

**39º Encontro Anual da ANPOCS**

**GT 27 – Partidos e Sistemas Partidários**

**Democracia e Participação no Brasil: o Protagonismo do Partido dos  
Trabalhadores**

**Talita São Thiago Tanscheit**

**IESP-UERJ**

**[talitastt@gmail.com](mailto:talitastt@gmail.com)**

**2015**

**Resumo:** Este trabalho apresenta alguns resultados da minha dissertação de mestrado, que teve como objetivo investigar o protagonismo do PT na trajetória da participação política – destacando-se a participação social – no Brasil, verificando em que medida o “modo petista de governar” – denominação conferida às administrações públicas do partido - foi determinante para a materialização de preceitos constitucionais relacionados à participação social e para a sua implementação e consolidação nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro. Como expressão do protagonismo do PT em relação à consolidação da participação social, será analisado o Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

## **1. Introdução**

O presente artigo tem como objetivo analisar a democracia brasileira sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), enfatizando o seu papel no aprofundamento da participação social e da democracia no país. Espera-se, portanto, contribuir para uma análise do protagonismo do PT na trajetória da participação política – destacando-se a participação social – no Brasil, verificando em que medida o partido foi determinante para a materialização de preceitos constitucionais relacionados à participação social e para a sua implementação e consolidação nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período no que diz respeito à participação política no Brasil, reestabelecendo os partidos políticos e a competição política-eleitoral (Huntington, 1991) e consagrando diversos direitos constitucionais relacionados à participação social nas instituições representativas. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao reestabelecimento dos partidos políticos e da competição política-eleitoral, destaca-se a fundação do PT, originado a partir da confluência de diversos atores políticos e sociais. Em segundo lugar, em relação à consagração de direitos relacionados à participação social, observa-se o início de uma trajetória de forte experimentalismo democrático (Pogrebinschi et al, 2011), com a introdução e o desenvolvimento de variadas formas de participação social.

Estas formas de participação social – as chamadas “instituições participativas” (Avritzer, 2009) ou “inovações democráticas” (Smith, 2008) - consistem em espaços variados de incorporação dos cidadãos e de associações da sociedade civil nos processos deliberativos dos ciclos de políticas públicas. Conforme argumentarei neste artigo, tais espaços adquiriram um forte protagonismo a partir do crescimento institucional do PT. Destaca-se, como primeira instituição participativa, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, criado em 1989 sob a administração de Olívio Dutra, e implementado no decorrer da década de 90 por centenas de municípios brasileiros. Com o insucesso de experiências estaduais de participação social, a chegada de Lula à Presidência da República, em 2003, propicia a realização de “um novo impulso nacional” (Ventura, 2013), baseado no aperfeiçoamento de diversos mecanismos de participação social e principalmente na potencialização dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, demonstrando que as instituições participativas são, de fato, uma marca registrada do PT (Avritzer, 2013a).

Esta nova fase para a participação social, iniciada em 2003, teve continuidade durante todo o governo Lula (2003-2010), possibilitando, a partir de seu aperfeiçoamento e de sua potencialização, a sua conversão em um “método democrático de gestão” (Pogrebinschi, 2012a, 2012b), em que a institucionalização da participação transforma-a em um elemento constitutivo da democracia brasileira. Como expressão deste longo processo de amadurecimento da participação social, o primeiro governo de Dilma Rousseff dedicou-se, a partir de 2011, à elaboração do que acabou por culminar na edição do Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que será analisado no decorrer deste artigo.

Nesta trajetória democrática brasileira, este artigo busca compreender o potencial do Partido dos Trabalhadores em promover a participação social e consolidá-la na gestão pública do Estado, bem como analisar os novos passos que vêm sendo dados para uma aproximação com o seu horizonte, quais sejam: a construção de uma sociedade mais democrática no que diz respeito ao acesso e à distribuição de seus bens sociais e econômicos.

## **2. Um Balanço da Participação Política no Brasil pós-1988**

Com o reestabelecimento da democracia e a promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988, dois aspectos podem ser identificados em relação à inclusão e à participação política da população: de um lado, a consolidação e a estabilização da competição política-eleitoral e, de outro lado, o desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia. No que diz respeito à criação de inovações participativas, é um consenso, na literatura, de que a Constituição de 1988 foi fundamental para o avanço da participação social (Avritzer, 2013a: 11) e para a criação, a expansão e o fortalecimento das instituições participativas no país.

Em um balanço sobre a participação social no Brasil, Avritzer (2013a) destaca que o seu processo de aprofundamento democrático é marcado por três momentos: **1)** a promulgação da Constituição Federal de 1988, construída com um forte engajamento da sociedade civil e dos movimentos sociais e responsável por criar, de maneira inédita, instituições participativas em áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas; **2)** a explosão da participação social nas administrações municipais no decorrer dos anos 1990, inicialmente através da participação nas áreas de saúde e nos planos diretores municipais e, posteriormente, pela proliferação do Orçamento Participativo (OP), introduzido pelo então prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra em 1989, e estendido para mais de 300 prefeituras entre 1989 e 2004 (Avritzer e Wampler, 2005); **3)** o despontamento das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPP) a partir de 2003, com a chegada de Lula à Presidência da República (Avritzer, 2013a: 11-12).

De maneira similar, Gurza Lavalle et al (2014), identificam três ondas de implementação das instituições participativas no país: **1)** a primeira onda, ocorrida no decorrer da década de 90, diz respeito à criação, consolidação e difusão do OP no território nacional; **2)** a segunda onda, ocorrida a partir da consagração de mecanismos participativos estabelecidos pela Constituição de 1988, é responsável pela regulamentação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs). Integrados por representantes do Estado e da sociedade civil, os CGPPs asseguram a “gestão compartilhada” e a participação social nos processos de políticas públicas do Executivo; e **3)** a terceira onda, referente, também, à expansão das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs) a partir de 2003 (Gurza Lavalle et al, 2014: 28-30).

Ainda que possuindo algumas diferenças em relação a estes três momentos ou a estas três ondas de instituições participativas e de aprofundamento democrático, ambas as análises contribuem para os objetivos deste trabalho, identificando um percurso histórico construído após a Constituição de 1988 marcado pela introdução, consolidação e expansão das instituições participativas. Destacam-se, neste percurso, três instituições participativas estudadas em maior ou menor grau pela literatura e que representam o desenvolvimento da participação social no Brasil: a) o **Orçamento Participativo (OP)**; b) os **Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs)**; e c) as **Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs)**.

A primeira instituição participativa, o OP - amplamente estudado pela literatura sobre a participação no Brasil -, implementado por uma prefeitura do PT, caracteriza-se como um mecanismo onde a população é convidada pelo Executivo a “participar do processo de elaboração da peça orçamentária que será enviada à Câmara de Vereadores pelo executivo municipal para ser votada” (D’Avila, 2002: 23), permitindo que a população local participe nas decisões sobre a alocação dos recursos públicos destinados a obras de investimento. Apesar das transformações ocorridas no OP e das suas variações municipais, destaca-se que o caráter desta primeira instituição participativa experimentada no país foi, sobretudo, local.

