das políticas sociais, com propostas de ações a serem implementadas em seu governo.

Em janeiro de 2003 foi realizada a primeira reunião oficial da Câmara de Política Social. Nela foi exposto o panorama das políticas sociais do governo anterior (FHC) pelos ministros de cada pasta.

Sobre esse diagnóstico, Monteiro (2011) ressalta que a maior parte dos relatórios apresentados demonstrava desconhecimento dos relatórios construídos pela equipe de transição que já faziam um amplo mapeamento dos problemas, avanços e recomendações para o novo governo.

Em 14 de fevereiro foi realizada a segunda reunião da CPS. Nesta atividade, destacou-se “a prioridade conferida à atuação social do governo e o papel da Câmara como um espaço de articulação e integração entre os órgãos responsáveis por essas políticas públicas.” (MONTEIRO, 2011, pg. 64).

A ministra Benedita da Silva informou que os Ministérios da Assistência (MAPS) e o Ministério do Planejamento (MP) estavam realizando, conjuntamente, levantamento de dados composto por um diagnóstico da área de atuação social, programação para o exercício de 2003 e pelas prioridades de cada órgão no âmbito dessa programação. Segundo Monteiro (2011), a ministra pretendia, após a consolidação destes dados, fazer uma apresentação para o presidente, no início de março.

Nesta ocasião, foi agendada uma reunião técnica, coordenada pela Casa Civil, com os representantes de cada ministério da área social para agilizar a elaboração do diagnóstico.

“A reunião técnica ocorreu em 19 de fevereiro e, nela, o secretário executivo do MAPS, Ricardo Henriques, salientou os pontos definidos na CPS para o levantamento de dados. Ele informou ainda que a tarefa de cada órgão participante do Grupo de Trabalho da CPS era levantar as informações e encaminhá-las ao Ministério do Planejamento até o dia 26 de fevereiro de 2003. Finalmente, também segundo o secretário executivo do MAPS, tais informações forneceriam as bases para a elaboração de um documento consolidado pelo MP, MAPS e a Casa Civil, a ser submetido à apreciação dos ministros e do presidente Lula.” (MONTEIRO, 2011, pg. 64)

No dia em que se realizou a terceira reunião da CPS (13 de março de 2003) foram publicadas diversas matérias na imprensa sobre as polêmicas entre ministros e entre ministros e assessores do presidente Lula.

Conforme Monteiro (2011) descreve, o ministro da Educação, Cristovam Buarque, falou no dia anterior aos prefeitos, durante a 6ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, que levaria ao presidente uma proposta alternativa ao Programa Fome Zero. A proposta significava o aumento do valor do Programa Bolsa-Escola e a transformação do pagamento do benefício, que deixaria de ser por criança e passaria a ser por família.

Monteiro (2011) sinaliza que naquele momento o Programa Fome Zero se confundia no discurso do Ministro com o Cartão Alimentação. O ministro anunciava então que "*o Fome Zero é o Cartão-Alimentação de R\$ 50 que vai chegando aos poucos às famílias. Se elevássemos o valor do Bolsa-Escola, custaria apenas a metade do que pode custar a distribuição de mais cartões*". (MONTEIRO, 2011, pg. 65).

Além disso, existia uma assessoria especial na Presidência da República, ocupada por Frei Betto, que era responsável pela coordenação do mutirão nacional de combate à fome. Tal arranjo nos pareceu muito curioso a priori devido a uma possível fragmentação institucional no campo da segurança alimentar.

No mesmo dia em que a imprensa registrava o discurso do Ministro da Educação, o então Assessor Frei Betto criticava o Ministro José Graziano, a respeito das contas bancárias para receber doações do Programa Fome Zero.

Estas divergências apareceram na abertura da terceira reunião da CPS quando o presidente Luiz Inácio Lula demonstrou sua insatisfação quanto aos embates entre Buarque e Graziano e entre Frei Betto e Graziano, "afirmando que caberia à ministra Benedita da Silva se manifestar sobre estes assuntos, visto que era ela a coordenadora das políticas sociais do governo." (MONTEIRO, 2011, pg. 66). Segundo a autora, Lula afirmou ainda, que a discussão sobre a conta bancária do Programa Fome Zero na mídia teria sido uma insensatez e destacou a necessidade de unificar as políticas sociais, que os ministros de áreas afins deveriam conversar antes de iniciar e anunciar medidas, e que caberia ao MAPS a elaboração de um mapa detalhado sobre as políticas sociais do governo para futura discussão.

Desta forma, o presidente Lula chamou a responsabilidade da Ministra da Assistência e Promoção Social para a condução dos trabalhos na Câmara como veremos a seguir.

4.2 A aposta perdida

O Ministério da Assistência Social estava levantando dados situacionais juntos aos demais ministérios, conforme acordado na Câmara. Contudo, a ministra Benedita da Silva apresentou, durante a terceira reunião da CPS, a proposta de criação de um novo Programa, chamado Programa de Assistência

Integral à Família (PAIF), que viabilizaria, segundo a ministra, a implementação da Política Nacional de Assistência Social.

De acordo com Monteiro (2011), durante sua apresentação, a ministra não se colocou como coordenadora da área social do governo e limitou-se à representação setorial da Assistência Social. Sua defesa era para fortalecer o setor. Desta forma, ela parece não ter correspondido às expectativas do presidente Lula.

“O presidente Lula informou que teve dificuldade para compreender a apresentação e destacou que a proposta da ministra era insuficiente (...) O ministro da Casa Civil, José Dirceu, também reagiu à exposição da ministra, por achar que ela apresentou uma solução antes da discussão do diagnóstico e que nem todos os programas sociais estavam representados no PAIF.” (MONTEIRO, 2011, pg. 67).

Vale ressaltar que na solenidade em que o presidente Lula apresentou a ministra da Assistência Social para o cargo ele anunciou que “a companheira Benedita da Silva irá ocupar um Ministério muito importante, que é o de articular todas as políticas sociais do nosso governo” (SILVA, 2003), depositando nela a responsabilidade pela integração e construção de novos rumos para o campo da política social.

Outros ministros seguiram com suas colocações até que o Secretário Executivo do Ministério de Assistência Social e Promoção Social, Ricardo Henriques, adotou uma estratégia diferente – e até mesmo oposta – daquela apresentada pela Ministra Benedita da Silva. Ao perceber que a pasta da Assistência Social estava perdendo a oportunidade gerada pelo presidente Lula em conduzir os trabalhos na Câmara de Política Social, o Secretário Executivo fez uma exposição sobre os problemas mais amplos da política social no Brasil, discorrendo contraditoriamente às propostas apresentadas pela ministra Benedita da Silva.

“O secretário executivo iniciou sua exposição apontando para os graves problemas de focalização na política social brasileira, tanto do ponto de vista do desenho quanto do ponto de vista da implementação, o que geraria enorme desperdício de recursos e salientou que a fragmentação de esforços e sobreposição de ações, ocasionava perda de

efetividade dos gastos e motivava uma percepção negativa por parte da sociedade. (...) A intervenção de Ricardo Henriques recuperou, sem explicação, os itens do relatório da transição sobre a área social e apontou elementos no rumo esperado pelo presidente Lula.” (MONTEIRO, 2011, pg. 68).

Depois dessa explanação, o presidente Lula constituiu um grupo técnico integrado por um representante do Ministério do Planejamento, pelo secretário executivo do MAPS, Ricardo Henriques, e por Miriam Belchior, Assessora Especial da Presidência da República, para elaboração de estudo sobre a política social no Brasil.

O conteúdo do relatório de transição de governo, elaborado por Ana Fonseca, não havia aparecido até então nos debates da Câmara de Política Social. No referido documento, a autora já desenhava o possível caminho das pedras para a integração dos programas de transferência de renda e para a construção das políticas sociais. Ao recuperar tal conteúdo, Ricardo Henriques parece ter recuperado também a confiança do presidente Lula no trabalho da Câmara, pelo menos por um momento, na direção que ele havia traçado.

4.3A arena dos conflitos

Na retomada dos trabalhos, ficou estabelecido que o grupo técnico reunir-se-ia com os representantes setoriais durante os meses de abril e maio, antes da próxima reunião da Câmara de Política Social. Neste período, foram realizadas reuniões nos ministérios responsáveis pela gestão dos diferentes programas de transferência de renda existentes com vistas a sua unificação.

Todavia, nesse intervalo de tempo, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar havia elaborado uma proposta alternativa para a unificação dos programas de transferência de renda. Segundo Monteiro (2011), essa proposta foi encaminhada aos membros no dia anterior à reunião da Câmara que ocorrera em 12 de junho e que apesar do seu caráter confidencial, o jornal A Folha de São Paulo já tinha publicado a proposta de antemão.

A proposta do MESA se diferenciava do GT e da própria concepção de unificar todos os programas. O que parecia estar pesando nessa iniciativa era a tentativa de manter a Segurança Alimentar e o Programa Fome Zero na agenda

de prioridades da gestão federal, “que foi concebido para ser a vitrine da área social do governo Lula.” (MONTEIRO, 2011, pg. 97).

O Ministério da Educação também anunciou, nesse período, a criação de quatro programas de transferência de renda no âmbito do MEC (Poupança-escola, Bolsa Escola para o ensino Médio, Primeira Infância e Pré-Escola), deixando, assim, o clima tenso para os coordenadores e integrantes da Câmara.

“Estas propostas do MEC contrariavam frontalmente a lógica de unificação definida na reunião da CPS de abril e ameaçava jogar por terra o esforço despendido pelo Governo Federal em todo esse período.” (MONTEIRO, 2011, pg. 86)

Conforme Monteiro (2011), o presidente Lula indagou ao ministro Graziano se a proposta do MESA tinha sido construída paralelamente àquela apresentada pelo grupo técnico instituído por ele na última reunião. Apesar de inicialmente Graziano ter negado essa intenção, o ministro reconheceu, posteriormente, que o presidente Lula ficara insatisfeito com a situação gerada pelo trabalho paralelo do MESA.

O presidente Lula reprovou a postura dos dois ministros envolvidos publicamente durante a reunião.

“O Lula deu uma bronca na briga que houve entre o Cristovão e o Graziano na imprensa. O Graziano se expôs muito. O Cristovão lançou um monte de bolsas na imprensa e o Lula disse: como pode, tem ministro lançando bolsa que nem discutimos aqui!” (MONTEIRO, 2013)

Outra resistência encontrada nesta etapa foi a do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci. A defesa da equipe econômica estava na estabilização da economia em primeiro momento, para depois pensar em atender aos onze milhões de famílias por meio de um programa único de transferência de renda.

O assessor Especial da Presidência da República Frei Betto também discordou das duas propostas presentes na arena de debate, apontando-as como assistencialistas e defendeu ainda a manutenção dos conselhos locais do Programa Fome Zero devido ao seu valor simbólico e à capacidade de articulação do mesmo com as políticas estruturais. Já o ministro da Integração Nacional

sugeriu que fossem criados grupos de trabalhos paralelos para desenhar o programa.

O presidente Lula apresentou-se contrário à proposta do ministro Ciro Gomes e informou que a Câmara seria o espaço para que as contribuições fossem debatidas e que a partir daí abriria a discussão com outras instâncias de governo, principalmente com os governadores dos estados.

Desta forma, as dificuldades encontradas tenderiam a ser ainda maiores. Isso porque além dos esforços somados para a construção dos rumos para a política social e integração dos programas de transferência de renda sem tirar o Programa Fome Zero da vitrine, a equipe teria que lidar com a necessidade dos setores em imprimir suas marcas próprias dentro do governo.

Nos casos relatados acima, os ministros envolvidos eram do mesmo partido político, participantes do processo de transição e não estariam, como poderíamos pensar à priori, disputando concepções de gestão diferentes.

Mas a disputa se deu de forma acirrada, possivelmente pelo poder materializado nos orçamentos setoriais. Curiosamente, com exceção do Ministro da Saúde, Humberto Costa, todos os outros foram destituídos do cargo na primeira reforma ministerial, no final do primeiro ano de governo.

4.4 Agora a Câmara vai!

A agenda do primeiro ano de trabalho da Câmara de Política Social foi pautada pela unificação dos programas de transferência de renda que culminou com a construção do Programa Bolsa Família (PBF). O processo de elaboração do PBF, como resultado da integração, não foi consensual, como vimos no item acima.

Após as considerações dos atores que participaram da quinta reunião da CPS realizada no dia 12 de junho, o presidente Lula determinou a formatação final da proposta e a apresentação dela para os governadores de estado no encontro programado para o final do mesmo mês.

Conforme relata Monteiro (2011), diante da tarefa e do curto prazo definido pelo presidente Lula para a conclusão dos trabalhos, o Grupo inicialmente constituído se dividiu em quatro sub-grupos, cabendo a cada um deles tarefas específicas. Essa estratégia fez com que os especialistas se organizassem no

âmbito da CPS para fazer consolidar a unificação dos programas de transferência de renda.

Neste sentido, a análise dos relatos coletados na pesquisa de campo aponta que a saída do impasse deveu-se ao desempenho estratégico do Grupo Técnico e principalmente pelo protagonismo do presidente Lula.

“Eu me lembro de que encontrei a Nilcéia³⁴ e ela disse agora a câmara social vai! O Lula deu murro na mesa e disse que agora vai.” (MENEZES, 2011)

Apesar de não afirmarem diretamente quando questionados sobre o possível protagonismo do presidente Lula, os entrevistados narraram em seus discursos, exemplos que apontam o papel do presidente Lula como líder determinante para a integração dos programas de transferência de renda.

Compreendemos que os atores estariam evitando a personificação da gestão no governo Lula e silenciando elementos do processo decisório que não fazem parte dos conteúdos tradicionais de avaliação de políticas públicas.

³⁴ Nilcea Freire foi ministra da Secretaria Especial para mulheres no governo Lula.

5. O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR

5.1 Antecedentes: do governo Itamar Franco à proposta Fome Zero

A década de 1990 foi considerada o apogeu das teses neoliberais, empregadas e aprofundadas no Brasil por meio do Plano de Reforma do Estado, iniciado com o governo Collor (1990-1992), passando pela gestão Itamar Franco (1992-1994) e aprofundando-se ainda mais no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A concepção de Estado prevalecente nestes governos era de um Estado Mínimo, necessário para regulamentar as relações sociais e econômicas, mas depositando na sociedade a responsabilidade pela oferta de programas e serviços, principalmente no campo das políticas sociais.

No caso do governo Itamar Franco (1992-1994), o processo de implementação da Reforma do Estado foi mais comedido, de forma que foi possível assumir a proposta de criação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar como iniciativas de política pública.

Tal proposta havia sido entregue ao Poder Executivo pelo governo paralelo do Lula, que disputara as eleições com Fernando Collor em 1989.

Contudo, com o crescimento das teses neoliberais, havia, no interior do governo Itamar Franco, um embate sobre que concepção de Estado deveria prevalecer. Se a intervenção do Estado em algum grau ou o Estado se abstendo dessa intervenção. A área econômica, por exemplo, que tinha Fernando Henrique Cardoso à frente como Ministro da Fazenda defendia com veemência a retirada do Estado na formulação desta política.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, por meio da vitória nas eleições em 1994, a condução governamental se solidarizou à aposta de que o Estado deveria apenas promover algumas iniciativas de desenvolvimento local e sustentável, micro experiências para o enfrentamento das questões sociais, mas que não deveriam se expandir e assumir a responsabilidade por uma política nacional.

