

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À ALTERNÂNCIA PRESIDENCIAL

Karime Pereira Ribeiro Lima

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6893>

Submetido em: 2023-09-18

Postado em: 2023-09-20 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À ALTERNÂNCIA PRESIDENCIAL

KARIME PEREIRA RIBEIRO LIMA,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8757-1142>
<karimerlima@iesp.uerj.br>
IESP-UERJ. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

RESUMO: O objetivo do trabalho é responder a seguinte pergunta: como os conselhos nacionais são impactados pelas mudanças políticas, mais especificamente, pela alternância presidencial? Primeiro, é estabelecido um diálogo com a literatura do neoinstitucionalismo histórico para entender como são caracterizadas as mudanças e as continuidades políticas e institucionais. Após isso, verificamos o que a literatura mobiliza como variáveis explicativas para as mudanças. Argumentamos que a alternância presidencial pode constituir uma mudança política e, em seguida, analisamos como os conselhos podem refletir a alternância presidencial. O diagnóstico preliminar é de que o impacto das alternâncias partidárias e presidenciais sobre os conselhos não foi suficientemente explorado. Por isso, optamos por voltar às bases teóricas que influenciam a literatura que aborda a desinstitucionalização e a resiliência dos conselhos nacionais, de forma a entender quais fatores explicativos são mobilizados no que diz respeito às recentes modificações que afetaram a participação em nível nacional. Nesse sentido, pretendemos avançar na análise dos fatores que permitem aos conselhos serem resilientes em períodos de mudança.

Palavras-chave: conselhos nacionais, mudança política, alternância presidencial, resiliência, desinstitucionalização

NATIONAL PUBLIC POLICY COUNCILS IN THE FACE OF PRESIDENTIAL ALTERNATION

ABSTRACT: The aim of this paper is to answer the following question: how are national councils impacted by political change, more specifically by presidential change? First, a dialogue is established with the literature of historical neoinstitutionalism to understand how political and institutional changes and continuities are characterized. We then look at what the literature mobilizes as explanatory variables for change. We argue that presidential alternation can constitute a political change and then analyze how councils can reflect presidential alternation. The preliminary diagnosis is that the impact of party and presidential changes on councils has not been sufficiently explored. For this reason, we chose to return to the theoretical bases that influence the literature that addresses the deinstitutionalization and resilience of national councils, in order to understand which explanatory factors are mobilized with regard to the recent changes that have affected participation at the national level. In this sense, we intend to move forward in analyzing the factors that enable councils to be resilient in periods of change.

Keywords: national councils, political change, presidential alternation, resilience, deinstitutionalization

INTRODUÇÃO

Inicialmente seria um ministério da mulher. [...] Aí foi pensado fundação, bom, enfim. O arranjo estrutural e político capaz de ter à sua frente uma mulher nascida em Portugal (Ruth Escobar, primeira presidenta do CNDM) [...] era esse negócio chamado Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Schuma Schumacher, secretária-executiva do CNDM).

Eu acho que naquele momento histórico, o poder, o establishment patriarcal não estava preparado para nomear o ministério das mulheres. [...] Depois de 21 anos de ditadura militar com os militares no poder “né”, só editando decretos e decretos e decretos, nós queríamos que fosse uma lei do Congresso Nacional. E assim foi (Jacqueline Pitanguy, presidenta do CNDM).

O conselho tinha um nome de conselho, mas era muito mais do que um conselho. Ele era um ministério. Ele tinha assessorias várias, departamentos vários, ele tinha orçamento próprio. Ele tinha toda uma vida própria de ministério. Só que se falasse ministério da mulher, naquele tempo, ele morria antes da hora (Anna Maria Rattes, deputada constituinte).

O conselho é a expressão dessa postura de aceitar participar do Estado, mesmo quando o Estado não era nosso, quando o Estado “tava” dominado pelos homens. Mas que a gente ia tentar furar o bloqueio. Quem não tem cão, caça com gato (Hildete Pereira de Melo, conselheira do CNDM)¹.

O documentário “Lobby do batom” (2022) dirigido por Gabriela Gastal narra o ativismo e a institucionalização de demandas do movimento feminista brasileiro durante o período de redemocratização. Os trechos acima se referem à história da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985. As entrevistadas são conselheiras e algumas fazem parte do CNDM desde a sua fundação. Encontramos nessas e em outras passagens da obra considerações importantes das participantes sobre a concepção desse conselho, que servirá de exemplo para a introdução do nosso problema de pesquisa.

A primeira é sobre a mudança de posição dessas mulheres enquanto grupo e a necessidade de atuar junto ao Estado para garantirem que suas demandas fossem atendidas. Elas dizem que, em determinado momento, não bastava mais apenas “reclamar”, denunciar e protestar, era necessário ocupar espaços do Estado e participar das políticas públicas. O Estado estava “dominado” (por militares e por homens) e não era delas, mas elas tentariam “furar o bloqueio”.

A segunda é sobre o apoio político e a articulação com o ex-governador de Minas Gerais e, naquele momento, recém-eleito presidente da República Tancredo Neves (MDB). A partir dessa aproximação, o grupo conseguiu estabelecer um acordo com Tancredo que garantiria a criação de um

¹Trechos de entrevistas do filme “Lobby do batom” (2022) dirigido por Gabriela Gastal.

órgão de “instância máxima” que contemplasse as discussões sobre os direitos das mulheres. Com a morte precoce de Tancredo, assume a presidência José Sarney (MDB) e as ativistas procuram-no para garantir a manutenção do acordo, sob pena de “fazerem pressão” até conseguirem.