No decorrer da década de 90, o OP foi expandido para grande parte do território nacional. Se o OP esteve fortemente conectado às administrações locais do PT – entre os anos de 1989-2004, 100% dos grandes municípios (com uma população superior a 100.000 habitantes) administrados pelo partido adotavam o OP – deve-se realçar que esta instituição participativa foi introduzida por prefeituras de diversas orientações partidárias - por volta de 2001, dois terços das prefeituras que adotavam o OP não pertenciam ao PT (Wampler, 2008: 67) -, tornando-se uma marca não apenas dos governos petistas, mas do processo de aprofundamento da democracia em curso no Brasil.

A segunda instituição participativa, os CGPPs, foram introduzidos após a promulgação da Constituição de 1988, em que são previstas instâncias institucionais destinadas à garantia da formulação conjunta do Estado e da sociedade nos ciclos de políticas públicas do Executivo (Tatagiba, 2006; Pontual, 2008; Cohn, 2011). A partir de 1988, os CGPPs foram criados nos três níveis da federação, sendo organizados por áreas temáticas – como educação, saúde, meio ambiente, entre outros – e, em sua grande

maioria, regulamentados por Lei<sup>1</sup>, que asseguram principalmente a sua durabilidade e a sua expansão territorial. Cunha (2010) identifica também uma constituição e um empoderamento dos CGPPs em nível nacional – os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas - a partir do governo Lula<sup>2</sup>.

A terceira instituição participativa são as Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs), expandidas a partir do governo Lula. Apesar de não serem uma novidade na história política brasileira, visto que o surgimento das CNPPs é datado de 1941, é apenas após a promulgação da Constituição de 1988 que as CNPPs passam a adquirir, progressivamente, contornos participativos e deliberativos, passando a ter relevância nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil (Pogrebinschi e Santos, 2011: 262). Com o início do governo Lula, todavia, as CNPPs adquirem um novo patamar frente ao desenvolvimento das políticas públicas (Pogrebinschi e Santos, 2011), quando podem passar a ser definidas como:

“(…) espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade, por meio de suas mais diversas representações, travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos” (Governo Federal, 2007 *apud* Souza, 2012 *apud* Ventura 2013).

Para Avritzer (2012), a potencialização das CNPPs torna-as, de fato, uma marca registrada dos governos Lula. Pogrebinschi (2012a) destaca também que dentre os mecanismos participativos adotados durante os governos Lula – como os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, as mesas de diálogo entre governos e movimentos sociais e as Ouvidorias Públicas -, as CNPPs seriam os de maior relevância e abrangência. Segundo Pogrebinschi e Santos (2011), o patamar conferido às CNPPs durante os governos Lula pode ser verificado a partir de quatro aspectos: a) a sua

---

<sup>1</sup> Gurza Lavalle et al apontam (2014: 29), todavia, haver toda uma gama de CGPPs que não estão previstos na lei e que, por isso, tendem a ter sua efetividade comprometida por circunstâncias políticas locais e pela sua cooptação ou anulação caso o Executivo seja modificado e inverta as prioridades em sua gestão.

<sup>2</sup>Até 2010, o Brasil possuía 39 Conselhos Nacionais, sendo 19 destes criados durante os Governos Lula (2003-2010). Ver [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/guiaconselhosnacionais2013\\_abril\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf). Acesso em 40/09/2015.

amplitude, envolvendo um número cada vez maior de pessoas em suas etapas municipais, estaduais ou nacionais, bem como nas conferências livres e nas conferências virtuais; b) a sua abrangência, englobando um número cada vez maior de temas e deixando de ser restrita às áreas de saúde - de onde elas originaram-se -, assistência social e direitos humanos; c) a sua inclusão, reunindo um grupo cada vez mais diverso e heterogêneo de atores sociais; e d) a sua frequência, possuindo uma maior periodicidade (Pogrebinschi et al, 2010: 262). Os números, de fato, não negam: os governos Lula foram responsáveis por realizar 75% das CNPPs desde 1988, com uma média de 7,9 edições por ano e envolvendo, no período 2003-2011, 7 milhões de pessoas em todas as suas etapas<sup>3</sup> (Pogrebinschi, 2012a: 2).

O caminho apontado pelas CNPPs é de que, de um “experimentalismo democrático” (Pogrebinschi et al, 2010), proporcionado pelo OP, e de consagração de mecanismos de participação previstos pela Constituição de 1988, como os CGPPs, à este “novo impulso nacional” (Ventura, 2013) com o despontamento das CNPPs, a participação social e as instituições participativas vêm sendo, consecutivamente, cada vez mais presentes no Brasil em suas três esferas da federação. Este breve balanço indica que o desenvolvimento das instituições participativas: a) acompanhou uma trajetória de ampliação da participação social, iniciada localmente durante a década de 90 e expandida, progressivamente, para um contexto nacional, com as CNPPs; e b) foram, em seu conjunto, introduzidas ou potencializadas por governos petistas e suas respectivas administrações. Nestes dois aspectos levantados, a hipótese é de que a trajetória da introdução, da expansão e do fortalecimento da participação social no Brasil não pode ser dissociada da própria trajetória do PT, do seu crescimento institucional e de sua consequente importância para a democratização e para a consolidação da participação social no Estado brasileiro.

### **3. O Partido dos Trabalhadores e a trajetória da participação social no Brasil**

São infundáveis os estudos relacionados à origem e à trajetória do PT no Brasil e no mundo. Destacam-se, inicialmente, os estudos de Keck (1991) e Meneguello (1989),

---

<sup>3</sup> As informações são da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em 30/09/2015.

que tiveram como objetivo analisar a origem do PT, seja em relação aos processos políticos que resultaram em sua fundação – destacando-se a criação de um partido com fortes vínculos com a sociedade civil e com setores historicamente excluídos dos processos políticos –, seja em relação ao processo de institucionalização do partido e às suas primeiras disputas eleitorais, no decorrer da década de 80.

Com o crescimento eleitoral do PT, a partir da conquista de assentos no Legislativo e da vitória em diversas eleições municipais no Executivo, destacando-se a conquista das prefeituras de Diadema (SP) e de Fortaleza (CE), em 1985, e de Vitória (ES) e Porto Alegre (RS) em 1989 (onde ocorreram as primeiras experiências práticas sobre o “modo petista de governar”), as pesquisas acadêmicas focaram-se, durante a década de 90, nas experiências do PT em suas administrações municipais, em especial nas experiências participativas desenvolvidas pelas prefeituras, com destaque para o Orçamento Participativo (Fedozzi, 2000; Dutra, 2001; Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; D’Avila, 2002). No início dos anos 2000, o PT já havia governado alguns estados – como Acre, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro – e, com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, os estudos se centram, nos anos 2000, na atuação do PT em escalas mais amplas, em especial na experiência petista no Governo Federal.