A campanha contra a fome iniciada pelo Sociólogo Herbert de Souza (conhecido por Betinho) ainda no governo de Itamar Franco, possuía como sustentação argumentativa a seguinte concepção: “como o Estado não vai fazer, nós vamos fazer com nossas próprias mãos.”

Segundo Menezes (2012), essa afirmação usada por Betinho gerava um desconforto entre os pesquisadores do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)³⁵, que apostavam, em sua maioria, na centralidade do Estado na condução da política.

“Nos sentíamos mal com essa postura de descompromissar o Estado do que devia ser. Mas nós não compreendíamos e só fomos compreender depois, que pontos importantes na campanha da fome estavam sendo plantados.” (MENEZES, 2012)

Contudo, a noção do direito humano à alimentação, começou ser apresentada para a sociedade por meio desta ação.

O CONSEA criado em 1993 era composto por dois terços da sociedade civil e um terço do governo. Tratava-se de um órgão de aconselhamento do governo, mas que muitas vezes assumia junto com a Ação da Cidadania a execução de políticas. Menezes (2012) atribui a isso o fato de o Estado desempenhar papel muito frágil na oferta de políticas públicas e, desta forma, precisava ser reforçado por dentro da sociedade.

Nos primeiros dias do governo FHC, o CONSEA foi extinto, mas, segundo Menezes (2012) o movimento em torno da temática que havia não se extinguiu, devido às contribuições produzidas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em 1994.

As organizações da sociedade civil começaram a se articular e essa articulação trouxe dois elementos novos para o debate sobre a segurança alimentar. O primeiro foi um avanço no sentido conceitual, onde se agregou o conceito “nutricional” ao tem da fome.

³⁵ O IBASE foi fundado em 1981 pelos companheiros de exílio, Herbert de Souza, o Betinho, Carlos Afonso e Marcos Arruda. Em 1993 a campanha lançada por Betinho se tornaria uma das maiores mobilizações sociais da história do Brasil e transformaria o sociólogo em símbolo da cidadania no Brasil. Fonte: www.lbase.br.

Podemos compreender que quando existe um fechamento para o ativismo político, como havia acontecido no período de governo FHC, propicia-se o assentamento das ideias, a consolidação e o avanço teórico.

Esta consolidação conceitual ficou registrada na participação brasileira na preparação da Cúpula Mundial da Alimentação, pela expressão que tinham os movimentos sociais no combate à fome. A cúpula se realizou em 1996, dois anos depois da I Conferência Nacional.

Os movimentos sociais continuaram a se mobilizar e em 1998 criaram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, que formalizava uma organização que já existia informalmente. Essa mudança alterou a característica marcante da Ação da Cidadania em “colocar a mão na massa” para a cobrança do Estado em ofertar políticas públicas no âmbito da Segurança Alimentar.

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional trouxe a segunda contribuição referida linhas acima. Começou a defender a ideia de que o CONSEA deveria ser um órgão menos executivo e mais de aconselhamento, proponente de políticas públicas, intersetorial e preferencialmente ligado à Presidência da República.

Menezes (2012) relata que a discussão da intersetorialidade já começava a ser absorvida nas discussões, mas que evidentemente essa visão do fórum não foi aceita pelo governo FHC.

Logo após a criação do Fórum, foram realizadas eleições estaduais e diversos governos de oposição ganharam nos estados, inclusive Itamar Franco em Minas Gerais. Curiosamente naquele momento Itamar Franco era oposição ao governo FHC. Segundo Menezes (2012) os representantes do Fórum aproveitaram a oportunidade da eleição de Itamar e agendaram uma audiência com o novo governador para tratar do tema, uma vez que ele havia criado o primeiro CONSEA quando presidia o país.

A partir desta audiência, foi criado o CONSEA estadual de Minas Gerais. Em seguida, o Fórum fez articulação com o governo do Acre, Paraná e Rio Grande do Sul e instituiu CONSEAs nos referidos estados.

“Aonde havia governos de oposição a gente foi ficando CONSEAs estaduais. Isso deu um reflorescer, inclusive revitalizando a prática de conselhos, uns mais bem sucedidos e outros menos bem sucedidos. Revitalizando a

ideia da participação social a partir de um processo de concertação nos governos.” (MENEZES, 2012)

Ao mesmo tempo, em 2001, começa, no Instituto de Cidadania, um movimento elegendo alguns temas que seriam pilares de uma nova candidatura do Lula (apesar dos documentos publicados pelo Instituto de Cidadania afirmarem que apoiariam todos os candidatos). Algumas pessoas integrantes do Fórum foram convidadas informalmente a participar da proposta, que tinha o tema de combate à fome como elemento central da agenda governamental. O documento, denominado Fome Zero, fazia uma leitura sobre a receptividade da campanha da fome na sociedade brasileira, mas chamava atenção para a necessidade de se responsabilizar o Estado nessa empreitada.

O Projeto Fome Zero foi apresentado em agosto de 2001, tendo sido colocado para discussão em três seminários realizados em São Paulo, Fortaleza e Santo André. Nos seminários, participaram diversos especialistas da área, ONGs, deputados, senadores, colaboradores, empresários e gestores públicos. Com as sugestões incorporadas, tratou-se de finalizá-lo e lançá-lo em sua terceira versão, em Brasília, no Senado, no dia 12 de outubro de 2001, Dia Mundial da Alimentação, como um evento de grande destaque nacional. Contou-se com a presença de lideranças políticas de diversos partidos, representantes de trabalhadores rurais, de organismos internacionais, como a FAO e a Unesco, prefeitos de grandes cidades e de governadores. Tratava-se de recolocar o tema da fome na agenda nacional, independentemente da linha partidária.

Takagi (2006) menciona duas divergências principais que acompanharam o Projeto Fome Zero desde o primeiro momento do debate. Tais divergências tiveram grande repercussão na mídia, no sentido de desqualificar a proposta com consequências no governo, principalmente na fase de implantação. Uma delas foi o debate dos números. A apresentação do número de 44 milhões de pessoas vulneráveis à fome, que seria o potencial público beneficiário das propostas de atendimento direto foi motivo de severas críticas de especialistas e não especialistas do setor governamental e não governamental.

A metodologia adotada pelo Projeto Fome Zero apontava para um ligeiro aumento da pobreza extrema entre 1995 e 1999, impulsionado pelo aumento de

5% ao ano nas áreas metropolitanas (Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi, 2001).

“Este debate dos números acabou politizado, pois opôs, de um lado, a gestão do Governo Federal e, de outro, a proposta apoiada pelo líder do Partido dos Trabalhadores. No entanto, este decorre fundamentalmente da ausência de pesquisas de âmbito nacional sobre a situação alimentar da população brasileira. Após o único estudo de âmbito nacional que mediu a situação alimentar, com dados de consumo, realizado em 1974, denominado ENDEF (Estudo Nacional da Despesa Familiar), não foi feito nenhum outro no Brasil. Dos estudos que se seguiram, o que mais se aproxima do ENDEF é a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, do IBGE, que mede todo o dispêndio mensal das famílias. No entanto, naquele momento era realizado apenas nas áreas metropolitanas, o que implicava na necessidade de estimar a diferença dos custos nas áreas urbanas não metropolitanas e nas áreas rurais. Assim, lançou-se mão de diferentes métodos para estimar a população indigente, geralmente a partir da estimativa de renda (chamado método indireto), inferindo-se que, abaixo de determinada renda, a família ou a pessoa não teria condições de alimentar-se.” (Takagi, 2006, pg. 80)

Todavia, a permanência do debate politizado sobre esse tema também pode estar relacionada com a questão da focalização dos programas sociais, objetivo caro aos formuladores dos programas de renda mínima de então. Para estes formuladores, os números questionáveis não contribuiriam para a tão desejada focalização das políticas sociais, fato que, para estes, embora importante, era secundário frente à prioridade de implantação de uma política universal de garantia de direitos.

Takagi (2006) não pareceu imparcial ao tratar, em sua tese de doutoramento, do debate sobre a renda básica de cidadania do senador Eduardo Suplicy que virou lei no governo Lula. Apontou a proposta como de “baixa capacidade de implantação frente aos limites orçamentários.” (TAKAGI, 2006, pg. 78)

Segundo Takagi (2006, pg. 82), uma segunda crítica de grande impacto ao Projeto Fome Zero foi o debate que originou a proposição do Programa Cartão Alimentação. Houve uma forte reação contrária à utilização de tíquetes para troca de alimentos. A referida autora enumera as críticas da seguinte forma:

a) argumento da corrupção - seriam facilmente trocados por dinheiro, com um deságio, assim como ocorre com os tíquetes alimentação fornecidos pelas empresas aos seus empregados, que são aceitos como moeda de troca de segunda mão, sendo que, ao final, a família poderia comprar o que quisesse. Soma-se a este o argumento do risco do direcionamento do recurso a bebidas alcoólicas;

b) argumento do livre arbítrio – o fornecimento do tíquete, obrigando à compra de alimentos, seria uma forma autoritária de direcionar o gasto da família. Melhor seria fornecer o dinheiro para a família escolher onde quer gastar, como com dentaduras, como defendia o Senador Eduardo Suplicy, principal opositor à proposta dos tíquetes e defensor de transferência de renda em forma de dinheiro;

c) argumento do custo: seria muito custoso imprimir os tíquetes e distribuí-los à população beneficiária, diminuindo a eficiência do programa. Estes argumentos fortaleciam-se frente à proliferação dos programas de transferência de renda na forma de Bolsa-Escola nos municípios, governos estaduais e Governo Federal, por meio de cartão eletrônico e utilização de rede bancária oficial para o saque.

Ainda segundo a autora, este foi o grande debate e divisor de águas do Projeto Fome Zero. Contudo, para Takagi, a distinção entre as duas estratégias – transferência monetária ou tíquete alimentação ia muito além da mera sistemática de distribuição dos benefícios. Os defensores da renda mínima argumentavam fortemente que a liberdade de gastar onde e em quê as famílias quisessem e o menor custo de distribuição seria o mais importante. Do outro lado, o dos cupons, destacavam-se dois argumentos principais: o do direito à alimentação e o da mudança da estrutura de produção de bens de consumo básicos. O argumento do direito à alimentação visava assegurar que todas as famílias tivessem acesso, no mínimo, aos recursos necessários a alimentar-se, e o Estado deveria assegurar este direito. Por isso, conceitualmente era importante que o recurso fornecido (que deveria ser o do valor de uma cesta alimentar de qualidade) estivesse associado ao alimento de qualidade, preferencialmente quando acompanhado por programas de educação alimentar, visando à valorização de hábitos alimentares saudáveis e resgate de culturas alimentares regionais e locais.

5.2 O Fome Zero no governo Lula

Coube a um dos grupos da equipe de transição, que havia ficado responsável pela coordenação do Projeto Fome Zero ainda no Instituto Cidadania, o desenho institucional do Programa Fome Zero bem como suas primeiras ações a serem anunciadas logo no início do governo Lula.

A referida equipe contou com apoio externo para conduzir a tarefa, o que culminou, segundo Takagi (2006), na realização de uma Missão conjunta entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, visando contribuir para transformá-lo em um programa de governo e também para avaliar formas de como as organizações poderiam apoiar a operacionalização do programa.

No período de 2 a 6 de dezembro de 2002, foi realizada a missão em Brasília que contou com a participação de cerca de 60 técnicos de âmbito internacional e nacional, com a equipe de transição, entidades organizadoras, convidados do governo, técnicos do meio acadêmico, representantes da sociedade civil, como sindicatos e associações ligados à temática da segurança alimentar.

Durante a “força-tarefa”, foram debatidos temas prioritários para uma primeira agenda: agricultura familiar; arranjos institucionais; cadastro único dos programas sociais; formatação do CONSEA; convivência com a seca; Direito Humano à Alimentação; educação alimentar; fundo contra a pobreza; gênero; microcrédito; políticas nutricionais; Pronaf; sociedade civil.

Takagi (2006, pg. 86) fez uma síntese das discussões ocorridas neste processo e apontou que o desenho institucional da equipe de transição governamental foi caracterizado pelos seguintes resultados:

- Recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República;
- Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República;
- Utilização da estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República e era coordenada pela ex-Primeira Dama, Ruth Cardoso;

- Readequação do orçamento em R\$ 1,8 bilhão para as ações do Programa em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal;
- Amplo processo de mobilização popular, inclusive com a criação de uma assessoria especial na Presidência para cuidar desse tema.

Outra iniciativa concretizada no período foi possibilitar o recebimento de doações privadas e individuais para "o combate à fome do Presidente Lula", por meio do próprio Fundo de Combate à Pobreza. Esta também era uma novidade institucional, pois se verificou que, mesmo sem fazer campanhas, as pessoas queriam contribuir espontaneamente com a prioridade do Presidente, e a forma mais fácil seria com a doação em dinheiro. Mas o governo não tinha, até então, instrumentos legais para internalizar estas doações e garantir seu uso para os devidos fins.

O desenho do Programa Fome Zero considerou três eixos centrais, a saber: a implantação de políticas públicas; a construção participativa da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e o Mutirão contra a fome;

O primeiro eixo seria basicamente o desenho do Projeto Fome Zero original, do Instituto Cidadania, complementado com a formulação da Equipe de Transição, com a classificação das políticas em: políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; as políticas específicas para atender diretamente as famílias no acesso aos alimentos e as políticas locais a serem implantadas por governos estaduais, municipais e pela sociedade organizada (Takagi, 2006).

O outro eixo referia-se ao compromisso – assumido junto aos movimentos sociais – de consolidar, de forma participativa, a política de segurança alimentar e nutricional. Por fim, o terceiro eixo era o Mutirão Contra a Fome, no qual seriam organizadas as atividades de mobilização da sociedade civil, similarmente à Campanha liderada pelo sociólogo Betinho, no início da década de 1990.

Estas ações possibilitariam a implantação do Programa no primeiro ano e instituíram a base de funcionamento do mesmo nos anos seguintes. Paralelamente ao desenho institucional, formatou-se, também durante a equipe de transição, as primeiras ações a serem implantadas pelo Programa Fome Zero do Governo Federal.

5.3 O processo de recriação do CONSEA e a escolha dos Atores

Alguns componentes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional começaram a participar da elaboração do projeto Fome Zero em 2001 e defendiam a tese de que seria necessário pensar a questão da segurança alimentar e nutricional, ampliando o foco do combate à fome.

Dentre os participantes do Fórum, Francisco Menezes foi convidado a escrever a parte conceitual do programa. Renato Maluf, especialista na questão do abastecimento, foi convidado a contribuir no conteúdo da política. O futuro candidato Lula também começava a participar das discussões gerais.

No processo de montagem do arcabouço institucional, foi demandada pelo grupo, a recriação do CONSEA. A proposta foi bem recebida e incorporada ao projeto do Fome Zero.

Por outro lado, uma segunda proposta lançada pelo grupo participante do Fórum não prevaleceu. A defesa era para a criação de uma Secretaria especial na Presidência da República que coordenasse os ministérios em relação à segurança alimentar e nutricional, garantindo a intersetorialidade. Argumentava-se que a criação de um ministério poderia isentar os outros ministérios a terem uma participação efetiva.