As entrevistadas atribuem a criação do conselho à pressão que fizeram ao então presidente e à “fragilidade” do governo Sarney, o qual é visto por elas como um governo que precisava garantir a “governabilidade” e honrar compromissos anteriores feitos com muitos atores, dentre eles as feministas.

A terceira é o formato que recebeu o “arranjo estrutural e político” entre as ativistas e o então presidente José Sarney. Não é trivial que tenha sido almejado um ministério das mulheres e que o resultado político tenha sido a criação de um conselho nacional. Menos trivial ainda é a defesa de que o conselho não fosse criado por decreto e sim por lei e a necessidade de uma estrutura burocrática que garantisse a plena atuação do grupo, sobretudo a disponibilidade de orçamento próprio e a criação de assessorias e departamentos.

Entender a localização dos conselhos nacionais na estrutura dos órgãos responsáveis pelas políticas e como peças estratégicas dos governos é necessário. Bem como entendê-los como espaços de acomodação de demandas. O que nos remete a como outras estruturas governamentais são criadas (e eventualmente, modificadas e extintas) com finalidades semelhantes às dos conselhos. Por conseguinte, a unilateralidade da tomada de decisões por parte do poder Executivo no que concerne à estrutura pública nos parece algo a ser explorado.

É nesse sentido que tentamos articular a criação e a modificação de conselhos nacionais com outras instâncias governamentais como os ministérios e as secretarias. Diferente dos ministérios, que são desejados pela possibilidade de controle de recursos (financeiros e humanos) do Executivo, conselhos e secretarias não parecem ser o formato mais desejável. Ainda assim, se caracterizam por acomodar demandas e permitir o acesso de grupos ao Estado. Porém, não nos concentramos somente na criação desses espaços mas também no que eles representam. Tendo em vista os períodos recentes de grandes mudanças políticas e institucionais no país, buscamos entender como elas podem ter afetado os conselhos nacionais.

O objetivo deste texto então é responder a seguinte pergunta: como os conselhos nacionais são impactados pelas mudanças políticas, mais especificamente a alternância presidencial? Primeiro, é estabelecido um diálogo com a literatura do neoinstitucionalismo histórico para entender como se caracterizam as mudanças políticas e institucionais e, conseqüentemente, as continuidades. Após isso, verificamos o que a literatura mobiliza como variáveis explicativas para as mudanças. Argumentamos

que a alternância presidencial constitui uma mudança política e, em seguida, analisamos como os conselhos podem ser moldados pela alternância presidencial.

O diagnóstico preliminar é de que o impacto das alternâncias partidárias e presidenciais sobre os conselhos não foi suficientemente explorado. Por isso, optamos por voltar às bases teóricas que influenciam a literatura que aborda a desinstitucionalização e a resiliência dos conselhos nacionais, de forma a entender quais fatores explicativos são mobilizados no que diz respeito às recentes modificações que afetaram a participação em nível nacional. Nesse sentido, pretendemos avançar na análise dos fatores que permitiram aos conselhos serem resilientes em períodos de mudança, atentando para “quais aspectos de uma configuração institucional específica são (ou não) renegociáveis e sob quais condições” (Thelen, 2003, p. 233).

Por conseguinte, nosso foco recai sobre o que é considerado mudança institucional. Para isso, recuperaremos parte da literatura do neoinstitucionalismo histórico que se dedica ao estudo das mudanças políticas e institucionais, buscando, especificamente, os fatores que dão origem às mudanças políticas. Desse modo, as próximas seções apresentarão as visões teóricas dos principais autores dessa corrente que desponta nos anos 1980, as ideias às quais se contrapunham e como seus fundamentos reverberam a partir de então.

1 ADEQUAÇÃO DE EXPECTATIVAS: CONSELHOS AO INVÉS DE MINISTÉRIOS

A criação do CNDM descrita brevemente acima é ilustrativa. A aparente “frustração” das mulheres devido à diferença entre o formato participativo pretendido e o conquistado, em 1985, se assemelha à frustração de outro grupo que almejava a criação de um ministério que abarcasse suas demandas em um período mais recente.

Este é também o caso da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003. O cargo de ministro da Seppir, porém, só foi aprovado em 2008. 20 anos depois de sua criação, a Seppir foi transformada em Ministério da Igualdade Racial.

Entrevistas com os secretários dessa pasta mostraram como sua criação foi apoiada pela base social do PT, notadamente pelos ativistas negros e grupos organizados em torno da temática dentro e fora do partido. Porém, após as negociações entre o então recém-eleito presidente da República Lula da Silva (PT) e sua coalizão partidária em 2003, os esforços não se materializaram no formato esperado de um ministério, e sim como uma secretaria que, em tese, tinha peso ministerial. Essa “quebra de expectativa” causou tensões principalmente no interior dos movimentos negros (Gomes; Alves, 2017).

Nesse sentido, os diferentes resultados políticos obtidos tanto pelo movimento negro quanto pelo movimento LGBTQIA+ podem ser atribuídos às diferenças de inserção desses grupos no interior do Partido dos Trabalhadores (Pereira; Rodrigues, 2022). Isso não significa dizer que a sociedade civil organizada sob outras formas não teve influência nos resultados políticos obtidos nem que estruturas de representação desses grupos não existiam em outros partidos.

O interessante é perceber a atuação dos dois grupos no interior do PT e conjecturar quais relações se fortalecem no momento que o partido ascende ao poder. Há um deslocamento em relação ao palco das disputas, passando das estruturas internas desse partido até as estruturas internas do próprio Estado. Os casos têm em comum a busca pela institucionalização de demandas no interior dos partidos políticos e no interior do Estado a partir da criação de instâncias que permitam aos grupos e aos ativistas discutirem suas pautas e pressionarem os atores políticos por “dentro”.