Hunter (2006) e Ribeiro (2010), a partir de uma análise baseada na literatura sobre partidos políticos (Duverger 1970; Sartori, 1982; Panebianco, 1995), analisam as transformações pelas quais o PT passou em suas interações com suas bases sociais e com o Estado ao chegar à Presidência da República. Para Hunter (2006), ainda que o partido mantenha algumas de suas características originais, a chegada do PT à Presidência da República transformou-o em um partido cada vez mais preocupado com a disputa institucional e com a ampliação de seus eleitores, tendo como consequência uma moderação de seu discurso ideológico justificada na busca por alianças eleitorais amplas (Hunter, 2006: 1). Para Ribeiro, estas transformações resultaram em um partido *anfíbio*, que embora nascido na sociedade civil, está cada vez mais ajustado e dependente dos vínculos estatais: é este o novo lócus do petismo (Ribeiro, 2010: 179).

A análise de Singer (2012) sobre o PT, de sua origem à sua chegada ao Governo Federal, expõe o grande contraste entre o passado e o presente do partido, marcados, para o autor, entre o espírito do Sion – colégio em São Paulo onde o PT foi fundado e expressão de um partido de claras inspirações socialistas e de insatisfação com o mundo organizado e moldado pelo capital- e o espírito do Anhembi – inaugurado a partir da

divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro”<sup>4</sup>, em 22 de junho de 2002, onde o partido se afasta de setores anticapitalistas e se dispõe a aceitar a ordem do capital e trazê-la para dentro do partido, demonstrando disposições pragmáticas opostas ao antigo “purismo” do Sion (Singer, 2012: 85-100).

Estes três autores (Hunter, 2006; Floriano, 2010; Singer, 2012) reconhecem, todavia, que ao passo que o PT tenha passado por profundas transformações, acarretando principalmente em sua crescente profissionalização eleitoral e na sua forte dependência à estrutura estatal, o PT, além de permanecer com um enraizamento social significativo e maior do que qualquer outro partido do Brasil, mantém em suas resoluções internas e aplica em suas administrações no Executivo princípios programáticos que remetem à fundação e às origens do PT. Para Singer:

“Pode-se dizer que, a *grosso modo*, que a presença do PT no governo federal organizou-se ao redor de dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988. Em última análise, o partido tem sido um instrumento de avanços na direção de um Estado de bem-estar social, com aumento do emprego, transferência de renda para os mais pobres, e progresso na construção de sistemas públicos de saúde e de educação” (Singer, 2012: 122).

Em relação à organização do PT ao redor de “dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988”, destacam-se os esforços do PT em efetivar as garantias constitucionais relacionadas à participação social. Esta organização ainda confunde-se com a própria fundação e trajetória do partido, que participou ativamente da redemocratização do país. Nas próximas páginas, esta análise será aprofundada a partir de sua divisão em três partes: 1) a participação social como um princípio programático do PT – baseada na análise de documentos partidários, destacando-se o Manifesto de Fundação do PT (1980), o Código de Ética do PT (2009), as resoluções congressuais do PT (1991, 1999, 2007, 2010) e entrevistas realizadas com os dirigentes partidários Raul Pont<sup>5</sup>, Olívio Dutra<sup>6</sup>, Rui Falcão<sup>7</sup> e Luiz Dulci<sup>8</sup>; 2) a participação social como uma marca

---

<sup>4</sup> A “Carta ao Povo Brasileiro” foi apresentada por Lula, em sua campanha de 2002, buscando ressaltar a face moderada do país na tentativa de acalmar o mercado e o poder econômico e ampliar a sua base eleitoral. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em 12/10/2014.

<sup>5</sup> Vice-prefeito (1993-1996) e prefeito de Porto Alegre (1997-2000). É Deputado Estadual do Rio Grande do Sul desde 2003.

<sup>6</sup> Prefeito de Porto Alegre (1989-1992) e governador do Rio Grande do Sul (1999-2002) pelo PT. Foi também ministro das Cidades (2003-2005) do governo Lula.

<sup>7</sup> Atual presidente do PT.

do “modo petista de governar” – que será analisada com base nas experiências petistas em suas administrações públicas, de documentos, de formulações partidárias, da literatura acadêmica especializada e das entrevistas aos dirigentes partidários supracitados; e 3) a participação social como um “método democrático de gestão” – que terá como principal objetivo uma análise da participação social após 12 anos de administrações do PT no Governo Federal.

### **3.1. A participação social como um princípio programático do PT**

Pogrebinschi (2012a) sugere que, ao chegar ao Governo Federal, o PT concretiza princípios programáticos de participação social, através da criação e/ou expansão de espaços institucionais de participação da sociedade nas decisões políticas e nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro, como afirmado no dia de sua fundação, no colégio Sion:

“O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade. O PT quer atuar não apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas maiorias” (Manifesto de Fundação do PT, 1980) <sup>9</sup>.

Ao afirmar o direito de que todas e todos possam participar de todas as decisões da sociedade para a construção de uma nova forma de democracia, o Manifesto de Fundação do PT demarca o compromisso com a participação social como um princípio programático que deverá nortear as experiências políticas do partido, destacando-se as experiências a serem desenvolvidas no Estado brasileiro.

---

<sup>8</sup> Integrante da Executiva Nacional do PT (1980-2003), membro do Diretório Nacional do PT (1980-Atual), presidente da Fundação Perseu Abramo (1996-2003) e ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República (2003-2010). Atualmente é diretor do Instituto Lula.

<sup>9</sup> Manifesto aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), e publicado no Diário Oficial da União em 21 de outubro de 1980. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/manifesto-aprovado-na-reuniao-do-sion>. Acesso em 30/09/2015.

Este compromisso está associado também à *terceira onda de democratização*, ocorrida na América Latina (Huntington, 1991) - em que a competição política e as eleições são restauradas - e ao compromisso dos partidos de esquerda e identificados com o socialismo de que a democracia seja concebida não como um instrumento, mas como um valor intrínseco ao projeto de transformação socialista (Carreras, 2012).

Ao articular a democracia como um valor intrínseco ao projeto socialista do PT, Benevides (2001) dirá que a concepção de democracia para o partido implica não apenas na “democracia política”, ou seja, nas formas de participação indireta e direta da democracia, mas também na “democracia social”, que tem o dever de efetivar direitos sociais, econômicos e culturais. Para a autora, se não há associação entre “democracia política” e “democracia social”, não se pode falar em democracia. No mesmo sentido, Pont (2003: 25) considera que, para o PT, a conquista do socialismo é indissociável à democracia, sendo ambos interesses sociais e históricos que fundamentam o projeto político-partidário do PT.