Vale ressaltar que em relação à estrutura administrativa, a criação do Ministério não estava na proposta original, nem do Projeto Fome Zero, nem da própria proposta da equipe de transição. Segundo Takagi (2006), esta seria uma solução construída ao longo do período final da elaboração da estrutura de governo.

José Graziano avaliou que a partir da criação de novas secretarias, todas elas sem recursos orçamentários "de ministério" e com a criação de outra pasta na área social, a partir da transformação da Secretaria de Assistência Social em Ministério da Assistência Social, o tema da segurança alimentar e do combate à fome perderia sua força dentro do governo.

Segundo relato de Menezes (2012), numa decisão tomada às vésperas da posse do novo governo, prevaleceu a proposta de José Graziano de criação de um Ministério próprio por meio de defesa feita diretamente ao presidente Lula.

De acordo com Takagi (2006), a avaliação da equipe de transição foi de que a proposta de criação do MESA não entraria em conflito com o Ministério da

Assistência e Promoção Social, que por sua vez abarcaria as atividades, cargos e projetos da antiga Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, e integraria os programas de transferência de recursos diretamente aos municípios, evitando sobreposições e a falta de focalização existente naquele momento.

Apostava-se que a questão da prioridade e da busca de atuação interministerial seria garantida pela vinculação do Ministro Extraordinário à Presidência da República, possibilitando, assim, o exercício do papel de coordenador e articulador.

No entanto, esta proposta descontentou os membros do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, que participaram do grupo de elaboração da proposta institucional do Programa Fome Zero na fase de transição. Os membros do Fórum sempre defenderam a proposta original, desde 1991, da formação de uma Secretaria Especial vinculada à Presidência, e não um ministério setorial que, na visão deles, enfraqueceria o caráter intersetorial. A visão era de que titulares do mesmo nível hierárquico não teriam interesse em atuar de forma articulada e horizontal.

“A gente insistia muito na necessidade de compromissar os outros órgãos do governo dentro dessa política. O ministério ficava na ordem da presidência da república, diretamente ligado a presidência, o que caracterizava certa prioridade. Ele executava políticas, que era uma coisa que a gente achava que não tinha que executar. Mas ele também tinha um sentido de coordenação. Era um mescla de coordenação, secretaria e um ministério propriamente dito.”
(MENEZES, 2012)

O contra-argumento era que uma Secretaria teria pouca autonomia em gerenciar recursos orçamentários, e que toda solicitação de estrutura e de recursos ficaria sob dependência direta da Casa Civil. A proposta do Ministério Extraordinário, que obteve apoio do Presidente eleito, também descontentou alguns membros responsáveis pela formatação do desenho institucional do Governo Federal, pois representaria uma divisão de poderes para com o núcleo coordenador do governo no Palácio do Planalto.

Dentro deste contexto, foi criado o Ministério Extraordinário de Combate à Fome (MESA). Na mesma época, foi criado um Grupo de Trabalho do qual

participaram representantes do Fórum Brasileiro e José Graziano, com a finalidade de mapeamento sobre quais seriam as representações da sociedade civil que integrariam o futuro CONSEA.

Menezes (2012) sinalizou a preocupação que existia em garantir a representação de organizações significativas no campo da segurança alimentar e representações do empresariado. Alguns nomes surgiram como indicação das suas entidades, outras pela força do seu próprio nome dentro da arena de debates. Alguns representantes da classe artística foram indicados tais como o jogador de futebol Raí e o ator Marcos Winter.

Apesar da presença de alguns artistas e do mesmo formato de composição entre governo e sociedade civil, esse novo CONSEA não se assemelhava em atribuição ao primeiro conselho instituído em 1993. A presença dos notáveis na primeira formatação do CONSEA foi substituída agora por sujeitos que compreendem e/ou militam na temática.

Neste sentido, a medida provisória n. 103 de 1º de janeiro de 2003, que trata da Organização da Presidência da República, incluiu como órgão direto de assessoramento à Presidência o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesta Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, foram criados, além do CONSEA, o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Na mesma data, foi publicado o Decreto nº 4.564, de 1º janeiro de 2003, que definiu o MESA como o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, e autorizou as doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, para aplicação exclusivamente em ações de combate à fome. O titular do Ministério Extraordinário nomeado foi o coordenador e idealizador do Projeto Fome Zero, José Graziano da Silva.

Ao final do primeiro mês de governo, foi regulamentado o seu funcionamento por meio do decreto n.º 4.582. O CONSEA foi composto por trinta e oito conselheiros, designados pelo Presidente da República. Esta composição era paritária entre representantes da sociedade civil e os seguintes representantes governamentais: Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento; Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; Ministro de Estado da Educação; Ministro de Estado da Fazenda; Ministro de Estado do Meio Ambiente; Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado da Assistência e Promoção Social; Ministro de Estado do Trabalho e Emprego; Ministro de Estado da Integração Nacional; Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretário Especial de Políticas para as Mulheres e Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, esta última representação incluída por decreto em setembro do mesmo ano. O documento prevê ainda a participação de um representante da Assessoria Especial do Presidente da República, por ele designado.

O Conselho inicia suas atividades, funcionando regularmente com reuniões ordinárias a cada dois meses e várias reuniões extraordinárias. Naquele momento, o presidente Lula parecia dar grande relevância ao Programa Fome Zero, apostando no trabalho do conselho para o seu fortalecimento.

Vale destacar que a regulamentação estabelece que o CONSEA será sempre presidido por um dos membros representantes da sociedade civil, designado pelo Presidente da República, e secretariado pelo Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. O cargo não é remunerado e é considerado de serviço público relevante.

Assim, a presidência do CONSEA foi uma indicação do próprio Presidente Lula que escolheu o Sr. Luiz Marinho, líder sindical e Presidente da Central Única dos Trabalhadores-CUT, para assumir a função devido à relação de extrema confiança que depositava em sua pessoa.

Em relação à estrutura física para o funcionamento do CONSEA foi narrado pelos entrevistados que o espaço era composto por duas salas do prédio da presidência e uma sala de reunião, além de um auditório disponível para as plenárias.

O quadro de recursos Humanos contava com profissionais em Cargo de Comissão (DAS 2 e DAS 3) dos Ministérios cedidos para o Conselho, com cerca de dez funcionários de carreira atuando junto ao CONSEA.

“Fomos felizes nesse sentido, pois existe uma função no governo, de gestores públicos. É um dos concursos mais

disputados, junto com o do Itamarati. Os salários são elevados e eles ainda ganham um adicional para a função e a gente sempre conseguiu colocar a frente da secretaria.” (MENEZES, 2012)

No primeiro ano de funcionamento do Consea, o presidente do conselho possuía dois assessores vinculados a uma consultoria da FAO. A partir do segundo ano, esses assessores saem e chegam os gestores públicos.

Os primeiros meses de 2003 parecem ter sido intensos e tensos, voltados para a construção das bases de funcionamento do Programa e de sua institucionalidade: o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o novo CONSEA e a participação dos demais Ministérios.

Em janeiro de 2004, em meio a uma reforma ministerial, o MESA foi extinto e sua estrutura incorporada ao novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que herdou também as estruturas e as políticas do Ministério da Assistência Social e da Secretaria Executiva do Bolsa-Família. O Ministro que assume a pasta é o Deputado Federal e ex-Prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias.

Com essas mudanças, a área da segurança alimentar ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN. As políticas específicas iniciadas no MESA permaneceram sob sua responsabilidade e foram continuadas. No entanto, perderam espaço político no Ministério e nos meios de comunicação.

O arranjo institucional criado para “tocar” a política de segurança alimentar parece ter ocupado lugar de destaque no governo, pela prioridade nas pautas da Presidência da República, pela presença do próprio presidente Lula nas reuniões e pelo espaço físico ocupado no prédio da presidência, tão disputado entre demais os órgãos.

Todavia, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome parece não ter experimentado terreno tão promissor quanto o CONSEA. O MESA sobreviveu apenas doze meses. Na primeira reforma ministerial foi extinto e suas atribuições incorporadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

5.4 Tudo que é sólido desmancha no ar? O Fome Zero desaparece na fala do governo

Em 2003, o lançamento do Fome Zero havia sido programado pelo governo para "distender as enormes pressões por resultados por parte da imprensa e da sociedade civil logo no início de mandato, e isto acabou concentrando toda a atenção da mídia no Fome Zero e não no governo como um todo." (Takagi, 2006, pg. 119).

Para Francisco Menezes, o presidente Lula tinha uma obsessão em acabar com a fome no Brasil, devido a sua própria trajetória pessoal. O Fome Zero teve divulgação publicitária muito grande no plano de governo. Houve, inclusive, certa absorção por parte de setores mais vulneráveis da sociedade, dessa expressão Fome Zero. Podiam até não saber de que se tratava, mas sabiam que era política do governo para combater a fome.

Após o anúncio da prioridade ao combate à fome, feito pelo recém-eleito Presidente da República, inúmeras pessoas procuraram o Instituto Cidadania para oferecer ajuda como voluntário para o Programa Fome Zero. No início do governo, não foi diferente. O oferecimento de ajuda para o Programa prioritário do governo era enorme e muitas pessoas procuravam formas de participação, muitas vezes mediante doação de alimentos ou dinheiro.

A participação voluntária no Programa acabou se transformando em uma verdadeira campanha cívica, mas para ter resultados efetivos era necessário ter organização e estrutura. Segundo Cartilha do MESA intitulada "Política de Segurança Alimentar", o mutirão tinha três funções: criar canais efetivos de participação da sociedade civil; instituir e organizar as campanhas de doações de alimentos e em dinheiro e expressar a transversalidade do Programa Fome Zero dentro do governo, onde os Ministérios responderiam às ações em conjunto.

Para dar conta desta tarefa, foi criada uma estrutura dentro do MESA, o Núcleo de Atendimento Especial (NAE) e o setor de atendimento com uma linha telefônica 0800. A proposta de manter separada a estrutura de gerenciamento do Mutirão da parte de gerenciamento das políticas públicas foi implantada, visando a evitar a confusão de que o Programa Fome Zero do Governo Federal fosse mais uma campanha de arrecadação de dinheiro e alimentos, como se aventou

na época. Mas, também, seguia as orientações da Missão conjunta FAO/BID/Banco Mundial/Equipe de Transição, ocorrida em dezembro de 2002.

O Núcleo de Atendimento Especial foi criado inicialmente para atender aos doadores, analisando as propostas de doações de empresas, entidades de classe, ONGs e pessoas físicas interessadas em estabelecer parceria com o Programa. Em um mês de funcionamento, o Núcleo cadastrou 70 propostas. As atividades propostas caminhavam muito além da doação de alimentos e incluíam cursos de formação profissionalizante, geração de emprego, entre várias outras.

Para obter o certificado que autorizava a empresa ou entidade a utilizar a logomarca do Fome Zero, o interessado deveria apresentar um plano de ação para um período de quatro anos e detalhar as atividades do primeiro ano. O MESA acompanhava o trabalho das empresas. O cadastramento era feito através de um site criado para informar e esclarecer a população sobre as ações do Programa.

Foram lançados, também, manuais de como as empresas poderiam participar do Programa e criadas contas especiais no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal para receberem doações para o Programa Fome Zero. Os recursos arrecadados foram direcionados exclusivamente para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Também foi formatada uma sistemática para arrecadação de alimentos doados. Os alimentos não perecíveis, em volume superior a 12 mil kg, seriam encaminhados à Conab ou aos Centros de Recepção e Distribuição de Alimentos (CRD), que seriam criados nos municípios. Os alimentos em pequeno volume eram encaminhados aos postos de coleta credenciados pelo MESA, com endereços divulgados no site. A coordenação deste procedimento era feita pelo MESA, Conab e Assessoria Especial da Presidência.

De acordo com Takagi, a central de atendimento telefônico para fornecer informações sobre o Programa Fome Zero começou a funcionar no dia 17/03/2003, de forma gratuita (o serviço 0800), com uma equipe composta por 900 operadores.

No final de 2003, 99 empresas e entidades parceiras do Programa Fome Zero tinham sido credenciadas, a partir de projetos de inclusão social. Outras 1.412 instituições ou entidades foram autorizadas a utilizar a logomarca do Fome Zero em shows, exposições, jogos de futebol e eventos que arrecadam alimentos

ou recursos destinados ao Programa. Nas contas correntes, foram depositados R\$ 7,3 milhões, que foram direcionados para a construção de cisternas no semiárido nordestino.

Ao mesmo tempo, na Assessoria Especial da Presidência foram desenvolvidas duas frentes de atuação: a chamada mobilização cidadã, com o incentivo e a capacitação para formar grupos de mobilização voluntários em prol do Fome Zero; e a mobilização para construção de uma rede de empresários parceiros do Programa Fome Zero, em articulação com o NAE do MESA.

A primeira frente, segundo Takagi (2006), resultou em uma institucionalidade própria: a Assessoria Especial organizava palestras e capacitava os voluntários para integrar os chamados “componentes do Mutirão contra a Fome”: o Copo (Conselho Operativo do Programa Fome Zero); o Prato (Programa de Ação Todos pelo Fome Zero); o Sal (Agentes de Segurança Alimentar) e o Talher (Equipe de Capacitação para a Educação Cidadã). Estas nomenclaturas, bastante criativas e didáticas, muitas vezes entraram em conflito com a estrutura dos Comitês Gestores incentivados pelo MESA, que não eram estruturas de mutirão, mas de gestão compartilhada de um programa público nacional. Além disso, aumentavam o potencial de confusão de entendimento do que seria o Programa Fome Zero do Governo Federal. (TAKAGI, 2006, pg. 118).

Contudo, em pouco tempo, a mobilização social perdeu o fôlego inicial. Ainda de acordo com dados apresentados por Takagi, em dezembro de 2003, 99 empresas foram credenciadas pelo Programa Fome Zero, em dezembro de 2005 eram 106, um aumento de apenas 7 empresas em quase dois anos. As doações em dinheiro mantiveram o fôlego inicial, já que, de um valor de 7,3 milhões, em 2003, de doações voluntárias, o valor passou a R\$ 10,6 milhões, em 2005.

Quando o Programa Bolsa Família foi implantado, o Ibase fez uma pesquisa sobre o Programa Bolsa Família no nordeste. Menezes conta que nesta oportunidade foi narrado frequentemente pela população: “eu estou recebendo o Fome Zero.”

“Na minha gestão do CONSEA (segundo ano) já vai desaparecendo. A questão do bolsa família vai se impondo, tem mais recursos, E assim ele vai saindo do noticiário.” (MENEZES, 2011)

Com o passar do tempo, o próprio governo deixa de tratar do Projeto Fome Zero. Para Menezes ocorreu uma “queimação por parte da mídia muito grande. A mídia começou a anunciar que o Fome Zero havia fracassado. Então, *o Fome Zero desaparece na fala do governo*. O presidente Lula também deixa de falar Fome Zero.” (MENEZES, 2012)

Passa-se a divulgar mais o Programa Bolsa Família e a política de segurança alimentar e nutricional. Desta forma, a veiculação do nome do Programa de Transferência de Renda com o Fome Zero aponta para a confusão que as duas políticas causavam na compreensão da população, devido ao (mau) uso da informação por parte da imprensa e talvez pela mudança de rumo das escolhas que o governo fez a partir do segundo ano de gestão.