Fica evidente, ao menos no caso das políticas para mulheres e negros, a preferência pela “forma” ministério. Quando não há apoio de outros atores para a criação de ministérios, os conselhos e as secretarias nacionais emergem como resultados políticos das articulações. Isso ocorre uma vez que essas instâncias podem ser criadas por decretos e outras medidas infralegais, ao contrário dos ministérios que demandam aprovação do Congresso Nacional.

A ciência política brasileira se dedicou ao estudo das formas de nomeação para cargos de alto escalão a partir da divisão do poder Executivo e da formação de governos e coalizões (Figueiredo; Limongi, 1999; Freitas, 2016; Batista, 2016). Mas poucos trabalhos abordaram o processo anterior de criação desses cargos, a exemplo do processo de criação dos ministérios. Isso é importante para entender se e como a aproximação entre sociedade e Estado faz com que novas estruturas administrativas sejam criadas para abarcar novas demandas.

O processo de criação de um novo ministério passa pela proposição de um projeto de lei ao Congresso Nacional, sendo competência do presidente da República a criação, modificação e extinção de ministérios por meio de projetos de lei que devem ser aprovados pelos parlamentares (Brasil, 1988). Em um dos poucos trabalhos sobre o assunto, Gomes e Alves (2017) analisam as razões para a criação de uma pasta ministerial.

Eles também se debruçam sobre os impactos inicialmente não esperados que uma nova pasta pode ter nas políticas públicas e nas acomodações das tensões sociais. Os autores concluem que

o desenho ministerial, principalmente no que diz respeito às pastas menos tradicionais, pode refletir um processo de acomodação social [...] que, ao mesmo tempo que pode enfraquecer o poder combativo desses atores, parece também oferecer a possibilidade de uma mudança institucional. (Gomes; Alves, 2017, pp. 403-404)

Percebemos duas discussões relevantes para o nosso estudo: a primeira é em relação a como ministérios podem servir ao propósito de acomodação de tensões sociais. A partir desse propósito, podemos “equalizar” ministérios e conselhos. A segunda é por que razão isso se dá principalmente nas pastas menos tradicionais, nos ministérios e áreas de políticas mais recentes.

Uma possível explicação para a segunda questão é o fato de que, ao criarem novas áreas de políticas, os atores podem criar também espaços de atuação novos. Em áreas mais tradicionais, o espaço de atuação de novos atores sociais é menor, uma vez que as relações estão mais desenvolvidas e as disputas em relação às políticas são mais acirradas pois se conformaram há mais tempo. Já nas áreas de políticas menos tradicionais ou mais recentes, há maior espaço para novos atores ou atores já estabelecidos que buscam maior influência.

Outra explicação é o fato de atores políticos perceberem tais áreas como menos “importantes” ou centrais (Batista; Lopez, 2021), uma vez que possuem recursos mais escassos e não estão no centro das grandes disputas. Dessa forma, mobilizações pelo reconhecimento de novas áreas de políticas podem impulsionar que os próprios atores sociais sejam convidados a atuarem diretamente nas pastas, secretarias e outras estruturas administrativas do Estado.

Contudo, o fato das demandas sociais e políticas terem se complexificado ao longo do tempo não significa que as estruturas estatais acompanham necessariamente esse movimento. Assim, esse aspecto constitui material vasto de investigação. Quer seja pela via do interesse em como ideias que nascem no bojo da sociedade passam a basear políticas públicas, quer seja pela via de quem ocupa os espaços criados na estrutura do Estado para dar conta das novas políticas.

A primeira via de estudos compreende os estudos sobre a “virada ideacional”, como ficou conhecida a corrente do neoinstitucionalismo que busca entender o papel das ideias e a influência delas na atuação de diferentes grupos. Essa teoria avançou ao menos em três pontos: no estabelecimento de formas de comprovação de que ideias podem ser variáveis explicativas; na precisão e refinamento do conceito de ideias e dos seus possíveis impactos; e na “explicitação das condições de viabilidade das ideias, isto é, na identificação das circunstâncias que lhes permitem produzir efeitos sobre *outcomes* políticos” (Perissinotto; Szwako, 2017, p. 242).

Já a segunda via compreende os estudos sobre a distribuição dos ministérios, a politização das estruturas estatais e as estratégias de infiltração no Estado, especificamente a de ocupação de cargos. Superados, em alguma medida, antigos dilemas em relação à cooptação ou à cooperação dos movimentos sociais, as bibliografias recentes sobre os vínculos entre movimentos sociais e partidos e

sobre as nomeações para cargos públicos parecem responder melhor aos interesses de pesquisa sobre formas de acesso ao Estado e elucidam, a partir de estratégias distintas, os caminhos que as demandas sociais percorrem até se tornarem políticas. Os estudos mostram como diferentes atores se aproximaram do Estado e ocuparam cargos com intenção de influenciar as políticas (Falleti, 2010).

2 DE “ESTADO COMO ATOR” PARA “ESTADO ATIVISTA”

As formas de abordar a relação entre Estado e sociedade são múltiplas e evidenciam o que se pretende ressaltar dessa relação. Em suas primeiras publicações sobre o tema, nos anos 1980, Theda Skocpol, Paul Pierson, Peter Evans e Alfred Stepan são alguns dos autores que, naquele momento, estavam preocupados em recuperar e ressaltar o *status* de ator do Estado e se contrapor às visões centradas na sociedade e na cultura política (Almond; Verba, 1963).

Stepan (1985) coloca como problema a equalização de forças entre a sociedade civil e o Estado. Para ele, as possibilidades de resultados dessa interação perpassam o crescimento ou a diminuição simultânea dos poderes do Estado e da sociedade ou cenários onde o Estado ou a sociedade tenham mais poder que o outro.