Celso Daniel<sup>10</sup>, liderança histórica do PT e prefeito da cidade de Santo André (SP) por três mandatos (1989-1992; 1997-2000; 2001-2002), uma das primeiras administrações municipais petistas, afirma que o princípio da participação, para o PT, deve ser articulado às suas administrações municipais, efetivando o que o autor irá chamar de “gestão democrática” – método pelo qual os direitos da população, expressos na Constituição de 1988, serão efetivados (Daniel, 1988<sup>11</sup>). O que podemos aferir, destas afirmativas, é de que a participação social, além de ser um princípio programático do PT, possui um objetivo claro de concretização de ideais, não sendo apenas um princípio, mas um meio e um fim. Como colocado por Rui Falcão, presidente do PT (2011 - Atual):

“Tudo isso tem uma base ainda não teorizada, digamos assim, sobre a importância da participação popular. O socialismo será obra de milhares ou não será. Tudo isso está na raiz da participação popular, e quando nós ganhamos as primeiras eleições municipais, já tinha um princípio de assembleísmo, ouvir o povo para tudo (...) então nós sempre fomos muito, digamos assim, fecundados pela ideia de que um partido como o PT, nos seus governos tem que ter compromissos populares” (Entrevista concedida por Rui Falcão, 2014).

---

<sup>10</sup> Celso Daniel foi também responsável inicial pelo Programa de Governo da candidatura de Lula, em 2002. Com o seu assassinato, foi substituído por Antonio Palocci.

<sup>11</sup> Daniel (1988) – Participação Popular. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/participacao-popular?page=full>. Acesso em 30/09/2015.

É importante realçar também que, ao definir a gestão democrática, Daniel (1988) coloca a necessidade de articular a democracia representativa com canais de democracia direta, visando: criar novas relações entre a “comunidade” – a sociedade civil – e o Poder Estatal – o Estado – e construir uma cultura política alternativa à dominante – nesta época além do voto ser indireto, a população não possuía nenhum mecanismo de participação na gestão pública de nenhuma instância federativa do país.

Plotke (1997), ao analisar o conceito de “participação política”, afirma que participação não é o oposto de representação: o oposto da representação é a exclusão e o oposto da participação é a abstenção (Plotke, 1997: 19 *apud* Reis e Bueno, 2006 *apud* Reis, 2014). Segundo Reis (2014), mesmo o PT tendo se constituído, em sua origem, como um partido *outsider* ao cenário político e institucional da época e com origem extraparlamentar, sempre se dispôs a disputar as eleições, diferentemente de outros partidos de esquerda, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) (Reis, 2014: 116).

Benevides (2001), ao analisar a defesa da democracia como um princípio fundante do PT, reforça o argumento de que a defesa da democracia direta, em suas mais variadas formas, não exclui a democracia representativa e a eleição de representantes para o Legislativo e para o Executivo (Benevides, 2001: 22). Notar-se-á, posteriormente, que o sucesso eleitoral do PT conduziu não apenas à implementação de instituições participativas, efetivadas através de mecanismos de gestão com contornos participativos e deliberativos, mas também ao fortalecimento e à multiplicação das próprias instâncias de representação política e à diversificação das formas de representação política (Reis, 2014; Pogrebinschi e Santos, 2011).

Este compromisso partidário com a participação social (Manifesto de Fundação do PT, 1980; Daniel, 1988; Benevides, 2001) bem como a relação de coexistência entre as instâncias representativas e participativas da democracia são notadamente elementos constitutivos do PT, que estão permanentemente presentes nos documentos partidários e nas resoluções congressuais do partido. Quase 20 anos após a sua fundação, o seu II Congresso Nacional, em 1999, definirá que:

“Desde o nível local até o nacional, é preciso fortalecer os canais de participação, de maneira associada às instituições da democracia representativa” (II Congresso Nacional do PT, 1999: 54).

Este princípio será regulado para os mandatos petistas no Legislativo e no Executivo apenas em 2009, quando é instituído o Código de Ética e Disciplina do PT<sup>12</sup>.

Do próprio texto:

“Seção II

Do exercício de mandatos junto ao Executivo e ao Legislativo

Art. 14. O exercício de mandato popular junto aos Poderes Executivo e Legislativo se dará em consonância com o Estatuto partidário, este Código de Ética e Disciplina, o programa partidário, as resoluções do partido e, em especial, com os seguintes princípios:

(...)

II – empenho na elaboração e na aprovação de proposições legislativas, no desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao combate da exclusão social, da discriminação e das desigualdades econômicas e sociais, bem como na construção de uma sociedade justa, democrática, plural, igualitária socialista;

III - busca do aperfeiçoamento do sistema político e dos mecanismos do exercício da democracia, combatendo toda e qualquer forma de distorção nos sistemas de representação e votação, particularmente a influência do poder econômico nos processos eleitorais;

(...)

VI – defesa da transparência na gestão das finanças públicas e nos processos decisórios do Estado, bem como da participação popular e do desenvolvimento de mecanismos de controle social sobre as estruturas decisórias da Administração Pública” (Código de Ética do PT, 2009: 18).

A participação social como um princípio programático do partido é marcada por duas características: 1) pela defesa da democracia e da participação como um valor intrínseco às políticas desenvolvidas pelas administrações petistas, sendo um elemento constitutivo do que Daniel (1988) denomina de “gestão democrática” e do processo de efetivação dos direitos garantidos pela Constituição de 1988; 2) a não valorização dos processos políticos eleitorais em detrimento de outros processos participativos ou deliberativos de democracia, ou vice e versa, através do entendimento de que a relação entre a representação e a participação deve ser de coexistência, e não de exclusão. Estas características podem ser sintetizadas, por exemplo, em uma fala de Olívio Dutra, considerado um dos principais formuladores do princípio da participação social expresso pelo PT:

“A democracia é com base no exercício da cidadania, cidadania não se resume a um direito de votar, que é sagrado evidentemente, mas aí tu é cidadão só quando tem eleição (...) a cidadania tem que ser exercida na sua plenitude e no cotidiano da vida das pessoas, né. Então tem que fazer cada vez mais espaços conquistados pelas pessoas, e não doados pelo governante como um favor pro seu fulano, pro seu beltrano né, espaços conquistados para a cidadania ser

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/codigodeetica.pdf>. Acesso em 30/09/2014.

exercida, para as pessoas serem sujeito e não objeto da política” (Entrevista concedida por Olívio Dutra, 2014).

De alguma maneira, seja no espírito do Sion ou no espírito do Anhembi, o fato é que a trajetória petista em relação à participação social é de reafirmação de seus princípios programáticos e de acúmulos sobre como estes fundamentos partidários devem conduzir as mais distintas maneiras de atuação do partido e as relações desenvolvidas entre o Estado e a sociedade.

É importante analisarmos, também, como este princípio é evidenciado nas administrações petistas, pois, tratando-se de um partido que se dispôs a ter uma forte presença institucional, a sua interação com o Estado é fundamental para uma melhor compreensão de sua trajetória. Reis (2014) considera que ao analisar partidos políticos bem-sucedidos eleitoralmente, para além das análises de seus documentos, é importante compreender as condições *ex-post* sobre aquilo que o partido se viu compelido a fazer. Neste caso, sobre a relação do PT com o Estado, definidora do que ficará conhecido como o “modo petista de governar”.