5.5 Temas na agenda do CONSEA

No primeiro ano de governo, o CONSEA viveu a experiência de elaborar algumas propostas de políticas públicas, entre elas:

- O Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, elaborado dentro do conselho, a partir de um grupo intersetorial;
- Apresentação de proposta para modificar a orientação convencional do Plano de Safra 2003/04, dando prioridade à adoção de medidas de incremento à agricultura familiar e aos assentados da reforma agrária;
- Discussão e aprovação do plano de ação do MESA para 2003 e as ações para o Plano Plurianual 2004-2007;
- Reivindicação de maior participação na discussão do Projeto de Lei sobre os Transgênicos junto à Casa Civil;
- Montagem da Comissão Organizadora da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Orientação para a realização de conferências municipais, estaduais e regionais preparatórias para a II Conferência Nacional;
- Orientação para a formação de conselhos de nível municipal e estadual a partir da elaboração de um caderno específico, que resultou na formação de 110 conselhos municipais e 22 estaduais até dezembro de 2003.

Neste sentido, foi iniciada a preparação da realização da segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, após dez anos da realização da primeira conferência. O CONSEA tomou a frente da preparação da conferência a partir do segundo semestre do primeiro ano de governo e a conferência foi realizada no ano seguinte, ou seja, em 2004.

Começava a existir, no interior do governo Lula, uma fermentação dos processos de conferências e algumas acontecendo e mobilizando muitas pessoas em diversas áreas. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional parece ter sido realizada no sentido de uma reanimação importante.

Naquele momento o MESA não existia mais. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome estava criado e o titular da pasta era Patrus Ananias. Segundo Menezes (2012), o novo ministro, que ocupava a função de secretário executivo do CONSEA, possuía dentre as suas características pessoais a receptividade à participação social. Para os conselheiros do CONSEA, esse era um elemento importante na condução dos trabalhos no conselho, devido à abertura dada para o melhor funcionamento deste arranjo institucional.

Após a realização da conferência, o CONSEA dedicou-se ao acompanhamento da realização das diretrizes fixadas pela conferência. Uma das principais deliberações da conferência foi o estabelecimento do marco legal da segurança alimentar. Para tratar dessa questão, foi constituído um grupo de trabalho dentro do CONSEA para analisar e elaborar o conteúdo do marco legal. Esse conteúdo foi desdobrado posteriormente na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional.

A instituição da Lei Orgânica foi considerada uma conquista marcante na trajetória da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por instituir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, garantindo o direito humano a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais e sendo sustentável do ponto de vista socioeconômico e agroecológico.

Ao mesmo tempo, o CONSEA incluía na agenda o debate acerca dos programas de governo que precisavam ser reforçados, pois segundo o então presidente do CONSEA, esses figuravam como programas de maior impacto. Os

programas elencados pelo CONSEA eram o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Alimentação Escolar (PAE).

O Bolsa Família se destacava pelo que transferia de renda e pelo que trazia de possibilidades de acesso à alimentação pelos grupos mais pobres da população, enquanto o Programa de Alimentação Escolar, por não ter tido nenhum reajuste do valor per capita repassado pelo período de dez anos.

“O CONSEA teve um papel de discussão do programa que estava se implantando de maneira forte. Em várias plenárias o CONSEA trabalhou a questão do Programa Bolsa Família. Outro tema de destaque foi o Programa de Alimentação Escolar. O valor estava muito depreciado. Havia vários problemas no Programa, como por exemplo se um município não prestava contas ou desviava os recursos, o repasse era suspenso. Isso significava a penalidade dos próprios alunos que eram penalizados.” (MENEZES, 2012)

Na terceira audiência que o então presidente do CONSEA, Francisco Menezes, teve com o Presidente da República, foi apresentado estudo realizado sobre a situação do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e discutida a reivindicação de correção dos valores praticados. Nessa ocasião o presidente Lula assumiu o compromisso em atualizá-lo, pois segundo Menezes (2012) ele havia ficado muito assustado com a informação. Mas solicitou que o Conselho formulasse proposta para reorganizar o PAE e não só aumentar o valor dos recursos.

Este passou a ser então, um tema da agenda do CONSEA durante a gestão de Francisco Menezes. Para isso, foi criado outro grupo de trabalho com a participação do próprio presidente do conselho para elaboração do Programa de Alimentação escolar.

Na época eram 36 milhões de alunos recebendo a alimentação escolar diariamente. Não passava despercebido ao governo que ao promover mudanças no programa, a repercussão sobre essas crianças e as próprias famílias, sobretudo os mais pobres, teria um impacto importante.

O processo de elaboração de um projeto de lei demorou em torno de um ano e meio, sendo submetida à votação no Congresso Nacional. Na verdade, eram dois projetos de lei. O primeiro, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e

Nutricional, foi aprovado após um período de tramitação de onze meses na Câmara e no Senado. O segundo, do Programa de Alimentação Escolar, ganhou destaque importante no debate. A proposta apresentada estabelecia que no mínimo 30% do fornecimento da alimentação escolar deveriam vir da agricultura familiar.

De acordo com Menezes (2012), essa foi uma vitória importante, pois deu muita energia para os movimentos sociais em defesa da SAN e significou a abertura de um mercado que não sabiam os formuladores se a própria agricultura familiar iria dar conta.

Ao questionarmos por que a política estabelecera o percentual de 30%, Menezes lembra que surgiu um folclore em torno da questão. Algumas pessoas faziam piadas dizendo que existia um representante da Nestlé, representante da Associação Brasileira do Agronegócio (ABIA), que defendia 0% de fornecimento da agricultura familiar e um representante da sociedade da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) que defendia 60%. A média feita pelo CONSEA dava 30%. Mas o ex-presidente afirmou que isso nunca aconteceu. Teve um debate baseado em estudo realizado pelo conselho, onde foi presumido que em média 30% seria um índice possível para a alimentação escolar. Mas existiu uma especulação em relação a isso. Tanto que até hoje alguns municípios brasileiros não conseguem contar com 30% da produção familiar enquanto outros municípios ultrapassam este percentual.

Outra questão na agenda, decorrente do referido tema, foi a extensão do público do programa de alimentação escolar. O aumento do público significava uma considerável repercussão no orçamento, o que exigiu esforço do conselho para convencer o presidente Lula, que não estaria, a princípio propenso a isso.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também entrou para agenda governamental neste momento, com a perspectiva de o conselho fazê-lo crescer. Tratava-se de um programa tipicamente intersetorial, oneroso, que vai desde a produção da agricultura familiar, passando pelo atendimento a grupos mais necessitados para onde era destinada a produção, até a formação de estoques.

Foram abordados, no CONSEA, programas voltados para as populações indígenas e populações tradicionais, que tinham necessidades específicas. Assim como demais programas ligados à saúde, tal como a questão do Sistema de Vigilância Nutricional, com o objetivo de fortalecê-lo, a proposta de alimentação

adequada e saudável, com a perspectiva de ampliar o foco no incentivo ao consumo de frutas e legumes, vinculando a ampliação do programa desde a produção até o consumo.

No âmbito da sociedade civil, o CONSEA inicia um processo de aprendizado sobre o funcionamento da máquina pública e a concepção de Estado.

Vale ressaltar, como mencionado anteriormente, que a composição deste arranjo institucional era diferente do CONSEA criado no governo Itamar Franco, onde pessoas notáveis compunham a representação da sociedade civil. No governo Lula, o CONSEA priorizou a composição de integrantes militantes e/ou especialistas da área de segurança alimentar e nutricional.

Contudo, a maioria dos militantes vinha de uma trajetória caracterizada pela prática de oposição aos governos anteriores. Salvo algumas exceções, eram pessoas muito habilitadas a denunciar, a dizer o que não queriam, mas com uma dificuldade em propor o que queriam dentro da estrutura dos poderes.

“É claro que ninguém era tão desinformado assim, sabíamos da exigência dos três poderes, mas atuar no parlamento, por exemplo, exigia determinada disposição e preparo e aparatos que isso o CONSEA não tinha. Fomos criando a necessidade de uma assessoria tecnicamente habilitada e esse tipo de coisa.” (MENEZES, 2012)

No âmbito do Poder Executivo foi necessário inserir o debate sobre como se constituía o orçamento público para que as defesas em prol de maior investimento de recursos em determinados programas fossem embasadas no trâmite legal de funcionamento da máquina e não ficasse no plano das reivindicações desconectadas com as possibilidades de construção de políticas públicas.

Podemos compreender que os primeiros anos do conselho foram de aprendizado. Neste processo, os conselheiros passaram a debater suas funções enquanto conselho e a compreender que as deliberações poderiam contribuir na formulação de políticas, no âmbito do Poder Executivo e também nas proposições junto ao parlamento.

5.6 Nem tudo são flores

Com relatamos acima, o processo de aprendizado dentro do CONSEA possibilitou uma forte atuação relacionada à questão da ampliação do acesso aos alimentos, identificação das demandas de populações com características específicas e a valorização da produção familiar. Contudo, outros temas não foram tão exitosos, dentre eles aqueles relacionados ao impacto no meio ambiente, a questão dos transgênicos e a composição da sociedade civil no conselho.

Segundo Menezes (2012), o CONSEA sofreu grandes derrotas. Em relação ao meio ambiente, o Conselho não teve abertura para incidir no debate. No tocante ao tema dos transgênicos, apesar de este ter sido bastante discutido, não foi possível a interferência do CONSEA para impedir a produção e consumo dos transgênicos no país.

A composição da representação da sociedade civil no conselho demandou grande esforço para que a composição fosse representativa da sociedade que temos. O presidente do Conselho no período, Francisco Menezes, defendia que seria necessária a representação empresarial, nunca majoritária, mas garantindo a transparência na negociação e disputa no campo da alimentação, sem que esses atores ficassem buscando seus interesses por fora do espaço institucional.

Outro ator que gerou tensionamentos dentro do CONSEA foi a Casa Civil. Era recorrente a intenção de deslocar o Conselho do espaço que ocupava. O posicionamento da Casa Civil era de retirar da Presidência todos os “penduricários que eles não estariam dando conta”.

De acordo com o relato de Menezes (2012), foi o ex-presidente Lula que sustentou a manutenção do CONSEA na Presidência da República.

“Eles falavam isso desde o primeiro ano. Só que não iam tirar com o Luís Marinho. (...) O Lula defendia o CONSEA lá. O Gilberto Carvalho também, ele segurou e tinha muito acesso ao Lula e aí não tiraram. Agora no início do governo Dilma começaram os rumores novamente. Vai sair da presidência e tal. Eu fui acompanhar o Renato Maluf para reforçar o pedido dele junto ao Gilberto Carvalho e o Gilberto disse que não ia deixar.” (MENEZES, 2012)

A criação do arranjo institucional do CONSEA na estrutura da Presidência da República parecer ter sido uma estratégia para garantir a manutenção da prioridade do tema na agenda presidencial a partir da proximidade de Lula naquilo que ele cuidava pessoalmente.

A questão da Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser tema transversal às demais políticas públicas, mas a execução de políticas em cada pasta precisava ser negociada com os representantes dos ministérios cotidianamente. A adesão dos ministérios foi, a princípio, um processo fácil. Primeiro pela visibilidade que o Fome Zero obteve no período de campanha e depois pelo espaço na estrutura da Presidência da República que o CONSEA ocupou. Mas, posteriormente, os ministros parecem ter sido sucumbidos a suas pautas setoriais e precisaram de certo pulso do próprio presidente da república para não abandonarem a participação direta neste arranjo institucional.

5.7 A participação de cabresto

Nos primeiros meses de trabalho, a presença dos ministros nas reuniões do CONSEA era muito frequente, devido à cobrança feita pelo Presidente da República. Com o passar do tempo, muitos ministros passaram a designar secretários executivos ou membros dos ministérios para a sua representação.

O presidente Lula, apesar não conseguir estar presente em todas as reuniões, mantinha uma periodicidade na participação e integrava a plenária sempre que convidado.

“Ele foi à primeira reunião, depois passou quatro meses e ele foi de novo. Quando eu assumi a presidência ele vinha... deve ter vindo umas seis vezes. Nunca deixou de vir quando era convidado. Ele vinha sempre que convidado. Apesar de não poder vir em toda reunião.” (MENEZES, 2012)

Segundo relato de Menezes, Lula fazia uma brincadeira e dizia: “Chico, você me passa o nome dos ministros que não estão vindo às reuniões, hein.” Os Ministros apareciam sempre que um tema da sua pasta ia ser discutido, pois seria interesse direto deles.

“O ministro da saúde veio sempre que temas da sua pasta eram discutidos. Até o ministro das relações exteriores veio, apesar de não ter assento no CONSEA. Ele veio quando discutimos posições brasileiras relacionadas com a segurança alimentar.” (MENEZES, 2012)

Alguns ministérios enviavam um número grande de funcionários para as reuniões do CONSEA e outros mandavam um número menor de representantes. O Ministério da Agricultura, por exemplo, só teve a presença direta do ministro nas reuniões em que o presidente Lula esteve presente, apesar da tensão permanente nas plenárias devido à questão do agronegócio. Mas o referido ministério enviava sempre um representante, inclusive esse representante fazia parte, segundo relato do entrevistado, do quadro da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), e, paradoxalmente, seria um dos mais fortes críticos da política de agronegócios do governo.

“Ele ocupa um cargo de direção na Conab e tem uma sustentação dos movimentos sociais muito forte. Do início do governo é um dos poucos que não caiu e que está até hoje, fazendo a mais forte oposição.” (MENEZES, 2012)

Para esse representante, a escolha do conselho parece ter sido pela relevância do arranjo institucional como arena de disputa e negociação. Além da visibilidade que o resultado do embate traria para o campo das políticas públicas. A ênfase na formulação de políticas públicas e a natureza intersetorial do CONSEA parecem caracterizar tal experiência. A prioridade e a participação direta do presidente Lula foram fundamentais na adesão dos ministros ao arranjo institucional.

5.8 Relações institucionais do CONSEA

O CONSEA como órgão de assessoramento da Presidência da República estabelecia conexão direta com os ministérios e demais secretarias do governo federal. Para compreender como ocorreu esse processo, perguntamos aos entrevistados sobre a relação institucional do conselho.

5.8.1 O CONSEA e os Ministérios

Para o estabelecimento de uma relação com as pastas setoriais, foi construída a estratégia de percorrer cada ministério com assento no CONSEA e, assim, discutir com os atores a agenda que os interessaria dentro do conselho.

Francisco Menezes coloca que os ministérios identificaram o CONSEA como um possível aliado em disputas que os ministérios tratavam sozinhos ou na própria aproximação com o Presidente da República por meio de audiências.

Sobre essa experiência, Menezes também conta que o Ministério da Educação absorveu a potencialidade do CONSEA muito bem, citando como exemplo o caso da alimentação escolar.

Com o Ministério da Saúde, apesar das trocas sucessivas de ministros, a atuação foi como a de um “órgão dentro dele”, através da relação que se constituiu, sobretudo com as coordenações de áreas, em especial a Área Técnica de Alimentação e Nutrição.

A relação com o MDS foi intensificada institucionalmente a partir do segundo ano de governo, principalmente devido à relação de amizade construída entre os atores que encabeçavam as duas instâncias: o presidente do CONSEA Francisco Menezes e o Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Patrus Ananias.