Contudo, o autor parte do princípio de que o Estado e a sociedade são, em alguma medida, oposição um ao outro. Isto se torna mais complexo uma vez que consideramos a participação da sociedade civil nas estruturas do Estado e como membro participante da tomada de decisões, como ocorre atualmente e em espaços como os conselhos de políticas.

Além disso, uma outra questão é como o Estado pode “facilitar” novas formas de ação coletiva e criação de poder da sociedade civil. Uma opção é pelo “ativismo patrocinado pelo Estado” (Rich, 2021). Em seu trabalho sobre o movimento contra a aids no Brasil, Jessica Rich (2021) mostra como a estratégia de atores estatais acabou contribuindo para a expansão desse movimento no país como forma de barrar a modificação das políticas nacionais por outros atores estatais dos Executivos ou Legislativos subnacionais.

O argumento de Rich perpassa alguns aspectos. O primeiro é o de institucionalização, centralização e nacionalização dos movimentos de aids. Inicialmente, esse movimento criou fóruns nacionais, passando depois para os regionais, e centralizou a transmissão de valores sobre os interesses dos grupos para com as políticas a fim de reduzir o espaço para que visões e entendimentos divergentes sobre a política pudessem surgir. Isso foi benéfico para os burocratas federais porque diminuiu os

custos de seleção de participantes da sociedade civil nos colegiados e também os custos dos atores sociais seguirem metas distintas de políticas.

A autora mostra que o movimento de aids no Brasil é patrocinado pelo Estado no sentido de ser o financiador do movimento por meio de recursos destinados à implementação das políticas de forma descentralizada. O financiamento por meio de recursos materiais cobre tanto a implementação das políticas como a formação de *advocacy* política dos movimentos que recebem auxílios financeiros para que os encontros nacionais ocorram e os movimentos possam transmitir valores aos novos ativistas, alinhar estratégias de pressão e interesses coletivos.

Além do financiamento material, as portas da formulação de políticas foram abertas aos ativistas do movimento de aids que participam de órgãos colegiados e podem, nestes espaços, influenciar a política. Outras estratégias de pressão também são utilizadas pelos movimentos de aids, tais como protestos e performances, o que mostra que o patrocínio do Estado não fez com que os movimentos fossem “cooptados”.

A conclusão da autora é que o movimento se beneficia tanto dos recursos materiais como dos espaços de influência nas políticas, mas permanece autônomo para perseguir seus interesses próprios e pressionar o governo. Chama atenção também o fato de que o que a autora busca explicar não é o surgimento do movimento de aids no país e sim sua manutenção e expansão ao longo do tempo. Dessa forma, a adoção da política não é o objeto do livro e sim a manutenção da política no decorrer dos anos.

Entendemos que, no caso analisado por Rich, a resposta para a manutenção da política ao longo do tempo está, em grande medida, na participação da sociedade civil organizada nos conselhos, nos fóruns e em outros órgãos colegiados. Nesse sentido, o que permitiu o aumento do poder da sociedade civil foi a participação nos colegiados, local privilegiado de transmissão de informação, influência nas políticas e acesso a recursos públicos.

Assim, percebemos uma mudança de perspectiva teórica nesses estudos que, ao longo do tempo, passou da defesa de se analisar o Estado como um ator importante para as mudanças sociais, chegando até perspectivas que analisam o Estado como ativista ou financiador de ativismos.

3 CARACTERIZANDO MUDANÇAS POLÍTICAS

3.1 Continuidades políticas e institucionais

Para alguns autores, a continuidade política e institucional subsiste na ideia de que instituições e políticas se “autorreforçam”: a partir do momento que entram em vigor, elas criam formas de garantir sua manutenção. Eles atentam para o fato de que os custos de alteração de uma instituição ou política são maiores do que os de sua continuidade e reforma gradual. Paul Pierson (2004), por exemplo, argumenta que as instituições induzem processos de autorreforço (*self-reinforcement*), o que torna pouco atrativo que elas sejam revertidas ou modificadas ao longo do tempo.

Existe ainda o conceito de dependência de trajetória (*path dependency*), que se aproxima da ideia de autorreforço, mas traz a dimensão histórica de que decisões passadas influenciam e condicionam as decisões presentes. Esse conceito ganhou notoriedade nos estudos sobre mudanças e continuidades institucionais e será desenvolvido melhor posteriormente.

Desse modo, a continuidade ou estabilidade institucional estaria menos relacionada aos resultados da instituição (entendida a partir de sua eficiência) e mais relacionada aos custos de manutenção ou alteração institucional.

Segundo Pierson, questões centrais para ambientes políticos como a ação coletiva, o desenvolvimento institucional, o exercício de autoridade e a interpretação social são caracterizadas pelo *feedback* positivo. Nesse processo subjaz a ideia de que as ações em uma determinada direção podem desencadear uma dinâmica de autorreforço e isso diminui a probabilidade de que ações em direção oposta sejam tomadas.

Uma das fontes de *feedback* positivo seria a alocação de autoridade política em atores determinados. Pierson se baseia na máxima de que o emprego do poder é “autorreforçante”. Isso é importante para este estudo uma vez que duas formas de acesso ao Estado, por meio de participação em órgãos colegiados e por meio de nomeação para cargos, reforça o poder que determinado ator já possuía. Contudo, no caso das nomeações, é instituído poder político a esse ator e suas decisões são vinculantes.

3.2 *Timing* importa: a importância do tempo como forma de permitir mudanças ou continuidades

Em outro trabalho, Pierson (2006) defende a ideia de que políticas públicas podem ser consideradas instituições. Críticas recentes a essa visão apontam que, ao equivaler instituições e regras formais, o resultado é o aumento da dificuldade em demonstrar as mudanças (Castro, 2023).