### **3.2. A participação social como uma marca do “modo petista de governar”**

O “modo petista de governar” é o conceito pelo qual as administrações petistas no Executivo passaram a ser reconhecidas. As pesquisas relacionadas à compreensão do conceito vêm, primeiramente, do próprio PT, e da necessidade de que o partido entenda melhor o papel de sua atuação institucional e os desafios a ela colocados. Posteriormente, esta agenda de pesquisas foi incorporada no ambiente acadêmico, que vêm continuamente buscando compreender o “modo petista de governar”.

A primeira iniciativa para a compreensão do “modo petista de governar”, surge, segundo Bezerra (2014: 81), com a criação da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI-PT), em 1989, cujo primeiro secretário é Luiz Dulci. O livro “O Modo Petista de Governar” (1992), organizado por Jorge Bittar<sup>13</sup> e pela SINAI-PT, é a primeira síntese sobre a atuação do PT nas administrações municipais, estabelecendo também as orientações para as suas práticas participativas e para as suas políticas públicas, alicerçadas através de quatro princípios descritos abaixo:

---

<sup>13</sup> Vereador (1992-1999) do Rio de Janeiro e Deputado Federal do Rio de Janeiro (1999-2014) pelo PT.

- “- Pela necessidade de alterar o próprio modelo de legitimação do poder político local, baseando-o numa cultura política dos direitos coletivos e individuais;
- Pelo fortalecimento político real do Legislativo e desmonte dos procedimentos que transformam os vereadores em despachantes do Executivo;
- Pelo reconhecimento do caráter estratégico da ética para a afirmação de uma política transformadora, resgatando o mais absoluto respeito à moralidade no trato da coisa pública;
- **Pela instituição do direito à participação, combinando elementos da democracia representativa aos da democracia participativa, aprofundando as formas de controle da sociedade sobre a prefeitura, como aquelas desenvolvidas, em todas as prefeituras petistas, por ocasião do orçamento municipal através de conselhos, audiências públicas e plenárias de bairros (*grifo meu*)**”. (Bittar, 1992: 25).

A participação social, segundo Bittar (1992), norteia toda a atuação do “modo petista de governar” e os diversos processos de políticas públicas desenvolvidos por suas administrações, seja em Assistência Social e Educação ou em Meio Ambiente e Esporte e Lazer, por exemplo. Para Bittar, a participação popular como princípio do “modo petista de governar” significa “buscar na sociedade civil e na cidadania os fundamentos do governo democrático e das políticas públicas” (Bittar, 1992: 209).

É marcante, também nesta trajetória, o reconhecimento do PT da importância dos procedimentos formais de competição – o processo eleitoral com base no sufrágio universal -, mas afirmando sempre, que o “modo petista de governar” baseia-se principalmente na busca pela participação política dos cidadãos e das cidadãs permanentemente.

Samuels (2004; 2008; 2009; 2011) possui estudos sistemáticos em relação ao “modo petista de governar” e à sua relação com a trajetória da democracia. Para o autor, o “modo petista de governar” deve ser compreendido pela articulação de três pilares: 1) o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade; 2) a redução das desigualdades sociais e econômicas; e 3) o aperfeiçoamento do Estado de direito (Samuels, 2011: 4). Bezerra (2014) irá identificar que a chave do “modo petista de governar” está fundada na “inversão de prioridades e na promoção da participação”, desenvolvendo políticas públicas voltadas para a classe trabalhadora e para os setores menos favorecidos da sociedade e defendendo e promovendo a participação social da população, seja por mecanismos diretos e por relações com os movimentos sociais organizados, seja pela instituição de mecanismos de participação social em suas administrações (Bezerra, 2014: 39).

Identifica-se esta incipiência da participação social no modo petista de governar, de forma mais rudimentar, nas primeiras administrações do PT, como a da cidade de Icapuí, administrada pelo PT durante o período da redemocratização (1985-1988)<sup>14</sup>:

“Nessa história de pioneiro, tem aquela cidade do Ceará, como é que chama (...). Icapuí. O primeiro prefeito nosso prestava contas numa parede de uma casa toda pintada de branco com um risco no meio, receitas versus despesas, e todo mês mudava aquilo, prestando contas para a população” (Entrevista concedida por Rui Falcão, 2014).

No período 1989-1992, o PT já administrava uma quantidade relevante de cidades, e tem uma concepção de participação social baseada nos Conselhos Populares, primeira inovação democrática formulada pelo partido para promover a participação em suas administrações. Os Conselhos Populares seriam espaços pelos quais os movimentos sociais exerceriam uma intervenção direta e constituir-se-iam como os atores centrais das administrações petistas, não havendo, no entanto, uma diretriz que explicasse o que significava governar por Conselhos Populares (Pontual e Silva, 1999: 62; Bezerra, 2014, 50). No entanto, esta concepção vai se transformando a partir da própria experiência do partido em suas prefeituras e principalmente a partir da constatação de que existiam outros setores, inseridos em contextos de carências e exclusões de várias ordens, que não faziam parte destes movimentos sociais, obrigando o partido a construir um novo olhar sobre a participação social (Pontual e Silva, 1999: 63).

Azevedo (1988) aponta que, apesar de terem sido incentivados por alguns governos, os Conselhos Populares constituíram-se como canais de participação autônomos em relação ao governo e com a participação de toda a população em sua eleição/definição de funcionamento. O único local onde os Conselhos Populares seriam experimentados de alguma maneira pelo PT seria em Diadema, a partir de 1982, quando foram estabelecidos alguns Conselhos Populares nas áreas de Transporte, Saúde e Saneamento (Azevedo, 1988 *apud* Bezerra, 2014).

Sobre estas primeiras experiências, o PT irá vivenciar o que Pontual e Silva (1999: 63) chamaram de “choque de realidade”, em que o partido reconhece a presença de uma maior pluralidade de atores no próprio exercício do seu governo e inicia a ideia de partilha de poder, que será caracterizada pela defesa da criação de mecanismos de

---

<sup>14</sup> Icapuí consagrou-se, após a eleição de José Airton Teixeira para a Prefeitura do Município, em 1985, como uma das primeiras cidades governadas pelo PT. Disponível em: <http://www.dedeteixeira.org.br/imprimir.asp?id=84>. Acesso em 12/10/2014.

participação popular baseados na cogestão – “a gestão compartilhada” - entre os governos e os diversos segmentos da sociedade.

A introdução do OP pelas administrações petistas será produto deste “choque de realidade” vivenciado pelo PT em suas administrações municipais, mecanismo este que será uma referência sobre como efetivar o princípio da promoção da participação social (Bezerra, 2014), ou o pilar do fortalecimento das relações entre Estado e sociedade (Samuels, 2011), próprios do “modo petista de governar”. Este norteamto torna-se notável pelas palavras de Olívio Dutra:

“O Orçamento Participativo é também uma espécie de escola provocadora, onde todos nós aprendemos. Não tem o professor e o aluno, todos somos ao mesmo tempo professores e alunos, mas *bueno*, é um projeto de vida, não é uma coisa eleitoreira, passageira, episódica. Eu penso que a democracia, seja aqui, ali ou acolá, só se realiza como algo, digamos, que é, como um valor insubstituível, se ela se realizar na vida das pessoas. Então os espaços conquistados através do Orçamento Participativo são possibilitadores desta assumpção pela pessoa, através do protagonismo, de criar a possibilidade de um mundo melhor, de um mundo mais justo, igualitário, fraterno (...) Ele cria também solidariedade, que é um valor também fundamental para a convivência humana” (Entrevista concedida por Olívio Dutra, 2014).