“O Patrus nem precisa falar. Porque tem aí um mistura de relação pessoal. Eu acabei ficando muito amigo dele e isso se misturava um pouco. A gente conversava sobre política, sobre tudo, independente da agenda do CONSEA. Mas quando era para ser formal, ele entrava fortemente. A relação era muito privilegiada com o Ministério de Desenvolvimento Social.” (MENEZES, 2012)

O relacionamento com a pasta da Agricultura parece ter sido pontual a partir da CONAB, com fragilidades na relação com o Ministério.

Segundo Francisco Menezes, no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o ministro Miguel Rossetto enquanto ocupou a pasta (2003-2006) foi muito receptivo ao trabalho junto ao CONSEA. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também esteve engajado na questão da segurança alimentar e teve uma

boa relação com o conselho, assim como a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para Mulheres. Menezes faz uma ressalva na relação com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial que caminhou muito próxima até a saída da Secretária Matilde Ribeiro. Quando assume o Secretário Edson Santos a relação ficou mais afastada com o CONSEA. Não existia, segundo o entrevistado, “nenhuma animosidade, mas ficou menor.”

O Ministério do Planejamento teve uma forte ligação com o CONSEA em função da discussão e defesa que o conselho fez sobre o orçamento da segurança alimentar. O orçamento passou a ser um instrumento de disputa muito forte e o referido ministério designou um técnico de alta patente para acompanhar o CONSEA naquele momento.

Fora desse contexto de disputa pelo orçamento, o Ministério do Planejamento assistia às plenárias como participante, sem interferência direta nos debates.

Dentro da rotina de funcionamento do conselho, Francisco Menezes ressalta que o CONSEA atuava não só nas plenárias, mas a partir de comissões responsáveis pelo debate interno de determinados temas. Os ministérios também enviavam técnicos para integrarem essas comissões. Todos os temas que entravam para a pauta das plenárias deveriam ser discutidos e preparados pelas comissões anteriormente. Desta forma, as comissões seriam espaços para se decidir inclusive como esses temas iriam ser trabalhados. Contudo, o engajamento dos ministérios ocorria principalmente quando a questão dizia respeito à sua pasta específica.

A iniciativa de dialogar com as pastas ministeriais parece ter sido bem sucedida, porque deu visibilidade ao arranjo institucional e apontou o potencial do espaço perante os ministérios que a priori vinham priorizando a participação no conselho apenas quando da presença do presidente Lula nas reuniões.

5.8.2 O CONSEA e a Secretaria Geral da Presidência da República

Em termos de relações pessoais, a relação com a Secretaria da Presidência parece ter sido boa com o ministro Luiz Dulci e com a equipe de

assessores. Contudo, conforme narra Francisco Menezes, uma das iniciativas do CONSEA gerou certo desconforto no Secretário Geral, Luiz Dulci.

“Por causa da nossa mania de intersetorialidade, a gente achou que uma coisa que não se fazia no Brasil, mas que se devia fazer, era reunir os outros conselhos conosco e tratar de temas comuns. E depois que começamos a puxar isso, nós ficamos sabendo que isso estava nos planos do Luiz fazer. O Interconselhos que agora até existe já formalizado. Então ele ficou muito preocupado. O que o CONSEA está fazendo puxando os outros conselhos e que a secretaria não foi chamada? Isso foi um erro nosso. De fato, a secretaria tinha essa atribuição, de articulações da sociedade e nós esquecemos de chamar a secretaria para dentro. Fizemos umas quatro reuniões de interconselhos. A gente trabalhou indicadores, questões das conferências. Os conselhos que participavam eram muitos: Conselho de Assistência Social, de Saúde, Desenvolvimento Agrário e Sustentável, o Conselho (Conselho de Desenvolvimento Econômico e social) e todo mundo gostava. Mas uma coisa que é difícil é você ter fôlego para fazer tudo o que quer fazer. Assim como o governo não conseguia implantar esse espaço de interconselhos, a gente não conseguiu manter. Porque ficou muito consagrado, porque era o CONSEA que puxava.” (MENEZES, 2012)

A atribuição da Secretaria Geral da Presidência era a articulação com os movimentos sociais e o apoio à participação social. Neste sentido, o presidente Lula definiu que o CONSEA não se relacionaria diretamente com a secretaria da presidência, a não ser que tivesse algo específico a ser tratado e a articulação dos conselhos ficaria a cargo da Secretaria Geral.

A relação institucional se dava, assim, diretamente com o gabinete da Presidência da República. O responsável pelo recebimento das demandas no gabinete era o próprio Ministro Gilberto Carvalho ou o assessor direto do presidente, que faziam o acompanhamento direto do CONSEA.

5.8.3 O CONSEA e a Casa Civil

Em alguns momentos a Casa Civil teve um papel forte e colaborativo com o CONSEA, principalmente na disponibilização dos seus aparatos técnico e jurídico

para os dois projetos de lei que foram concebidos dentro conselho, assim como em debates menores que precisavam de suporte para esclarecimento.

Ao falar da Casa Civil, Menezes conta que também se estabeleceu uma relação direta com a assessora Miriam Belchior, mas o entrevistado não soube explicar porquê.

“A Miriam Belchior sempre estava curiosa em saber como estava o CONSEA ou ligava porque não tinha gostado de alguma coisa e tal. Não era com o Zé Dirceu, nem com a Dilma, mas ela se interessada particularmente pelo andamento do CONSEA.” (MENEZES, 2012)

Em outros momentos a Casa Civil foi um ator que defendeu a saída do CONSEA da Presidência da República. Já no mandato de Renato Maluf (2008 a 2011), na presidência do CONSEA, mais precisamente no ano de 2008, foi criada a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Este arranjo institucional foi criado dentro do MDS. Francisco Menezes aposta que esse foi quase um depoimento dos setores do governo dizendo que o CONSEA também deveria estar dentro do MDS, reforçando a ideia da Casa Civil.

Desde então, a CAISAN vem cumprindo a sua função de imprimir a intersectorialidade no âmbito federal, mas não teria, segundo Menezes, a mesma efetividade de chamar os ministérios como o CONSEA. Talvez o desenho institucional da Câmara de Políticas Sociais pudesse abarcar com maior efetividade uma Câmara Intersetorial e dentro dela uma comissão responsável pela Segurança Alimentar e Nutricional.

De qualquer forma, o CONSEA vem se mantendo atrelado à Presidência da República, conseguindo resistir ao deslocamento. A perspectiva intersectorial do Conselho pode ter se mantido até os dias de hoje devido ao lugar que ocupa no organograma, ou seja, por não estar inserido em um setor específico.

6. DISCUSSÃO

A preponderância do Executivo Federal tem sido uma marca das relações governamentais no Brasil em diferentes momentos históricos, conforme sinalizado por autores como ABRUCIO (2005), FIGUEIREDO e LIMONGI (1999), PEREIRA e MUELLER (2000).

Vimos que dentro do Poder Executivo, disputam diferentes interesses na arena de correlação de forças e que no âmbito do Executivo Presidência alguns temas ficam em torno do Presidente.

A partir dessa perspectiva, encontramos algumas características dos arranjos institucionais instituídos no período estudado que sintetizamos no quadro abaixo:

Secretaria Geral da Presidência da República	Câmara de Política Social	CONSEA
Composta por representante governamental (com status de ministro) e equipe técnica; Função: articulação do Executivo com os movimentos sociais; Principal canal de escuta da sociedade civil organizada; Cria estratégias de organização interna; Amplia os temas debatidos; Estimulou a participação social no plano de desenvolvimento do país.	Composta por representantes governamentais (ministros e demais funcionários do alto escalão) de diversas pastas; Função: formulação e condução das políticas da área social; Principal aposta do Presidente da República para a integração dos Programas de Transferência de Renda; Elaborou o desenho do Programa Bolsa Família; Arena de disputas e forte correlação de forças entre dois setores da área social;	Composto por representantes governamentais e da sociedade civil; Função: contribuir para a elaboração das Diretrizes da Política de Segurança Alimentar no Brasil; Assumiu a formulação da Política de SAN;

Tais características foram analisadas por meio de três categorias apresentadas a seguir.

6.1 Modo de Governar no Executivo Presidência

Compreendemos que apesar dos atores entrevistados argumentarem que não existiu protagonismo do presidente Lula no processo de construção dos

novos arranjos institucionais e de determinadas políticas sociais no governo federal no período analisado e afirmarem que a equipe de governo foi responsável por formular tudo junto, identificamos, em suas narrativas, diversos exemplos em que o presidente Lula assumiu papel de protagonista.

Os atores negaram o protagonismo do presidente Lula não desejando realizar “certo culto à personificação”. Talvez para os entrevistados, o personalismo possa ser compreendido como característica de um governo ditador ou desqualificaria o que aconteceu na experiência do governo.

Contudo, as decisões de alto caráter tomadas no processo decisório encabeçado pelo Presidente da República parecem ter seguido “intuições”. Lula usou da sua sabedoria peculiar, sempre vinculada aos problemas palpáveis da população e do país e o traço pessoal do governo parece ter ecoado numa equipe. Essa marca está plasmada na característica de líderes governamentais que se expressam no modo de governar.

Quando Luiz Dulci narra a opção por “fazer as duas coisas articuladas” em temas que foram tratados como opostos ao longo da trajetória política-econômica e social do Brasil, nos fez imaginar um certo jeito de fazer política que pode colar-se na discussão da participação representativa.

Identificamos uma contradição nessa história, entre o conteúdo, que é o que na nossa prática tradicional tem sido os parâmetros de votação para a escolha de nossos representantes, e o jeito de fazer. No seu modo de governar, o presidente Lula exercia o conteúdo e o jeito de fazer.

Podemos compreender que no caso do governo federal na gestão de Lula, um lado do jeito de fazer ficou nas mãos da Secretaria Geral da Presidência e o outro lado do jeito de fazer, ficou no na Casa Civil e no Ministério da Fazenda. Nessa divisão, os atores da Casa Civil e da Fazenda apresentaram resistências ao primeiro jeito de fazer (da Secretaria Geral) que contemplava a participação social diretamente na gestão federal. Ou seja, esse seria um jeito de fazer que se apresentou no governo Lula no que diz respeito à relação com os movimentos sociais. Ele conviveu com outros modos de fazer dentro do próprio governo.

A constituição deste pedaço parece ter sido possível graças ao papel fundamental desempenhado pelo presidente Lula, por isso ele manteve junto dele e não na dispersão do governo. Para garantir tal manutenção foi necessário colocar à frente da Secretaria Geral um gestor de sua extrema confiança. Essa

visão abarcou tanto o arranjo da Secretaria Geral, como da Câmara de Política Social e do CONSEA.

A pista para pensarmos assim foi o compromisso pessoal que o Presidente da República fez no investimento dessas institucionalidades. Os exemplos narrados pelos atores durante as entrevistas de em certas oportunidades o presidente Lula solicitar: “não avisa que eu não vou para a reunião” ou “eu fico só alguns minutos e depois você toca a reunião, senão os ministros não vêm”, foi o que chamamos por participação de cabresto, pois essas estratégias apontaram com clareza que não é possível o presidente controlar um ministério.

Isso significa que existe uma fatia do bolo que ficou com o presidente e que ele cuidou pessoalmente dentro do núcleo que ficou colado no que chamamos aqui por Executivo Presidência. Todavia, existiram outras fatias que não estavam na esfera de controle do presidente, tais como a definição dos rumos da Política Agrária que teve uma articulação forte do PMDB com o outro lado do PT. Nesse processo, os interesses postos pelos donos de terras no país, parecem não ter sido compatíveis com a “radicalidade” da então Ministra Marina Silva e que o presidente Lula também não sustentou.

Esse constructo explicitou o modo de governar construído pelo Executivo Presidência na gestão Lula.

6.2 Participação Social como jeito de fazer

Durante a pesquisa de campo vimos que os movimentos sociais organizados chegaram ao Palácio do Planalto e puderam compor, na Secretaria Geral, discussões sobre as pautas de desenvolvimento e os demais temas da agenda do Executivo Presidência.

Contudo, outros espaços foram criados a partir das viagens do presidente pelos municípios do país. O presidente estabeleceu que não ficaria em Brasília mais de dois dias da semana. Desta forma, o acesso da população ao Executivo Presidência poderia vir pelos movimentos sociais que chegavam ao Palácio do Planalto e por meio daqueles que recebiam o presidente nas diversas regiões do Brasil. Ou seja, a ida permanente do presidente aos estados e municípios mostrou que a participação não se dava somente por quem chegava à sede do governo, mas através das idas do presidente. Isso poderia ser considerado por

alguns como campanha eleitoral, mas compreendemos no estudo que essa pode ter sido uma abertura para executar o jeito de fazer ou o modo de governar da gestão Lula.

O que tem como marca do jeito de fazer é que neste caso a articulação se deu com os movimentos sociais organizados e não com pessoas isoladamente. Tem uma perspectiva de que os dispositivos foram criados para esse filtro de articulação com os movimentos previamente organizados, com o objetivo de se discutir temas para além dos setoriais, uma vez que o tema setorial já seria debatido com os atores em cada ministério, nos conselhos e conferências.

Durante a entrevista, Luiz Dulci lembrou o debate que fez, na década de 1980, sobre as características dos movimentos sociais brasileiros que historicamente se posicionaram como opositores, críticos ao Estado opressor. E o esperado neste governo seria uma postura mais propositiva, ofensiva dos movimentos sociais. De forma que o movimento social se abrisse para outra característica, mais crítica inclusive, de maneira que eles conhecessem o funcionamento da máquina pública e cobrassem do Estado respostas às demandas da sociedade. E quando não chegassem ao consenso, que os movimentos pudessem continuar reivindicando na mídia, fazendo as mobilizações na rua sobre aquilo que defendiam.

A análise feita apontou o entendimento teórico do modelo de movimento social que se desejou para a gestão participativa do período. Devido a inexistência do modelo idealizado, a gestão utilizou mecanismos para lidar com o movimento social que tinha. Apresentou as estratégias que se mantiveram em movimento, protegidas pela legitimidade e pelo símbolo da Presidência da República.

Vale ressaltar que, neste caso, não estamos tratando da figura de um gestor que assumiu o poder central nesta condução, pois a instituição Executivo Presidência teve problemas dentro do governo entre esse “jeito de fazer” e “outro jeito de fazer”. O Executivo Presidência precisou o tempo todo construir espaços de resistências. O presidente Lula teve um governo construído em equipe, mas com a compartimentação dos pontos centrais da agenda.

O outro lado do jeito de fazer pode ser visto na agenda conduzida por Antônio Palocci e José Dirceu no Executivo. Talvez esses atores possam ser considerados a fatia de protagonistas desse outro lado do jeito de fazer. No

arranjo eles estavam à frente do jogo político partidário durante a construção do governo.

Na composição dos espaços, Antônio Palocci, José Dirceu e Lula exerceram traços pessoais distintos que formavam a composição interna do PT.

No processo de partilhamento, o presidente Lula foi um grande negociador que teve suas “cartas na manga”, sem abrir mão “do seu pedaço”. O CONSEA seria um exemplo disto, assim como a Secretaria Geral da Presidência da República e a Câmara de Política Social.

Neste “pedaço” foi possível para o presidente colocar representantes de sua confiança pessoal para articular com os movimentos sociais. Criou a estratégia dos paletós para o pessoal entrar no prédio do Palácio e desta forma, estabeleceu uma conexão com a democracia participativa, pelo jeito de governar e não apenas pelo conteúdo.