A tese de Henrique Castro (2023) está interessada em explicar a estabilidade ou instabilidade dos conselhos econômicos no Brasil e na África do Sul a partir da comparação entre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o “equivalente” a esse conselho na África do Sul, o *National Economic Development and Labour Council*. Por meio da recuperação das trajetórias desses conselhos e das estratégias desenvolvidas por atores não-estatais importantes para a política econômica, como sindicatos e organizações industriais, Castro pretende explicar as razões de o conselho sul-africano ser estável, ao contrário do conselho brasileiro.

O argumento desenvolvido na tese é de que o *timing* importa para a institucionalização dos conselhos. Em sua concepção, os sindicatos brasileiros não aproveitaram a redemocratização e o período Constituinte para pedir por deliberação compulsória, ao contrário do que fizeram os sindicatos sul-africanos, que pressionaram por uma lei que conferia uma relativa segurança ao conselho. Assim, por meio do mecanismo de deliberação compulsória, o conselho sul-africano se tornou estável e conseguiu se proteger de extinções e alterações substantivas por parte do governo federal. Por outro lado, no caso brasileiro, os sindicatos só se aproximaram do governo de forma a buscar influenciar as políticas quando já estavam sem muita força e capacidade de barganha, após a estabilização monetária nos anos 1990, e não aproveitaram a “janela de oportunidade” que a redemocratização e a Constituinte garantiram.

Em ambos os casos, já existiram diversos conselhos econômicos anteriores que foram sucessivamente substituídos a partir da troca de presidentes. A diferença encontrada, e a explicação dada para o sucesso da estabilidade do conselho da África do Sul em contraposição ao do Brasil, foi o momento em que grupos interessados (notadamente sindicatos) pressionaram pelo fortalecimento do conselho e por mecanismos que o protegesse de alterações e extinções futuras por parte dos futuros presidentes.

A partir do conceito de deliberação compulsória, que caracteriza a existência de normativas que limitam a capacidade dos governos de alterarem os órgãos deliberativos, Castro argumenta que o autorreforço é gerado pela presença ou ausência de instituições de deliberação compulsória. Se presentes, os conselhos vão se tornando cada vez mais estáveis, como no caso sul-africano. Se ausentes, cada vez menos estáveis, como no caso brasileiro. Neste caso, podemos dizer que houve um “autorreforço negativo”. Para Castro, a ausência de deliberação compulsória gera ainda uma “armadilha de instabilidade” devido às expectativas negativas compartilhadas entre os atores não-estatais a respeito da continuidade dos conselhos econômicos serem reforçadas devido à substituição em série desses conselhos.

Com foco nos elementos de estabilidade, Castro argumenta que são as normativas de deliberação compulsória que garantem que alguns conselhos sejam estáveis e outros não. Sendo este também nosso foco de investigação geral, passemos, então, ao estudo das mudanças políticas e das mudanças nas políticas.

3.3 Mudanças políticas e institucionais e mudanças nas políticas

Enquanto os trabalhos de Rich (2021) e de Pierson (2004) estão interessados na manutenção da política ao longo do tempo, passaremos agora para uma breve revisão dos estudos sobre mudanças políticas e mudanças nas políticas.

Para Kathleen Thelen (2003), o que faz com que o estudo de muitas instituições políticas seja interessante é precisamente o fato de que podemos nos impressionar simultaneamente com o pouco e o muito que elas mudam ao longo do tempo (p. 211). Em contextos de mudança de regime político, a inovação é possível, apesar de ter que lidar com as instituições já existentes. O mesmo não ocorre sem que haja a mudança de regime político ou eventos que impactam demasiadamente o funcionamento das instituições. Nesses casos, as inovações e as mudanças são mais moderadas.

A autora nos apresenta então às concepções de evolução institucional por sobreposição de “camadas” e por conversão. Ela propõe dois conceitos: o de sobreposição institucional e o de conversão institucional. O processo de *layering* ou sobreposição afeta os interesses e tem implicações para a trajetória da política. Esse processo é caracterizado pela sobreposição de novos arranjos sobre estruturas preexistentes. Já a conversão é o processo pelo qual uma instituição passa a ser utilizada para outros fins.

Segundo Thelen, ambas as concepções abrem as portas para uma análise de quando e como determinados arranjos institucionais podem mudar e por que alguns aspectos podem ser mais passíveis de mudança do que outros (p. 234). Em suma, elas permitem verificar que aspectos das instituições são (re)negociáveis e sob que condições isso ocorre.

Desde Lindblom (1979), argumenta-se que as mudanças nas políticas públicas tendem a ser incrementais e limitadas. As trajetórias das mudanças nas políticas e os processos e atores que as produzem são o cerne do livro *The Politics of Incremental Progressivism* (2021), de Eduardo Marques, que tem como objeto de análise a política urbana da cidade de São Paulo. Na introdução do livro, Marques argumenta que as mudanças nas políticas públicas nem sempre significam novas soluções para antigos dilemas das políticas, ainda que possam incluí-las.

Seus resultados apontam que “Apesar dos retrocessos localizados, no entanto, o padrão geral tem sido no sentido da criação de políticas redistributivas inovadoras com mais e melhores serviços e regulamentação, bem como uma participação social mais ampla” (Marques, 2021, p. 11, tradução nossa²). Esses resultados são explicados a partir da combinação de competição política e processos de produção de políticas de São Paulo, que sozinhos não seriam capazes de explicar as mudanças nas políticas da cidade. Este estudo traz um importante elemento para nossa análise, o de alternância eleitoral.