A maneira pela qual a participação social será efetivada no “modo petista de governar” sofrerá transformações no próprio curso da história democrática do país, mas a sua marca, baseada na “inversão de prioridades e na promoção da participação” (Bezerra 2014), será mantida. Como realça Dirceu (1999), as prefeituras petistas da década de 90 tiveram como objetivo “democratizar o Estado no modo de governar mediante controle social do orçamento, da participação popular, da inversão de prioridades e da transparência” (Dirceu, 1999: 18).

Com as poucas experiências de participação nos governos estaduais de uma maneira geral<sup>15</sup>, a participação social como uma marca do “modo petista de governar” pode ser identificada a partir da análise da experiência do PT no Governo Federal, sob Lula e Dilma. A vitória de Lula, em 2002, é amalgamada pela expectativa de que sejam efetivados os principais elementos presentes no “modo petista de governar”, em especial, para os objetivos deste trabalho, para que o PT efetive, nacionalmente, o que as suas administrações construíram em suas esferas subnacionais no decorrer da década de 90:

---

<sup>15</sup> É notável a incapacidade de produção de experiências bem-sucedidas de participação social nos governos estaduais do Brasil. As suas causas e consequências devem ser analisadas com cuidado em uma futura e interessante agenda de pesquisa sobre os impactos diferenciados do “experimentalismo democrático” brasileiro nas três esferas da federação.

mecanismos democráticos e instituições participativas. Ainda que esta trajetória não seja linear, cabe realçar, sobre o PT:

“Ele, como é o partido que mais experimentou , é o partido que mesmo não fazendo de maneira uniforme, semelhante, idêntica em todos os governos municipais ou estaduais que ele pratica, ao menos não é o partido que se envergonha de defender a tese. Os outros partidos nem a tese defendem, estão todos subordinados a lógica da ordem estabelecida. Vai em um debate na Assembleia Legislativa, na Câmara de Vereadores, a direita, o centro, tá todo mundo ali... pra eles a democracia é isto, a democracia é ter a Câmara, tem a Assembleia, eleger o prefeito, isso é a democracia. Portanto eles nem se preocupam, para eles a institucionalidade atual é a ideal. No PT ainda se resiste né, infelizmente já tem uma boa parte do PT que já tá capturada por isso...” (Entrevista concedida por Raul Pont, 2014).

No Governo Federal, o PT buscou dar seguimento a sua trajetória pioneira relacionada à introdução de instituições participativas no Executivo. Apesar das diversas análises, relacionadas às diversas características dos governos Lula e Dilma, os seus governos projetaram as instituições participativas em nível nacional - destacando-se os CGPPs e as CNPPs – de maneira inédita na história da democracia brasileira (Samuels, 2011).

Esta maneira pela qual a participação foi impulsionada, durante os governos Lula e o primeiro governo Dilma, bem como o histórico de adoção e inovação de práticas participativas em administrações petistas no Poder Executivo, apontam que o desmontamento da participação social nos governos Lula e Dilma concretizam princípios programáticos do PT e promovem a participação social prevista pelo “modo petista de governar”. Através de espaços institucionais, a participação social torna-se uma política pública, e, indo além de um princípio, um “método democrático de gestão”. Este novo e importante passo é fundamental para compreendermos o patamar atual do país em relação à participação social.

### **3.3. A participação social como um “método democrático de gestão”**

A participação social como um “método democrático de gestão” é um termo da Secretaria-Geral da Presidência da República – órgão responsável pela articulação entre o governo e a sociedade civil e pela implementação de mecanismos de participação social, utilizado a partir de 2010 para definir o significado da participação social para os governos Lula e, posteriormente, para o governo Dilma.

A participação como um “método de governo” ou como um “método democrático de gestão” consiste na institucionalização e na integração dos mecanismos de participação social no desenvolvimento das políticas públicas do Governo Federal. Neste processo, a gestão pública do Estado passa a ser compartilhada com a população, estabelecendo uma “nova relação entre o Estado e a sociedade” (Ventura, 2013).

Ventura (2013: 41) irá destacar três grupos de mecanismos que foram impulsionados nacionalmente a partir da chegada de Lula à Presidência da República: a criação de instrumentos de diálogo entre o governo e a sociedade, com um destaque para a criação de 84 ouvidorias públicas nos três primeiros anos de governo Lula, a utilização de audiências públicas e a criação de mesas permanentes de diálogos entre governo e sociedade civil; a constituição, a potencialização e o fortalecimento dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas; e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Desta maneira, deve-se notar que a institucionalização da participação social passa pelo seu estabelecimento como um requisito para a gestão pública. Nas palavras de Dulci, então ministro da SGPR:

“Então a minha ideia também era essa, consolidar como método de governo, em que sentido, por exemplo, você tem assessores parlamentares em todos os ministérios. Nós estávamos propondo que no ano seguinte pudesse ter assessores de participação social em todos os ministérios. Você tem concursados da administração pública especializados em políticas sociais, que pudesse também ter concursados especializados em políticas participativas (...) o que eu estou dizendo é o seguinte, tem gestor de política social, que haja também de participação (...) vamos capacitar pessoas para que façam isso. Nós estávamos querendo criar mecanismos na estrutura do Estado brasileiro igual tem para políticas sociais, igual tem para políticas econômicas, também para políticas participativas. Porque não?” (Entrevista concedida por Luiz Dulci, 2014).

Neste mesmo sentido, Pogrebinschi (2012a, 2012b) destaca dois aspectos da “participação como método democrático de gestão”: 1) como um método referente à determinada lógica pela qual a democracia deve desenvolver-se, dando um passo a frente na experimentação e garantindo que a participação social consolide-se nos ciclos de políticas públicas e nos programas desenvolvidos pelo Estado brasileiro; 2) como um método através do qual, a partir de uma nova relação entre o Estado e a sociedade, poderão ser efetivados fins sociais (Pogrebinschi, 2012a). Em suas palavras:

“Mais do que tornar as políticas públicas abertas a uma construção coletiva entre governo e sociedade civil através da participação, o governo Lula, ao impulsionar o processo de institucionalização de diversas instâncias

participativas, fez da própria participação uma política pública. Para além de um meio passível de realizar os fins necessários ao desenvolvimento do Estado brasileiro baseado na promoção da igualdade e da inclusão social, os dois mandatos de Lula revelaram a participação como um fim em si, um objetivo político e social que pode ser perseguido conjuntamente pelo Estado e pela sociedade de modo a aperfeiçoar e aprofundar a democracia no Brasil” (Pogrebinschi, 2012a: 4).