A ambivalência do “vamos fazer as duas coisas!”, pode ter sido uma estratégia para superar as dicotomias encontradas no processo decisório. Isso fica simbolizado no jargão bastante utilizado por Lula: “nunca antes na história desse país”, onde declara, em outros termos, que o Executivo Presidência apostou fazer duas coisas que até então eram apresentadas como dicotômicas.

Não estudamos aqui o que foi feito com a escuta do presidente em relação às demandas da sociedade civil organizada, mas conforme apontado pelos atores, certas políticas parecem ter sido elaboradas nesse processo. Como foi a dinâmica de articulação da presidência com os movimentos sociais merece atenção em estudo futuro.

6.3 Os sentidos da intersectorialidade³⁶: o olhar a partir dos arranjos institucionais

Ao analisarmos os três arranjos institucionais que percorremos durante a pesquisa de campo, a saber: Secretaria geral da Presidência da República, a Câmara de Política Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e

³⁶ Parafrazeando Ruben Mattos: Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde. / Pinheiro, R. e Mattos, R. (organizadores). 6. ed. Rio de Janeiro: IMS/UERJ - CEPESC - ABRASCO, 2006.

Nutricional, tentamos compreender os sentidos da intersectorialidade presentes nos documentos oficiais e na narrativa dos atores.

A nova concepção de governabilidade trazida para o interior da presidência teve alguma reflexão na condução intersectorial das políticas públicas. O maior indicador disso foi a quantidade de grupos de trabalho dentro do governo para construir processos de forma conjunta e a quantidade de secretarias intersectoriais constituídas com status de Ministério, tais como a Secretaria de Políticas para Mulheres e a de Direitos Humanos.

A Secretaria Geral da Presidência da República, por suas novas atribuições, passou a ter a intersectorialidade como premissa para seu pleno funcionamento, uma vez que diferentes temas entraram para o debate junto com os movimentos sociais. Desta forma, foi sendo evidenciado o potencial da prática intersectorial.

Todavia, a narrativa dos atores aponta certa resistência em tratar do termo intersectorialidade no sentido mais stricto. Ela se implantou dentro da forma de perceber as políticas públicas pelo jeito de governar, mas não foi teoricamente definida, tampouco assumida pelos atores. Mais do que a intersectorialidade, o princípio central que orientou a reformatação da Secretaria Geral da Presidência da República foi a participação social, entendida como mecanismo capaz de ampliar a arena decisória e torná-la mais aberta e sensível às demandas dos movimentos sociais.

A Câmara de Política Social seria um arranjo importante na formulação das políticas de corte social. Todavia, parece ter sido uma arena de disputas entre as pastas e elucidou o velho dilema da intersectorialidade versus setorialidade.

Em relação ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, a possível contribuição do campo da Segurança Alimentar com os novos sentidos à intersectorialidade pode ter ocorrido devido à natureza do tema, associado ao formato assumido pelo arranjo institucional. Neste sentido, a contribuição se daria pelo peso que o tema da fome trazia para a sociedade e pelo lugar que o CONSEA passou a ocupar no organograma da Presidência da República.

O CONSEA parece ter sido um espaço disputado entre diferentes atores, com reivindicações dos segmentos para garantir assento no conselho, diferente dos demais arranjos aqui analisados.

E por que esse arranjo passou a ser um espaço tão disputado? Talvez pelo lugar institucional que ocupara na Presidência da República, diretamente ligado à figura do presidente Lula.

Tentamos compreender os sentidos dentro do arranjo institucional, mas a natureza “intersectorial” do CONSEA estimulou nossa reflexão sobre a linha tênue que divide a participação social ampliada da intersectorialidade. Neste sentido, seguiremos nosso caminho com mais inquietações do que começamos.

A principal característica institucional do CONSEA seria a capacidade técnica e política de construir, de forma conjunta e pactuada com os setores, uma política destinada a garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de toda a população brasileira.

O conceito de Segurança Alimentar remete a um desenho institucional de política pública que é, por princípio, “supra-setorial”³⁷, ou seja, situado acima dos setores e que norteia a implementação de ações setoriais a partir de uma compreensão integrada dos componentes alimentares (produção, armazenamento, comercialização, consumo de alimentos, etc.).

Segundo Burlandy (2004), esse planejamento inclui a identificação de determinantes-chave das situações de insegurança alimentar e a formulação de intervenções estratégicas que transcendem as ações setoriais e impactam diferentes dimensões do problema.

Dentre estas dimensões, vale destacar a necessidade do planejamento orçamentário e parece ter sido aí o maior desafio encontrado pelo CONSEA na implementação da intersectorialidade.

“A intersectorialidade embora você possa ter convicções sobre ela, a prática da intersectorialidade é um processo difícil. Sobretudo no momento do orçamento, a disputa é muita dura entre os diferentes setores.” (MENEZES, 2012)

Acrescido a isso, foi percebido que ainda persiste a cultura setorializada e a defesa de espaços próprios de poder. Menezes complementa que a representação do CONSEA na sociedade foi muito segmentada em relação aos interesses específicos que defendiam. Cita como exemplo o movimento do campo que quando chegava ao CONSEA não estava muito preocupado com a questão

³⁷ Termo utilizado por Burlandy, L. (2004, pg.10).

da saúde. “Eles queriam ver as demandas deles atendidas. Outros setores também queriam ver sua demanda específica.” (MENEZES, 2012)

A prática intersetorial, no sentido de ir além dos encontros dos diferentes setores, pensando a articulação e possibilidades de potencializar políticas além dos muros dos diferentes ministérios e secretarias, é um desafio forte que não implantado na cultura nem do governo, nem da sociedade. O CONSEA na sua forma de funcionar parece ter desafiado esses setores a pensar além dos seus limites.

A aposta no jeito de governar com ampliação da participação social aponta que apesar das pessoas não estarem interessadas em discutir os conceitos no interior do Executivo Presidência, as concepções estavam presentes no processo decisório.

Da mesma forma, que se rejeita ou evita tratar nas entrevistas das concepções teóricas que embasaram o processo decisório, mas na fala dos atores aparecem pistas da concepção de Estado defendida e do debate sobre democracia e participação social.

Os três arranjos são estruturas institucionais criadas para o diálogo dos setores. A opção em alocá-los diretamente na estrutura da mais alta cúpula do poder decisório no Executivo pode ser um indicador da perspectiva da intersectorialidade, mas a concepção conceitual da intersectorialidade não apareceu como referencial teórico na narrativa dos atores.

Ainda em relação à concepção intersectorial, a categoria conforme delineada no início do nosso estudo não apareceu como conceito teórico debatido e incluído na agenda. Não foi propriamente esta categoria que apareceu, mas a dinâmica de garantia da participação social.

Apesar de ter aparecido na fala dos gestores do Executivo a percepção da fragmentação setorial dentro dos ministérios, essa questão não mereceu atenção na agenda do governo ou não foi um embate superado até o final do governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao caminhar para o fim da nossa discussão, encontramos mais perguntas do que propriamente conclusões. Nada muito diferente do que já experimentamos em outras oportunidades acadêmicas. Afinal, esse é o maior contributo da ciência.

Na tentativa de construir nossa análise sobre a construção dos arranjos institucionais no âmbito social, pelo governo federal na gestão Lula, encontramos certas contradições no processo e alguns aspectos interessantes da política, os quais aqui desejamos dividir.

Compreendemos que os três arranjos foram instituídos dentro do Executivo Presidência e esse lugar seria um lócus privilegiado para garantir a interstorialidade das políticas. Contudo, a rejeição ao conceito quando indagamos os atores sinaliza a vontade de não teorizar sobre a prática da gestão.

Da mesma forma, em relação ao protagonismo do Presidente da República. Essa marca está plasmada na característica de líderes governamentais que se expressam no modo de governar. As decisões de alto caráter pareciam seguindo a experiência acumulado pelo líder sindicalista ao longo da sua trajetória de vida. A trajetória pessoal do presidente Lula e o conjunto de contingências que ocorreram fez com que ele se tornasse um conversador e um negociador. Fez dele um político diferente. O presidente Lula fez aposta de transgredir, não seguir os cânones teóricos tradicionais colocados. Isso abriu caminhos importantes que foram trilhados.

Não pretendemos aqui personalizar o Lula, mas reconhecer que no jogo político existiram coisas que o presidente fez muito bem tais como as conversas com diferentes segmentos da sociedade e a negociação política. Por outro lado, o presidente não possuía conhecimentos profundos sobre economia, tampouco formação acadêmica como os demais presidentes que o antecederam. Essas características foram trazidas para dentro do governo e foi configurando no campo do Executivo Presidência a sua marca. As habilidades do presidente Lula interagiram de forma chave, não só pelos traços da personalidade, mas por outros aspectos silenciados no processo.

O estudo de campo mostra um pouco as estratégias que ele manteve em movimento, protegidas pela legitimidade e pelo símbolo da presidência. E neste

caso, não estamos tratando da figura de um gestor todo poderoso, pois a instituição “Executivo Presidência” precisou o tempo todo construir espaços de resistências e encontrou problemas bem próximos do governo entre esse jeito de fazer e o outro jeito de fazer.

Os integrantes do PT Celso Daniel, Antônio Palocci e José Dirceu talvez possam ser considerados a fatia de protagonistas do outro lado desse jeito de fazer. No arranjo do Executivo Presidência eles estavam à frente do jogo político partidário na construção do governo.

Na composição dos espaços, Antônio Palocci, José Dirceu e Lula exerceram traços pessoais distintos que formam a composição interna do PT.

O presidente Lula teve um governo construído em equipe, mas com a compartimentação dos pontos centrais da agenda. No processo de partilhamento, Lula foi um grande negociador que teve suas cartas na manga, sem abrir mão de um pedaço. O CONSEA seria um exemplo disto. A Secretaria Geral da Presidência, também. Nesse arranjo, Lula escolheu um gestor de sua confiança pessoal para articular com os movimentos sociais. Esta estratégia criou uma conexão com a democracia participativa, pelo jeito de governar e não pelo conteúdo político.

Não estudamos aqui o que foi feito com a escuta do presidente às demandas da sociedade civil organizada, mas conforme apontado pelos atores, certas políticas como o ProUni, parecem ter sido elaboradas nesse processo. Acreditamos que a dinâmica de articulação da presidência com o movimento social merece atenção em estudo futuro.

Outro elemento considerado em nossa análise foram as apostas que são feitas no processo decisório. Trazemos como exemplo a aposta feita na Ministra Benedita da Silva e a desistência dessa aposta ao final do primeiro ano de governo.

A aposta não foi no arranjo institucional em si. Ela tem a ver com o arranjo, mas também na possibilidade de pessoas e nas contingências ocorridas. Nesse processo, o presidente teve um papel fundamental, pois é ele quem convida e desconvida atores para compor o governo.

A experiência narrada aponta que houve um segundo desenho institucional que só foi possível devido à primeira aposta e a desistência dela. Neste caso, a aposta não foi o arranjo, mas na pessoa.

A opção de construir outro arranjo, diferente de uma Secretaria Nacional para pasta do Combate à Fome sinaliza que esse novo arranjo não foi exatamente um projeto prévio que orientou a sua construção, mas uma série de contingentes, acontecimento ocorridos durante o processo. O que permitiu a criação do CONSEA como órgão de formulação política reunindo vários ministérios e a sociedade civil para traçar coisas sobre segurança alimentar. Permitiu a construção do PBF como uma política importante, permitiu no arranjo da Secretaria Geral da Presidência uma série de inovações no sentido de permitir processos diretos do presidente de escuta ao movimento social, como um patamar importante.

Esse arranjo não foi uma opção propriamente dita. A indicação da proposta era a criação, mas o cotidiano da política é um pouco mais contingencial.

O arranjo institucional do CONSEA operou coisas interessantes mais do que o arranjo institucional de um Ministério (MESA). Podemos afirmar que o CONSEA foi o principal ator na formulação da política de SAN.

Isso pode significar que o processo que andou mais não foi o processo da máquina típica do Estado. E sim um arranjo participativo, que não se enquadra nos aparatos tradicionais da burocracia estatal. Isso produziu efeitos. Por outro lado, esse mesmo arranjo participativo só operou porque esteve sob o guarda-chuva do Executivo Presidência.

Em relação à participação social, compreendemos que os movimentos sociais organizados chegaram ao Palácio e puderam compor na Secretaria Geral as discussões sobre as pautas desenvolvimento e de grandes temas da agenda do Executivo.

Contudo, outros espaços foram criados a partir das idas do presidente. O Lula não quis estar em Brasília mais de dois dias da semana. Ou seja, o acesso podia ser dos movimentos que chegam ao palácio e daqueles que recebem o presidente nas regiões. Não é só quem estava organizado e chega, mas também quem está organizado e eu (presidente) vou ao encontro. A ida permanente do presidente aos estados mostra que não é só quem chega, mas que ele também vai. Isso é ao mesmo tempo campanha eleitoral e mais do que isso uma abertura para executar um jeito de fazer.

O que tem como marca é que neste caso seriam os movimentos sociais organizados e não as pessoas isoladas. Tem uma perspectiva de que os

dispositivos são para esse filtro de articulação com os movimentos previamente organizados. Para se discutir temas para além dos setoriais. Porque o setorial é debatido com os atores no ministério.

Em análise anterior Luiz Dulci lembrava o debate que fez na década de 1980 sobre as características dos movimentos sociais brasileiros que historicamente se posicionaram como opositores críticos ao Estado opressor. E o esperado neste governo seria uma postura mais propositiva, ofensiva dos movimentos sociais. Que o movimento social abrisse para uma outra característica, mais crítica inclusive, de forma que eles conheçam o funcionamento da máquina pública e cobrem do Estado respostas às demandas da sociedade. E quando não chegarem ao consenso que os movimentos continuem reivindicando na mídia, fazendo as mobilizações na rua sobre aquilo que defendem.

Isso aponta o entendimento teórico de certo sonho de movimento social que se deseja. E utiliza mecanismos de se a ver com o movimento social que se tem.

Em relação à concepção intersetorial, a categoria conforme delineada no início do nosso estudo não apareceu como conceito teórico debatido e incluído na agenda desta forma. Não foi propriamente esta categoria que apareceu, mas a dinâmica de participação.

Identificamos uma concepção pragmática da intersetorialidade. A aposta no jeito de governar junto, com mais participação, se aproxima mais para o formato da concepção.

As pessoas não estavam interessadas em discutir isso no interior do Executivo Presidência. Talvez isso ajude a compreender porque não tivemos outras ações intersetoriais além dos arranjos estudados. Por que só um pedaço ficou ligado ao Executivo Presidência e por consequências são esses os arranjos intersetoriais.

Da mesma forma, que se rejeita ou evita tratar nas entrevistas das concepções teóricas que embasaram o processo decisório, mas na fala dos atores fica clara a concepção de Estado, o debate sobre democracia e participação social.

A primeira reforma ministerial foi realizada a partir de uma avaliação do presidente que “não estava dando certo”. Isso representa a clareza que o

presidente tinha de que a aposta não estava dando certo. Muda-se o arranjo e ao mudar, você permite o que deu certo. Não foi desenho inicial do Fome Zero que deslanchou e sim a construção da segurança alimentar como política pública e integração dos programas de transferência de renda com o Bolsa Família.