A ideia implícita de aparente estabilidade institucional e incrementalismo que existe no estudo dos conselhos nacionais no Brasil até 2018 rapidamente deu lugar à ideia de mudanças profundas a partir de 2019 com a eleição de Jair Bolsonaro, então no PL.

Nesse sentido, argumentamos que buscar compreender as mudanças nos conselhos olhando somente a partir de 2019 pode ofuscar mudanças em períodos anteriores que podem ter relação com os efeitos das mudanças mais recentes, sendo, então, necessário buscar indícios de mudanças em períodos anteriores. No caso dos conselhos, o governo Michel Temer (MDB) não foi suficientemente explorado pela literatura e existem evidências de que algumas modificações feitas nesse governo foram aprofundadas no mandato de Jair Bolsonaro.

4 A ALTERNÂNCIA PRESIDENCIAL COMO MUDANÇA POLÍTICA

Endereçamo-nos agora à compreensão da alternância presidencial como uma mudança política. Em primeiro lugar, é importante enunciar porque entendemos que a alternância presidencial constitui em si uma mudança.

O impacto das alternâncias partidárias e presidenciais sobre a participação não eleitoral e, mais concretamente sobre os conselhos, não é bem documentado. Especificamente sobre o Conselho Participativo Municipal do município de São Paulo (SP), Adrian Gurza Lavalle comenta que “Houve uma redução importante de 50%, aproximadamente, das cadeiras de conselheiros nas duas gestões do PSDB frente à prefeitura. Esse é um caso claro de que a mudança de partido altera a prioridade”³.

²No original: “Despite localized setbacks, however, the general pattern has been toward the creation of innovative redistributive policies with more and better services and regulation, as well as broader social participation” (Marques, 2021, p. 11).

³Trecho da entrevista do autor concedida para Agência Mural e publicada em 27/10/2021. Disponível em: <https://32xsp.org.br/2021/10/27/numero-de-conselheiros-participativos-cai-para-menos-da-metade-nos-ultimos-4-anos/>. Acesso em: 01/06/2023.

A partir desse exemplo, ainda que do nível municipal, buscaremos entender como a alternância entre presidentes da República pode caracterizar uma mudança para a estrutura participativa nacional.

É necessário também diferenciar os mandatos presidenciais. Ainda que os mandatários governem por dois mandatos subsequentes, seus governos podem possuir coalizões distintas e ministros diferentes do mandato anterior. Assim, a alternância presidencial também diz respeito a mudanças na composição de um novo governo do mesmo presidente.

Sobre esse aspecto, a tese de Matheus Pereira (2018) mostra os impactos que mudanças na coalizão podem ter para os resultados políticos alcançados pelos movimentos sociais, quando estes têm acesso ao Estado. Pereira relaciona as mudanças na coalizão entre o primeiro governo Lula e o primeiro governo Dilma (PT) e as mudanças nas políticas direcionadas para a população LGBTQIA+. Seus resultados mostram que, para garantir a manutenção da coalizão no primeiro governo Dilma, as políticas para essa população sofreram reveses devido à pressão feita pelos parlamentares evangélicos que estavam na coalizão de Dilma.

Logo, mesmo Lula e Dilma sendo do mesmo partido e havendo continuidade partidária, aspectos relacionados à sustentação da coalizão implicaram alterações nas ações e seus reflexos nas políticas públicas para esse grupo em específico no governo Dilma.

A partir do conceito de projetos políticos (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), Rebecca Abers e Debora Almeida (2019) analisaram como a concorrência entre quatro distintos projetos políticos afetaram as instituições participativas (IPs) nos governos Lula e Dilma. São eles: o projeto participativo-democrático e os projetos liberal, (neo)desenvolvimentista e conservador-autoritário.

Em duas das áreas analisadas pelo trabalho, saúde e direitos da mulher, as autoras atribuem o aumento da força do projeto político conservador-autoritário à necessidade do governo Dilma em ampliar a coalizão política para garantir a governabilidade. Esse argumento está alinhado com o apresentado na tese de Pereira (2018). As autoras argumentam que os governos do PT fortaleceram as comunidades de políticas, mas não ao ponto de que atores organizados em torno dessas temáticas conseguissem mudanças estruturantes por meio das IPs.

No caso da saúde, o maior embate do campo é em relação ao setor privado e permaneceu inalterado. No caso das políticas para as mulheres, o CNDM, apesar de “praticamente monopolizado por movimentos defensores do projeto participativo-democrático” (Abers; Almeida, 2019, p. 393) e por feministas, foi transformado em um espaço de afirmação em vez de um espaço politicamente forte. As conferências nacionais aparecem como outra arena que foi privilegiada pelos movimentos para as contestações e as críticas ao governo que não podiam ser feitas no conselho nacional.

Logo, a nomeação de pessoas relacionadas às comunidades de políticas para ocupar cargos nos conselhos, secretarias ou ministérios não garante que a atuação desses espaços, principalmente a dos conselhos, seja efetiva no sentido de promover debates sobre projetos políticos e de sociedade e mudanças nas políticas. Existem constrangimentos à atuação dos movimentos ligados ao governo e limites institucionais de atuação. No caso em questão, a então Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres era tida como um espaço limitado, tanto que as políticas debatidas no interior de seu espaço eram implementadas sobretudo por órgãos de segurança, uma vez que o maior tema nesse período era o de violência contra as mulheres.

Dessa forma, as autoras apresentam também os limites de atuação dos governos petistas para a implementação do projeto político participativo-democrático. Suas críticas se direcionam ao fato de que a dimensão redistributiva foi privilegiada em detrimento da participativa, o que difere das origens desse projeto no interior do partido nos anos 1970 e 1980 nas quais as duas dimensões avançariam juntas.