Estes dois aspectos podem ser identificados em diversos momentos, seja desde o primeiro ano de governo, em 2003, quando Dulci afirma, ao abordar a importância da participação, que promover uma nova relação com a sociedade civil é fundamental para um governo que pretende realizar profundas transformações sociais e econômicas no país (Dulci, 2003: 4), ao último ano de governo Lula, em 2010, quando os documentos da SGPR, ao analisarem a participação como um “método democrático de gestão”, destacam que a participação social e a aproximação entre o Estado e a sociedade contribuem para o fortalecimento da democracia, para o “crescimento econômico com justa distribuição de renda” (SGPR, 2010) e para “transformar a participação em política de Estado e em método de governo” (SGPR, 2011: 7).

Relacionam-se, também, com os dois pilares do “modo petista de governar”, que dizem respeito ao entendimento de que meios e fins democráticos são unos e inseparáveis: 1) o fortalecimento dos vínculos entre o Estado e a sociedade e 2) a redução das desigualdades sociais e econômicas (Samuels, 2011: 30). Como observado por Pogrebinschi:

“Ao alcançar o governo federal, o PT esboça o método que lhe permitiria efetivamente cumprir seu ‘compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas’, criando espaços institucionais para as ‘massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade’, e praticando a política como uma atividade que se exerce não apenas nos momentos das eleições” (Pogrebinschi, 2012a: 5).

Esta perspectiva de exercício amplo da democracia por todos que desejarem participar dos processos decisórios de políticas públicas, expressas na participação como “método democrático de gestão”, está presente também nos documentos do PT, que tem resoluções que apontam para, a construção de “um sistema federal de democracia participativa” (III Congresso Nacional do PT, 2007: 46-7) e o “fortalecimento da participação popular, com maior integração entre mecanismos de democracia participativa locais e estaduais com o sistema nacional, dando ênfase às conferências nacionais para subsidiar políticas públicas e iniciativas do Legislativo” (IV Congresso do

PT, 2010: 15) e da SGPR (2010, 2011). Portanto, percebe-se a manutenção de uma articulação profunda entre o programa político do PT e as suas experiências administrativas, em que, neste caso, as suas resoluções são traduzidas nas propostas de aperfeiçoamento da participação social no Governo Federal.

Com a institucionalização das instituições participativas no decorrer dos governos Lula, o primeiro governo Dilma teve como objetivo aperfeiçoar este processo, através da integração e da regulamentação das instituições participativas e do desenvolvimento de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

#### **4. A Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social**

##### **4.1. Origens e desenvolvimento da PNPS e do SNPS**

Em 23 de maio de 2014, a Presidenta Dilma Rousseff assinou, durante a Arena de Participação Social e a 5ª edição do Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>16</sup>, o Decreto 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, publicado no Diário Oficial da União em 26 de maio de 2014 e entrando em vigor nesta mesma data.

Destaca-se que em 2003, ao mesmo tempo em que as instituições participativas eram introduzidas ou potencializadas, o desenvolvimento de um sistema de participação social já fazia parte dos debates políticos do Governo Federal, como evidenciado nas edições do Fóruns do Planalto, evento que desde 2003 reúne periodicamente servidores da Presidência da República, com o objetivo de avaliar e debater sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo.

O 2º Fóruns do Planalto, apresentado pelo então ministro da SGPR Luiz Dulci, teve como objetivo debater “O Plano Plurianual (PPA) e a Participação Social no Governo”. Em sua palestra, Dulci destaca que o processo de participação social no PPA faz parte de um investimento do governo Lula em criar uma nova relação do Estado com

---

<sup>16</sup> O Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio tem como objetivo reconhecer as 30 melhores práticas de gestão municipal e de projetos sociais que contribuem para o alcance das metas do milênio. Informação disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3862>. Acesso em 03/11/2014.

a sociedade civil, baseada na ideia de seria necessário “planejar o Brasil ouvindo a sociedade” (Dulci, 2003: 15).

O principal desafio, segundo Dulci, seria “fazer com que o cidadão não se afaste da política; com que os cidadãos e as cidadãs não se alienem das decisões políticas, não fiquem alheados dos processos de decisão; que não participem apenas dos períodos eleitorais” (Dulci, 2003: 5). Dentro deste desafio, destacam-se duas afirmações: de que o objetivo da participação popular no governo Lula não seria criar formas participativas de democracia alternativas ou concorrenciais ao Congresso Nacional, mas que, pelo contrário, havia um entendimento do Governo Federal de que a participação social é enriquecedora à própria representação política (Dulci, 2003: 6); e de que a qualidade das mudanças sociais, no governo Lula seria dependente da participação e do engajamento da sociedade, em que quanto maior o engajamento maior a qualidade das mudanças e da democracia (Dulci, 2003: 12). Neste sentido, Dulci é assertivo ao destacar a importância da participação da sociedade nas mudanças sociais:

“Eu me habituei a destacar certas coisas que o Presidente diz. E ele falou uma outra coisa também, muito forte, muito poderosa: que ninguém se torna corresponsável por aquilo que não ajudou a construir. Então se o governo quer que haja corresponsabilidade do parlamento, tem que construir com o parlamento. Se o governo quer que haja corresponsabilidade da sociedade civil tem que construir com a sociedade civil. Não pode apenas comunicar à sociedade civil e pedir uma adesão. Não pode se contentar com uma postura passiva, de observadora da sociedade. Tem que criar os mecanismos e fazer todos os esforços que estejam ao seu alcance para que a sociedade se envolva com o processo e se engaje” (Dulci, 2003: 12).

É notável, o outro tratamento conferido à estes mecanismos de participação social a partir do Governo Lula, seja pela sua revisão ou pela sua potencialização, como no caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (Avritzer, 2013b; Pogrebinschi, 2012a, 2012b, 2013a, 2013c; Ventura, 2013). Este papel conferido aos mecanismos de participação e o compromisso com a participação social não são de responsabilidade exclusiva da SGPR, possuindo centralidade nas ações do Governo Federal em sua totalidade. As diversas CNPPs e os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, por exemplo, estão ligados a ministérios distintos, de acordo com a sua temática, e demonstram haver de fato uma transversalidade em relação às políticas públicas de participação social desenvolvidas a partir do governo Lula. Também em 2003, durante o 4<sup>a</sup> Fórum do Planalto, intitulado “Desenvolvimento com Distribuição de Renda. Este é o

nosso desafio” e palestrado por José Dirceu, então ministro da Casa Civil – um dos ministérios mais importantes do Poder Executivo – Dirceu irá afirmar que:

“Uma das características importantes do nosso governo é o diálogo com a sociedade civil e com a sociedade civil organizada, é a parceria com a sociedade civil e com a sociedade civil organizada, é o chamamento à sociedade para que enfrente os problemas sociais e econômicos do país. Nós não acreditamos, e não acreditamos mesmo, que seja possível superar os problemas num país com a dimensão do Brasil apenas a partir do Estado, apenas a partir do governo. Sem uma participação ampla, geral e irrestrita da sociedade brasileira organizada, não será possível superar esses desafios” (Dirceu, 2003: 11).