Esses dois caminhos intersetoriais não foram pensados do ponto de vista da intersectorialidade a priori, foram arranjos elaborados para dar conta de determinadas temáticas.

Em nossa pesquisa de campo, a intersectorialidade mostrou-se ao reverso do que era o ponto de partida. Nosso pressuposto era de que havia uma proposta intersectorial para a construção dos arranjos no Executivo Presidência no campo das políticas sociais. Todavia, a característica intersectorial aparece nos arranjos, está presente no Fome Zero, assim como no esforço de articulação para integração dos programas de transferência de renda, na composição do CONSEA, assim como em vários outros lugares também. Mas não foi a intersectorialidade que foi pensada para ser o princípio, a diretriz dos arranjos e da condução dos trabalhos no governo federal.

O núcleo que tem a ver com o campo de temáticas que ficou sob a guarda do Executivo Presidência. O arranjo da Secretaria Geral para garantir a escuta. E por isso que participação cresceu mais do que a intersectorialidade.

Como vimos, o arranjo da Secretaria Geral da Presidência da República adquiriu novas atribuições no governo Lula. Passou a ser o principal canal de escuta da sociedade civil organizada, ampliando os temas a serem debatidos e estimulou a participação social no plano de desenvolvimento do país. Assumiu a função de articular o Executivo Presidência com os movimentos sociais, estabelecendo estratégias de organização interna e novos caminhos para o trabalho institucional burocrático.

O arranjo institucional da Câmara de Política Social foi a principal aposta do Presidente Lula para a integração dos programas de transferência de Renda no primeiro ano do seu governo. Foi considerada uma instância intersectorial de peso para a condução dos trabalhos na área social, assumindo a responsabilidade pela elaboração do desenho do Programa Bolsa Família. Contudo, foi uma arena de disputas e forte correlação de forças entre os atores que protagonizavam os setores da assistência social e combate à fome. Tais conflitos foram considerados fatores de influência para a primeira reforma

ministerial no final de 2003, que culminou na extinção do Ministério Extraordinário de Combate à Fome e do Ministério da Assistência Social e na criação de um Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi compreendido como um arranjo intersetorial, recriado com o objetivo de contribuir para a elaboração das diretrizes da Política de Segurança Alimentar (SAN) no Brasil. Fez uma conexão com o Fome Zero, pois assumiu uma série de questões previstas no projeto e reelaborou a política de segurança alimentar e nutricional, passando a ocupar lugar de destaque na sua condução no país.

Consideramos que a construção dos arranjos institucionais estudados não teve como premissa a promoção da intersetorialidade, mas sim a superação da fragmentação institucional e a ampliação da participação social dentro do Poder Executivo, mais especificamente na Presidência da República

Desta forma, quando olhamos o núcleo do Executivo Presidência, as características das contingências estão presentes. Em nosso estudo as estratégias que foram sinalizadas, as trajetórias das pessoas, suas características, habilidades e oportunidades que se colocam também fizeram parte do processo político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias

DULCI, L. Entrevista concedida a Danielle do Valle Garcia, em 13 de março de 2013, em São Paulo.

MENEZES, F. Entrevista concedida a Danielle do Valle Garcia, em 07 de novembro de 2012, no Rio de Janeiro.

MONTEIRO, I. R. Entrevista concedida a Danielle do Valle Garcia, em 21 de janeiro de 2013, no Rio de Janeiro.

SANTOS, A. C. Entrevista concedida a Danielle do Valle Garcia, em 20 de dezembro de 2012, no Rio de Janeiro.

TAKAGI, M. Entrevista concedida a Danielle do Valle Garcia, em 04 de dezembro de 2012, via skype.

Artigos, Livros e Documentos oficiais

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. Revista Social Política, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

AMES, B. Entraves da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 2003.

AMORIM, E. C. Lições de Direito Constitucional. Ed. Forense: Rio de Janeiro, 2008.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. A saúde e o dilema da intersetorialidade. São Paulo. Hucitec, 2006.

ARENDRT, H. Sobre a violência. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ARRETCHE, M. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre. C. e Carvalho, Maria do Carmo Brandt. (orgs).Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais, pp. 43-56, São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- AYRES, José Ricardo C. M.. Uma concepção hermenêutica de saúde. *Physis* [online]. 2007, vol.17, n.1, pp. 43-62.
- BAPTISTA, T. W. F. Políticas de saúde no pós-constituente. Um estudo da política implementada a partir da produção normativa dos poderes executivo e legislativo no Brasil. 2003. 369 p. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2003.
- BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A. Caminhos para análises de políticas de saúde [Apresentação]. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.7-9. Online: Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2000.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. In: Lua Nova, n. 33. São Paulo, 1994.
- BORGES, C. F. Um olhar arqueológico para a saúde pública brasileira. Possíveis descrições do período 1950-198. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2012.
- BRASIL, Medida Provisória n. 103 de 01 de janeiro de 2003.
- BRONZO, C.; VEIGA, L. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 92, p. 5-21, nov. 2007.
- BURLANDY. L. & LABRA, M. E. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 12, v. 6: Rio de Jnaeiro, p. 1543-1552, 2007.
- BURLANDY, L. Segurança Alimentar e Nutricional: intersectorialidade e as ações de nutrição. *Saúde Revista*, Piracicaba, 6(13): 09-15, 2004.

- CAMERLATTO, D. ET AL. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. Rev. Katálysis. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 265-271 jul./dez. 2007.
- CAMPOS, G. W. de S. Um método para análise e co-gestão de coletivos. São Paulo: HUCITEC, 2000.
- CARVALHO, J. M. Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: um longo caminho. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CHAUÍ, M. Cultura e Democracia. São Paulo. Editora Moderna, 1984.
- COSTA, N. R. Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- COSTA, V. Federalismo: as relações intergovernamentais. IN: Avelar, L. Cintra, A. (Org.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 416 p., 2004.
- COSTA, C. C.; ANDRADE, H. Governo de Transição FHC-Lula: constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula. Série Estudos de Políticas Públicas: Observatório Universitário, junho, 2003.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. IN: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, pp. 333 a 369, 2005.
- Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. www.pt.org.br/pt25anos/anos00/02_diretrizes_prog_governo.pdf. Acesso em 27/04/2008.

- DRAIBE, S. M. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brandt. (orgs).Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais, pp. 13-42, São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- DULCI, L. Um salto para o futuro. Como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. IN: Revista de Ciências Sociais. Vol. 8, n. 51, fev. 2003.
- FERREIRA, V. S. C.; SILVA, L. M. V. Intersectorialidade em saúde: um estudo de caso. IN: HARTZ, Z. M. A.; SILVA, L. M. V. (Org.) Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2010, 3ª edição.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.
- FIORI, J. L. Para uma economia política do Estado brasileiro. Série Estudos em Saúde Coletiva, n. 41. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1993.
- FIORI, J. L. Para ler a vitória de Lula. Revista Princípios, São Paulo, n. 67, Novembro. 2002-2003. P.16-18.
- FREITAS, R. de C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. IN: Katál. Florianópolis, 2007.
- GARCIA, D. V. A Construção da política nacional de saúde bucal: percorrendo os bastidores do processo de formulação. Dissertação de mestrado: IMSUERJ, 2006.
- GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. Ithaca, N.Y.:Cornell University Press, 1993.
- HAAS, Peter M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". International Organization, 1992.

- INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. RAP, Rio de Janeiro, n. 32, p. 35-48, mar./abr. 1998.
- INOJOSA, R. M.. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos Fundap, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.
- JUNQUEIRA L. A. P. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.
- JUNQUEIRA L. A. P. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. Revista FEA-PUC-SP, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.
- JUNQUEIRA L. A. P. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. RAP, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-22, mar./abr. 1998.
- JUNQUEIRA L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. Anais do XI Concurso de Ensayos del Clad "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones". Caracas, 1997.
- KINGDOM, J. Agendas, alternatives and public policies. 2 ed. EUA: Harper Collins College Publis, 1995.
- KOGA, D. Cidades entre territórios de vida e territórios vivido. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 72, p. 23-52, nov. 2002.
- KOGA, D. Medidas de cidades entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. Hegemonía y estrategia socialista hacia una radicalización de la democracia. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

- LEMIEUX, V. Les Politiques publiques et les alliances d'acteurs. IN LEMIEUX, V. et al (Org.) Le système de santé au Québec – organisation, acteurs et enjeux. Saint-Foy: Les Press de L'Université Laval, 1994.
- LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988, in R. G. Oliven, M. Ridenti e G. M. Brandão (orgs.), A Constituição de 1988 na Vida Brasileira. São Paulo, Anpocs, 2008.
- LINDBLOM, C. E. O processo de decisão política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (coleção pensamento político, 33).
- LOBATO, L. V. C. Seguridade social, saúde e equidade no Brasil: elementos para reatualizar o debate. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 1023-1039, 2005.
- LOBATO, L. V. C. Avaliação de Políticas Sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 95-107, 2004.
- MACHADO, C. V. Política de Saúde no governo Lula: mudanças e continuidades. 2007.
- MARQUES, L. R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. Revista Educ. Soc., Campinas, vol. 29 n. 102, p. 55-78, jan/abr., 2008.
- MATTOS, R. A. Sobre os limites e as possibilidades dos estudos acerca dos impactos das políticas públicas relativas à epidemia de HIV/AIDS: algumas reflexões metodológicas feitas a partir do caso brasileiro. IN: PARKER, R. (Org.), GALVÃO, J., BESSA, M. S. Saúde, desenvolvimento e política. Respostas frente à AIDS no Brasil. Rio de Janeiro: ABIA, 1999.
- MATTOS, R. A. Integralidade e a Formulação de Políticas Específicas de Saúde. IN: PINHEIRO, R. e MATTOS, R. A. (Org.) Construção da Integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde. Rio de Janeiro: UERJ, IMS: ABRASCO, 2003.

- MATTOS, R. A. Breves reflexões sobre os caminhos da pesquisa. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. P.257-261. Online: disponível em WWW.ims.uerj.br/ccaps.
- MENDES, A. N., MARQUES, R. M. O impacto da política econômica do governo Lula na Seguridade Social e no SUS. In: Saúde em Debate. V. 29, n.71 Rio de Janeiro: CEBES, 2005.
- MENDES, E. V. Uma agenda para a saúde. São Paulo, Hucitec, 1996.
- MENICUCCI, T. M. G. Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. Pensar BH/Política Social. Belo Horizonte, p. 10-13, maio/jul. 2002.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, maio/Jun. 2008.
- MONTEIRO, I. R. Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família (Dissertação Mestrado). FGV, Rio de Janeiro, 2011.
- MOUFFE, C. O regresso do político. Lisboa: Gradiva, 1996.
- NETO, O. A. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. IN: AVELAR, L.; CINTRA, A. (Orgs.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo : o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.
- ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. Rev. Sociologia Política, vol.19, no.38, p.171-185, Fev., 2011.
- RORTY, R. Contingencia, ironía y solidaridad, Barcelona : Paidós, 1996.
- RUA, M. G.. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Disponível em http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDFAcesso: 20/01/2012.

- SADER, M. Governo Lula: decifrando o enigma. São Paulo: Viramundo, 2004.
- SADER, E. (org.) Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FlascoBrasil, 2013.
- SALLUM JR, B. Brasil e Argentina hoje: política e economia. Bauru, São Paulo, Edusc, 2004.
- SANTOS, B. de S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Dados, vol. 40, nº 3, pp. 465-491, 1997.
- SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições. Brasília, Editora da UnB, 1996.
- SEVERINO, A. J. Subsídios para uma reflexão sobre os novos caminhos da interdisciplinaridade. In: Sá, J. L. M. Serviços sociais e interdisciplinaridade. São Paulo, Cortez, 1989. p. 11-21.
- SILVA, L.I.L., Carta ao Povo Brasileiro, 2002. Disponível em http://www.pt.org.br/pt25anos/anos00/documentos/02_carta_povo_brasileiro.pdf. Acesso em 27/04/2008.
- SILVA, L. I. L. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à Vila Irmã Dulce, Teresina / PI em 10/01/2003. Disponível em: HTTP://www.info.planalto.gov.br/static/inf_briediscursos.htm. Acesso em: 03/04/2013.
- SILVA, G. T. Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. Cadernos MetrÓpole n. 19, p. 81-97, 1º sem. 2008.
- SILVA, P. L. B. COSTA, N. R. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico/Cooperação técnica BID-Ipea. Brasília: Ipea/ BID, 2002.
- SILVA, S. A. M. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. Revista Sociedade e estado. [online]. vol.28, n.1, 2013.

- SPINK, MARY JANE. O conceito de representações sociais na abordagem psicossocial. *Cadernos de Saúde Pública*, 9(3), 3003-308.
- SPINK, PETER. Análise de documentos de domínio público. In: Spink, Mary Jane. *Práticas Discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 3ª Ed.: São Pulo. Cortez, 2004.
- SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.
- TEIXEIRA, C. F.. PAIM, J. S. A política de saúde no governo Lula e a dialética do menos pior. In: *Saúde em Debate*. V. 29, n.71 Rio de Janeiro: CEBES, 2005.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 30(2):5- 43, 1995.
- VIANA, A. L. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para os estudos sobre políticas sociais. IN: CANESQUI, A. M. (Org.) *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: Huccitec/Abrasco, 1997.
- VIANNA, A. L. D. Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. *RAP*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 3-33, mar./abr. 1998.
- WALT. G. *Health Policy: an introduction to process and power*. Johannesburg, Witwatersrand University Press, London and New Jersey, Zed Books, 1994, second impression, 1996.
- WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade Saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. IN: *Revista de Administração Pública – RAP* - Rio de Janeiro, FGV, 34 (6): 47-61, Nov./Dez. 2000.