Para nossos interesses, é relevante notar como os governos de Lula e de Dilma lidam com contingências políticas e como isso se refletiu de maneira diferente em cada um desses governos, com impactos para a participação institucionalizada ou não. Contudo, qual a diferença dos governos Lula e Dilma especificamente em relação à participação? Os projetos políticos divergiam? Isso não fica claro no texto de Abers e Almeida (2019).

Não sendo nosso objetivo responder a essas perguntas, notamos que os impactos da ampliação da coalizão, para garantir o que diferentes autores chamaram de “governabilidade”, foram maiores no governo Dilma. Ao menos essas são as explicações para o fortalecimento dos projetos políticos concorrentes em seu governo (Abers; Almeida, 2019) e para a mudança de direcionamento nas políticas para algumas minorias políticas (Pereira, 2018).

As mudanças e continuidades das políticas feitas durante os governos do PSDB e do PT são tema do livro “As políticas da política” (2019) organizado por Marta Arretche, Eduardo Marques e Carlos Faria, cujo foco são as políticas de inclusão e combate às desigualdades nesses dois governos. A justificativa para a escolha desses governos é, na visão deles, a existência de uma “autoridade política durável” (Skowronek, 1993) nos períodos em que o país foi governado por esses dois partidos.

Eles argumentam que, nesse período, foi desenvolvida a “capacidade de produzir uma narrativa sobre sua agenda de governo” (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 5). Sendo assim, os governos do PSDB e do PT lançaram mão de diferentes estratégias para serem capazes de realizar

mudanças nas políticas, em especial as de combate às desigualdades. Os autores destacam três estratégias: por *layering*, por emulação e por visibilidade institucional.

A coletânea analisa diferentes setores de políticas e consegue abarcar políticas para as quais as três estratégias de mudanças foram utilizadas. A participação é, para esses autores, uma das políticas na qual a estratégia de *layering* (adição de camadas) foi utilizada. Portanto, é argumentado que os governos do PT não rompem com padrões anteriores nem inovam totalmente ao darem atenção às políticas participativas, nos interessando, dentre elas, a criação de conselhos. A inovação está na

fragmentação horizontal da estrutura administrativa federal, via expansão do número de ministérios e de departamentos vinculados a secretarias finalísticas de governo, seja para atender às demandas da crescentemente fragmentada base aliada, seja para dar visibilidade institucional a temas emergentes na agenda pública (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 11).

Já a estratégia de visibilidade institucional, de acordo com os autores, foi adotada na política externa e em políticas para grupos tais como os indígenas, as mulheres e a população negra. A visibilidade institucional produziu resultados distintos, mas sem avanços concretos, devido a mobilização de coalizões opositoras amalgamadas dentro e fora do governo (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 9).

Retorna então nossa preocupação sobre quando uma subárea de política passa a ganhar tamanha relevância a ponto de ter visibilidade institucional e, a partir disso, serem criados diversos órgãos da estrutura administrativa ou participativa federal para dar conta dessa nova agenda.

5 PRESIDENTES E USOS DOS CONSELHOS NACIONAIS

Um aspecto relevante é saber quais usos os presidentes fazem dos conselhos nacionais. Queremos verificar se diferentes presidentes fazem usos distintos desses conselhos e quais as implicações disso.

Nascimento (2012) mostra como a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) mudou entre os governos de Itamar Franco e Lula devido ao “peso” que cada presidente conferia a esse conselho. Criado em 1993 durante o governo Itamar Franco (PRN), extinto em 1995 durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e recriado em 2003 por Lula, o autor afirma que, até 2012, existiam duas experiências em relação ao Consea que ele separa em “primeiro Consea” e “segundo Consea”.

Os conselheiros entrevistados afirmam que no “primeiro Consea” o presidente Itamar Franco fez uso desse conselho de forma a conferir legitimidade ao seu governo, sendo assim, ele tinha mais importância nesse período. Para Nascimento (2012), “Itamar necessitava do Conselho como um interlocutor importante com a sociedade, já que também não havia uma base de apoio no Congresso, esfacelada com a saída de Collor. Com isso [o Consea] tornou-se um ‘super conselho’” (Nascimento, 2012, p. 35). O autor mobiliza ainda entrevistas que relatam que o presidente do Consea chegou a ordenar ações para ministros de Estado naquele período, dada a relevância de sua posição (p. 35).

Já o “segundo Consea”, recriado em 2003, não manteve a mesma relevância e papel, pois outros espaços surgiram que retiraram dele o status de “super conselho”. Logo, a criação de novos conselhos teve impacto na importância que o Consea possuía para o presidente anterior na medida em que “[H]ouve uma distribuição de pautas e assuntos antes da alçada apenas do Consea para outros espaços, com outra institucionalidade e organização no governo federal” (Nascimento, 2012, p. 36).

Cabe mencionar a centralidade que o tema da fome possuiu no primeiro governo Lula, o que fez com que fossem tomadas medidas de diminuição da extrema pobreza e criados o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Programa Bolsa Família. Logo, apesar de o Consea ter tido atuação central em relação a essa temática nesse governo, ele deixa de ser a única instância responsável por essa área à medida que foram criados ministérios, secretarias e programas, além de outros conselhos que passaram a assessorar a formulação de políticas para áreas antes internas ao Consea.

Mariani Ferri de Holanda (2023) descreve como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi utilizado por Lula durante as discussões sobre a reforma da previdência durante seu primeiro governo:

o governo procurou pautar a reforma discutindo com diferentes setores da sociedade, estabelecendo diálogo com as administrações estaduais e organizando debates sobre a reforma previdenciária no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Aprendendo com a experiência negativa da falta de debate público na condução da reforma de Cardoso, Lula enfatizava a importância da transparência na apresentação de sua proposta de reforma da previdência (Holanda, 2023, p. 31-32).

Com base nisso, podemos dizer então que o CDES foi utilizado como espaço de discussão sobre a reforma da previdência no primeiro governo Lula. Três questões se sobressaem na passagem acima. Primeiro, o espaço foi utilizado para a coordenação federativa pois incluía, além de setores da sociedade, representantes estaduais. Segundo, a decisão parte de um aprendizado a partir da experiência com a reforma do governo anterior. Portanto, o presidente Lula buscava se diferenciar, tomando decisões que pudessem ser vistas como inovadoras ou, ao menos, distintas do seu antecessor.

Por último, o conselho foi utilizado como espaço que proporcionaria a realização da “transparência pública”.

Holanda (2023) retrata ainda outro aspecto da utilização do CDES pelo governo Lula durante a reforma da previdência. Entre fevereiro e abril de 2003, ocorreram debates sobre essa reforma no conselho com objetivo de dissociar da reforma a ideia de privatização (Nakahodo; Savoia, 2008). Isto demonstra que o governo se valeu dos debates ocorridos no conselho para alterar a percepção pública sobre a reforma.

Além disso, a autora relembra a entrevista concedida por Lula à BBC na qual ele reiterou o espírito de deliberação conjunta: “Qualquer proposta de mudança no projeto original enviado pelo governo terá que ter a aquiescência do governo federal, dos 27 governadores e do Conselho de Desenvolvimento Social” (BBC BRASIL, 13/07/2003)⁴. Dessa maneira, o presidente transfere para governadores e para os membros do CDES parte da responsabilidade sobre a reforma, ao mesmo tempo em que divide o poder de tomar decisões sobre a reforma, ao menos simbolicamente.

A estratégia utilizada de trazer a discussão sobre a reforma para dentro de um conselho nacional se direcionava a determinados segmentos sociais. Em contrapartida, apesar da imagem de distinção que essa medida sinalizava, Holanda expõe que, ao fazer uso do CDES, Lula tentou equilibrar a imagem de distinção e transparência com a continuidade da agenda macroeconômica implementada por FHC (p. 34). A continuidade da agenda, no entanto, se direcionava a outro segmento, notadamente atores do mercado financeiro que tinham como preocupação a estabilidade econômica durante seu governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Notamos, a partir dos trabalhos mobilizados, que presidentes com pouco apoio no Congresso ou pouca base social foram aqueles que utilizaram os conselhos de forma a aumentar sua legitimidade perante a sociedade e os grupos organizados. Nos dois casos, Sarney e Itamar foram alçados ao cargo de presidente e precisaram dialogar com diversos grupos e dar continuidade às negociações feitas anteriormente em um curto período de tempo.

Por essa razão, depreendemos que alguns conselhos (CNDM e Consea) serviram a esses presidentes como espaços de barganha com os grupos (feministas e movimentos organizados em

⁴BBC BRASIL. Presidente defende projeto de reforma da Previdência, 13 jul. 2003. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/07/printable/030713_lulabbers. Acesso em 06/08/2023.

torno da temática da Segurança Alimentar e Nutricional) e de construção de novas áreas de políticas. O mesmo não ocorreu com FHC e Lula. O primeiro extinguiu o Consea e instituiu o Conselho do Programa Comunidade Solidária. Este não se orientou pelas mesmas ideias que baseavam o Consea e não estabeleceu continuidade em relação a ele.

Já o primeiro governo Lula se destaca tanto por incluir os conselhos nacionais nas suas decisões, como no caso do CDES e do seu papel nas discussões sobre a reforma da previdência, quanto por fortalecer espaços de participação, a partir da estratégia de criação e recriação de conselhos nacionais, e a incidência desses espaços nas políticas.

A alternância presidencial constitui uma variável pouco explorada nos estudos da participação institucionalizada e dos conselhos nacionais. Por isso, esperamos que trabalhos futuros possam contribuir para preencher essa lacuna.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora. “Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais”. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (orgs.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (orgs.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

CASTRO, Henrique. **Compulsory deliberation: variations in stability between South African and Brazilian economic councils**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

GOMES, Marcus; ALVES, Mário. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado, vol. 51, n. 3, p. 388-406, Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 2017.

HOLANDA, Mariani. **Reformas na previdência social: processo político de reformas politicamente custosas**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2023.

MARQUES, Eduardo. **The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo**. John Wiley & Sons Ltd, 2021.

NASCIMENTO, Renato. **O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Tese de Doutorado (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais;

Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil, 2012.

PERISSINOTTO, Renato; SZWAKO, José. Movimentos sociais como teóricos políticos: Wolin, ideias e políticas públicas, 102, p. 231-263, São Paulo: **Lua Nova**, 2017.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions and social analysis**. Princeton: University Press, 2004.

RICH, Jessica. **Ativismo Patrocinado pelo Estado: burocratas e movimentos sociais no Brasil democrático**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021.

STEPAN, Alfred. “State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America”. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.). **Bringing the State Back In**, p. 317-343. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

THELEN, Kathleen. “How Institutions Evolve: insights from Comparative-Historical Analysis”. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). **Comparative-Historical Analysis in the Social Sciences**, p. 208-240. New York: Cambridge University Press, 2003.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA: Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

CONTRIBUIÇÃO DA AUTORA: Todo o processo de conceitualização, condução da pesquisa e escrita do artigo foi realizado pela única autora.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: A autora declara que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIA DA AUTORA DO PAPER: Karime Lima é doutoranda em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e mestre em Ciência Política pela mesma instituição.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.