Levantamento da Produção do Executivo Presidência - 2003

<p>1º de janeiro de 2003 - (eletrônico) Edição especial</p>	<p><u>Decreto nº 4.564, de 1º.1.2003</u> - Define o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, dispõe sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e dá outras providências.</p>
<p>8 de janeiro de 2003 - (eletrônico)</p>	<p><u>Decreto nº 4.569, de 7.1.2003</u> - Dispõe sobre o remanejamento de cargos para a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, e dá outras providências.</p>
<p>31 de janeiro de 2003 - (eletrônico)</p>	<p><u>Decreto nº 4.582, de 30.1.2003</u> - Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências.</p>
<p>11 de Fevereiro de 2003 - (eletrônico)</p>	<p><u>Decreto de 10.2 .2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar o processo que extinguiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, e para propor, de forma conclusiva, medidas para a recriação da SUDENE.</p>
<p>24 de fevereiro de 2003 - (eletrônico)</p>	<p><u>Decreto nº 4.606, de 21.2.2003</u> - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências.</p>
<p>27 de fevereiro de 2003 - (eletrônico)</p>	<p><u>Decreto nº 4.608, de 26.2.2003</u> - Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, e dá outras providências.</p>
<p>7 de março de 2003 - (eletrônico)</p>	<p><u>Decreto de 6.3.2003</u>- Cria o Comitê Executivo Interministerial para a Proteção da Camada de Ozônio, com a finalidade de estabelecer diretrizes e coordenar as ações relativas à proteção da camada de</p>

	ozônio.
11 de março de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 10.3.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar proposta para a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial.
12 de março de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 11.3.2003</u> - Cria Grupo de Trabalho Interministerial destinado a elaborar proposta de medida legislativa promovendo a revisão da Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso.
21 de março de 2003 - (eletrônico)	<u>Mpv nº 111, de 21.3.2003</u> - Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências.
17 de abril de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto nº 4.675, de 16.4.2003</u> - Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003.
23 de maio de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 22.5.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar o processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal S. A. - RFFSA.
29 de maio de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 28.5.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. (plano de atenção integral ao usuário de álcool)
30 de maio de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto nº 4.711, de 29.5.2003</u> - Dispõe sobre a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito. <u>Decreto nº 4.710, de 29.5.2003</u> - Dispõe sobre a implantação e funcionamento da Câmara Interministerial de Trânsito.
31 de maio de 2003 - (eletrônico) - Edição extra	<u>Decreto nº 4.714, de 30.5.2003</u> - Cria a Câmara de Política Social, do Conselho de Governo.
12 de junho de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 11.6.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para analisar e elaborar proposta para a transposição de águas para o semi-árido nordestino. <u>Decreto de 11.6.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar e elaborar proposta para a conclusão da

	Ferrovias Transnordestina.
16 de junho de 2003 - (eletrônico)	<u>Lei nº 10.689, de 13.6.2003</u> - Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. <u>Decreto de 13.6.2003</u> - Cria Grupo Técnico de Trabalho com a finalidade de apresentar propostas de atualização e revisão da legislação do setor de aquicultura e pesca. <u>Decreto de 13.6.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. (frota nacional para pesca)
17 de junho de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto nº 4.744, de 16.6.2003</u> - Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, e dá outras providências.
3 de julho de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 2.7.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia, propondo, caso necessário, as ações necessárias para o uso do biodiesel.
4 de julho de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 3.7.2003</u> - Institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. (desmatamento)
7 de julho de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 4.7.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar e apresentar proposta para viabilizar a implementação de plano para o desenvolvimento do cooperativismo.
8 de julho de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto nº 4.773, de 7.7.2003</u> - Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências. <u>Decreto de 7.7.2003</u> - Cria, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação.
16 de julho de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 15.7.2003</u> - Dá nova redação ao art. 2º do Decreto de 13 de junho de 2003, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. (embarcações pesqueiras)

1º de agosto de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 31.7.2003</u> - Cria a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - CONATRAE.
21 de agosto de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto nº 4.815, de 20.8.2003</u> - Altera o art. 3º do Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).
28 de agosto de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 27.8.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para promover o debate nacional sobre os direitos sexuais e direitos reprodutivos, com ênfase na paternidade consciente e atuante. <u>Decreto de 27.8.2003</u> - Institui Comissão Interministerial para estabelecer critérios e forma de pagamento da reparação econômica aos anistiados políticos de que trata a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002.
2 de setembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 1º.9.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para propor medidas para elaborar diagnóstico e apresentar propostas relativamente à situação fundiária das terras de domínio da União no Estado de Roraima
5 de setembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto nº 4.830, de 4.9.2003</u> - Dá nova redação aos arts. 1º, 2º, 5º, 9º e 10 do Decreto nº 3.201, de 6 de outubro de 1999, que dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o art. 71 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. <u>Decreto de 4.9.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para realizar estudos e elaborar propostas para promover a integração das ações de saneamento ambiental no âmbito do Governo Federal.
12 de setembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 11 0.9.2003</u> - Cria o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo. <u>Decreto de 11 0.9.2003</u> - Cria, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho para a Preparação da Participação do Brasil na XI Sessão da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento. <u>Decreto de 11 0.9.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. (patrimônio da União)
16 de setembro de 2003 -	<u>Decreto de 15.9.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar e apresentar proposta para a criação

(eletrônico)	de Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, e dá outras providências.
24 de setembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 23.9.2003</u> - Institui Grupo Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar propostas, propor diretrizes e medidas para implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital, e dá outras providências.
2 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Lei nº 10.741, de 1º.10.2003</u> - Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. <u>Decreto nº 4.850, de 2.10.2003</u> - Institui Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia, e dá outras providências.
2 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 1º.10.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. (Bingo)
13 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 10.10.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar as demandas apresentadas pela sociedade civil organizada, representativa dos atingidos por barragens, e encaminhar propostas para o equacionamento dos pleitos apresentados.
16 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 15.10.2003</u> - Prorroga prazo estabelecido no Decreto de 11 de junho de 2003, que instituiu Grupo de Trabalho Interministerial para analisar e elaborar proposta para a transposição de águas para o semi-árido nordestino.
21 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Mpv nº 132, de 20.10.2003</u> - Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. <u>Decreto de 20.10.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. <u>Decreto de 20.10.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho para elaborar plano para integração das bases de dados e sistemas para implementação do Programa Bolsa Família.
22 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 21.10.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB em substituição ao atual Fundo de Manutenção e

	Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.
24 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 23.10.2003</u> - Cria Comissão Interministerial com a finalidade de analisar as condições para o registro recíproco dos diplomas de graduação e pós-graduação stricto sensu, conforme o disposto no Protocolo de Intenções na área de Educação, Saúde e Trabalho, firmado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cuba, e dá outras providências.
31 de outubro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 30.10.2003</u> - Estende o prazo estabelecido no art. 1º do Decreto de 28 de maio de 2003, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica (dependentes de alcool). <u>Decreto de 30.10.2003</u> - Acresce incisos ao art. 2º do Decreto de 10 de outubro de 2003, que institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar as demandas apresentadas pela sociedade civil organizada, representativa dos atingidos por barragens, e encaminhar propostas para o equacionamento dos pleitos apresentados.
3 de Novembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 31.10.2003</u> - Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.
13 de Novembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Lei nº 10.764, de 12.11.2003</u> - Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. <u>Decreto de 12.11.2003</u> - Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de elaborar diagnóstico e apresentar proposta para a melhoria das condições de atuação e atendimento dos hospitais conveniados ao Sistema Único de Saúde - SUS.
27 de Novembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 26.11.2003</u> - Institui, no âmbito da Câmara de Política Econômica, do Conselho de Governo, Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar propostas, elaborar diretrizes, propor medidas e coordenar ações para desenvolvimento do microcrédito e das microfinanças.
2 de Dezembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto nº 4.905, de 1º.12.2003</u> - Cria, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho para a Implementação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul.

5 de Dezembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 4.12.2003</u> - Prorroga o prazo estabelecido no Decreto de 1º de setembro de 2003, que institui Grupo de Trabalho Interministerial para propor medidas para elaborar diagnóstico e apresentar propostas relativamente à situação fundiária das terras de domínio da União no Estado de Roraima.
15 de Dezembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 12.12.2003</u> - Cria Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar a participação do Brasil no Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento - SGPC, e dá outras providências.
24 de Dezembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 23.12.2003</u> - Institui a Comissão Executiva Interministerial encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia.
30 de Dezembro de 2003 - (eletrônico)	<u>Decreto de 29.12.2003</u> - Cria Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar e propor políticas para incremento de investimentos em regiões metropolitanas, e dá outras providências.

Fonte: Resenha Diária. Disponível em: [HTTP://www4.planalto.gov.br/legislacao/resenha-diaria/2011](http://www4.planalto.gov.br/legislacao/resenha-diaria/2011)

Roteiros das Entrevistas

Roteiro 1 (CONSEA)

- Poderíamos falar um pouco sobre a sua trajetória profissional até a inserção no governo Lula?

Bloco 01

- Como foi o processo que levou a (re)criação do CONSEA? O que motivou a criação do conselho? Quais as resistências? Por que esse formato?

- Como foi o processo de escolha dos atores que integraram o CONSEA? A Delimitação das participações?

Bloco 02

- Uma vez instituído, como foi a dinâmica de funcionamento do CONSEA?

- Quais os principais temas (agenda) no CONSEA durante o tempo que você participou?

- Quais os temas mais polêmicos que permearam o debate no CONSEA?

- Como se deram as relações com os demais arranjos institucionais:

CONSEA – Secretaria da Presidência

CONSEA – Casa Civil

CONSEA – Ministérios

CONSEA - próprio Presidente da República

- O CONSEA demandou alguma reunião com o presidente da república?

- O presidente da República tomava conhecimento dos temas debatidos pelo CONSEA?

Bloco 03

Em que medida esse arranjo institucional contribui para a intersetorialidade nas políticas sociais?

Qual a sua concepção de intersetorialidade?

Roteiro 2 (Câmara de Política Social)

- Poderíamos falar um pouco sobre a sua trajetória profissional até a inserção no governo Lula?

Bloco 01

- Como foi o processo de criação da Câmara de Política Social?
- Falar do documento de criação. Qual a intenção, propósito de criar a Câmara?

Bloco 02

- Uma vez instituída, como foi a dinâmica de funcionamento da Câmara?
- Quais os principais temas debatidos?
- Quem participava efetivamente das reuniões e quem não participava?
- Como se deram as relações com os demais arranjos institucionais:

Camara – Ministérios

CONSEA – Casa Civil

CONSEA – Secretaria da Presidência

CONSEA - próprio Presidente da República

Bloco 03

Qual a sua concepção de intersectorialidade?

Em que medida esse arranjo institucional contribui para a intersectorialidade nas políticas sociais?

Roteiro 3 (Secretaria Geral da Presidência da República)

- Poderíamos falar um pouco sobre a sua trajetória profissional até a inserção no governo Lula?
- Equipe de transição e os apontamentos para área social
- Existiu a ideia de se criar um “super” Ministério para integrar as Políticas Sociais?
- Como foi o processo de escolha para os cargos do primeiro escalão do governo?

Bloco 01

- Quando e como foi elaborado o documento (MPV de 01 de janeiro de 2003) que reorganiza a Presidência da República?
- Qual a concepção de governabilidade presente na reestruturação da secretária da presidência da república?
- Em que medida a visão da presidência da república se refletia na condução dos trabalhos na secretaria?

Bloco 02

- Como foi o processo de criação da Câmara de Política Social? (decreto 4714 de 30/05/2003). Qual a intenção, propósito de criar a Câmara?
- Uma vez instituída, como foi a dinâmica de funcionamento da Câmara?
- Quais os principais temas debatidos?
- Parece que o presidente Lula fez uma aposta na condução dos trabalhos da Câmara nas mãos da então ministra de Assistência Social Benedita da Silva, ela recebeu essa responsabilidade?
- Quem participava efetivamente das reuniões e quem não participava?
- Existiu um protagonismo do presidente Lula na direção da integração dos programas de transferência de renda?
- Como se deram as relações com os demais arranjos institucionais:
Câmara e Ministérios / Câmara e Secretaria da Presidência / Câmara e CONSEA

- Em se tratando do CONSEA, como foi o processo de escolha do Sr. Luiz Marinho para a presidência?

Bloco 03

Qual a sua concepção de intersetorialidade?

Em que medida a Sec. Geral da Presidência e a Câmara de Política Social contribuíram para a intersetorialidade nas políticas sociais?

Perfil dos Entrevistados

Francisco Menezes foi presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) da Presidência da República desde maio de 2004 a julho de 2007. Seu mandato terminou após a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Economista e pesquisador, representou a sociedade civil organizada no Conselho. Menezes é diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), fundado no início dos anos 1980, no Rio de Janeiro, pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho (1935- 1997). Desde 1989, Menezes coordena a linha programática Segurança Alimentar dentro do Instituto. É mestre em Desenvolvimento Agrícola pelo Centro de Pós-Graduação em desenvolvimento Agrário (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Fez parte da equipe que coordena o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

Maya Takagi, atuou como assessora especial do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome entre 2003 e 2004, quando participou da formulação de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional. Em 2004, ingressou na carreira de pesquisadora da Embrapa. A partir de 2005, começou a trabalhar no Gabinete Pessoal da Presidência da República, no Gabinete Adjunto de Informações, de onde saiu para exercer o cargo de secretária nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em fevereiro de 2011. Formada em Engenharia Agrônoma pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (USP), mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente e doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi uma das coordenadoras do Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania entre 2001 e 2002.

Ana Cláudia Santos foi Secretária Executiva do CONSEA. Formada em Geografia, integrou a equipe que elaborou o Projeto Fome Zero no Instituto de Cidadania.

Iraneth Monteiro, atuou como Assessora Especial da Presidência da República, Chefe de Gabinete da Secretaria Geral da Presidência da República no período de 2003-2004. Possui graduação em HISTÓRIA pela Universidade Veiga de Almeida (2008) e mestrado em História, Política e Bens Culturais pelo CPDOC-FGV (2011) Atualmente é colaboradora da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH/RJ) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Luiz Dulci, foi o secretário-geral da Presidência da República no governo Lula. Foi um dos fundadores do PT, em 1980. Coordenou, ao lado de Lula e de outros sindicalistas, o movimento que levou à formação do partido. Formado em Letras Clássicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tornou-se um militante do movimento sindical dos professores no Rio e em Minas Gerais, coordenando as primeiras grandes greves dos trabalhadores do Ensino Público. Também ajudou a fundar a CUT (Central Única dos Trabalhadores), em 1983. Dulci integrou a executiva nacional do PT desde a fundação até assumir a Secretaria Geral da Presidência da República, no governo Lula. O último cargo por ele ocupado no partido tinha sido a Secretaria Geral.

Universidade Federal Fluminense
Escola de Serviço Social
Programa de Estudos Pós Graduated em Política Social
Curso de Doutorado em Política Social

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado Senhor (a),

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “Iniciativas intersetoriais no governo federal de 2003 a 2010, no âmbito social”. Esta pesquisa é coordenada por Danielle do Valle Garcia, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense. A sua participação não é obrigatória e você poderá se recusar a responder qualquer pergunta. Caso concorde, sua participação se dará por meio de entrevistas, que serão gravadas e posteriormente transcritas, se assim for permitido. Nas entrevistas, você será solicitado a revisitar o processo de construção e a dinâmica de funcionamento da _____, a fim de narrar sua participação nesta trajetória, ao processo de construção dessa instância e à articulação com outras instâncias e setores do governo federal.

Você foi selecionado para participar deste projeto de pesquisa em função do cargo público que ocupou no período estudado. O conteúdo da transcrição das entrevistas só será utilizado no caso de citação direta. Por este motivo, gostaríamos de poder expressar no trabalho o seu nome, a sua função e a instituição a qual pertence. Se utilizarmos alguma citação da sua entrevista, gostaríamos de poder identificá-la com os dados acima mencionados. No entanto, abaixo você poderá escolher se deseja ou não manter o anonimato. Caso sua resposta seja positiva, não divulgaremos seus dados, tampouco identificaremos as citações de sua entrevista. Caso sua resposta seja negativa, serão divulgados seu nome, cargo e instituição da qual faz parte e citações de sua entrevista poderão ser identificadas. Após a conclusão do trabalho de campo, os dados serão analisados e posteriormente utilizados para fins acadêmicos e científicos, e poderão ser publicados em revistas especializadas.

Você receberá uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, onde constam os contatos da Coordenadora da Pesquisa, podendo esclarecer dúvidas sobre a pesquisa e sobre a sua participação a qualquer momento.

Autorizo a gravação e a transcrição da entrevista? () Sim () Não

Desejo manter o anonimato? () Sim () Não

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Nome completo: _____ Data: ____/____/20____

Assinatura do participante

Assinatura da pesquisadora

Coordenadora da Pesquisa: Danielle do Valle Garcia

Email: danielledovalle@yahoo.com.br