Em 2009, a proposta de construção de um sistema já fazia parte da agenda presidencial, integrando um projeto de “Consolidação das Leis Sociais” que Lula enviaria ao Congresso Nacional. Apesar da ideia de desenvolvimento de um sistema de participação já estar presente no início do governo Lula, a proposta acabou não saindo do papel, e os seus dois mandatos foram dedicados especialmente à potencialização das instituições participativas deixando-a sob encargo de sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff<sup>17</sup>. Com a sua consolidação, em que é possível afirmar uma opção metodológica pela participação social, o governo Dilma deu continuidade às ações de potencialização e consolidação das instituições participativas, dedicando-se, principalmente, ao desenvolvimento da PNPS e do SNPS. A construção de um sistema justifica-se, por exemplo, na seguinte argumentação:

“Qual era a ideia de sistema, porque muita gente falava assim, conferência é uma coisa, ‘ah as conferências’, mas esquecia os conselhos, as mesas permanentes de negociação, as ouvidorias (...) sabe, como canais de interlocução com a sociedade. E outros canais novos (...) além dos representantes dos conselhos eleitos, dos gestores de participação, dos assessores de participação, do fórum, esse fórum era dos (...) das pessoas que estavam responsáveis pela participação em cada ministério.. então o que a gente estava chamando de sistema era mais ou menos isso, sistema em que sentido, garantir uma interface entre essas coisas” (Entrevista concedida por Luiz Dulci, 2014).

Em 2011, com o início do governo Dilma, Dulci foi substituído na SGPR por Gilberto Carvalho, ministro durante todo o primeiro governo Dilma (2011-2014). Dando continuidade às reflexões governamentais sobre a participação social, em sua palestra no

---

<sup>17</sup> Ver “Consolidação das Leis Sociais fica para Dilma”. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,consolidacao-das-leis-sociais-fica-para-dilma-imp-,646379>. Acesso em 29/09/2014.

28º Fóruns do Planalto em 2011, no primeiro ano de governo Dilma, intitulada “Participação social e governo: opção metodológica do governo Dilma”<sup>18</sup>, Carvalho realiza um apanhado histórico da participação social no Brasil, realçando dois aspectos de seu amadurecimento, já indicados neste trabalho como determinantes para o desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia: a) a promulgação de uma Constituição Federal “participativa e cidadã” em 1988; b) a vitória de Lula em 2003, quando as “portas democráticas foram abertas como nunca antes na história deste país”, e a mudança da maneira pela qual o Governo Federal passou a compreender a participação social.

Neste processo de amadurecimento destaca-se, também, a realização do 1º Seminário de Participação Social, ocorrido em outubro de 2011, em que o governo e a sociedade civil se reuniram para pensar formas de aprofundamento institucional da participação social no país. Em seu relatório<sup>19</sup> destaca-se a realização da mesa “Participação e Cidadania: Novos Horizontes e Desafios”, apresentada pelo Diretor do Departamento de Participação Social da SGPR, Pedro Pontual, e tendo como objetivo divulgar uma versão provisória e sujeita a modificações daquilo que já era reconhecido como um Sistema Nacional de Participação Social.

Após o 1º Seminário de Participação Social, e sob responsabilidade, coordenação e supervisão do Departamento de Participação Social da SGPR, a PNPS iniciou o seu processo definitivo de elaboração, desenvolvimento e implementação. A instituição de uma política nem sempre esteve presente na proposta do governo, e ocorreu após um debate interno do governo, através da criação, em 2011, de uma Sala de Situação<sup>20</sup>, onde foi estabelecida uma diferenciação conceitual entre a PNPS e o SNPS: a PNPS daria respeito às diretrizes e às orientações gerais para a participação social, e o SNPS deveria abordar a institucionalização e a articulação dos mecanismos participativos no Governo Federal e na sua relação federativa com os governos estaduais e municipais.

---

<sup>18</sup> Diferentemente do 2º e do 4º Fóruns do Planalto, a sua 28ª edição não possui um relatório contendo a transcrição da intervenção do palestrante. Neste caso, a análise foi realizada pela sua disponibilização em formato de vídeo. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=bBSdX2y\\_5zI](https://www.youtube.com/watch?v=bBSdX2y_5zI). Acesso em 04/11/2014.

<sup>19</sup> O relatório foi produzido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento em parceria com o Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) da Universidade de São Paulo. Disponível em: [http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/i\\_sem\\_nacional\\_partic\\_social\\_relatorio\\_final.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/i_sem_nacional_partic_social_relatorio_final.pdf). Acesso em 05/11/2014.

<sup>20</sup> A Sala de Situação é um espaço interministerial que tem como objetivo subsidiar os debates para a elaboração de uma determinada política pública a ser desenvolvida pelo Executivo.

## 4.2. O Decreto 8.243/2014

O Decreto 8.243/2014 teve como objetivo desenvolver uma nova relação entre o Estado e a Sociedade Civil, regulamentando a participação da Sociedade Civil<sup>21</sup> no ciclo de políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo e oficializando a participação social como constituinte da gestão pública e da construção do Estado brasileiro. Como bem estabelecido em seu Artigo 1º:

“Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS”. (Decreto 8.243/2014).

O Artigo 1º é responsável pelas bases da PNPS e do SNPS, que serão regulamentadas no decorrer de seus 22 artigos. Dentre estes artigos, alguns serão destacados e/ou analisados, visando contribuir para um melhor entendimento do texto do Decreto 8.243/2014.

Destacam-se, das diretrizes contidas no Artigo 3º, responsável por estabelecer e regular o caminho pelo qual o decreto será orientado, o texto dos parágrafos II e III, em que é afirmada a relação saudável e frutífera que deve ser estabelecida entre as instâncias da democracia representativa e da democracia participativa da mesma maneira que constam como normas do Decreto a promoção da solidariedade, da cooperação e do respeito à diversidade, visando construir os valores da cidadania e de inclusão social. Assim, valoriza-se simultaneamente, e de maneira integrada, a articulação entre participação social e representação política e a importância da participação social na promoção de valores e na concretização de ideais e fins sociais. Nas palavras de Pedro Pontual:

---

<sup>21</sup> Segundo o Decreto 8.243/2014 entende-se, como Sociedade Civil: “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Destaca-se, do texto, a definição de Sociedade Civil tanto enquanto indivíduo bem como enquanto coletivo. O conceito de Sociedade Civil abarca, comumente, apenas coletivos, e esta definição do Decreto pode inaugurar um período interessante de participação individual em alguns mecanismos participativos.

“A participação, ela não é uma finalidade por si própria, para nós ela é uma finalidade, ela se torna efetiva e portanto tem sua finalidade vinculada à efetivação de direitos, direitos sociais, econômicos, políticos, sociais, de inclusão (...) Não basta criar canais de participação, é preciso que eles efetivem direitos e conquistas” (Entrevista concedida por Pedro Pontual, 2014).

Destaca-se, do Artigo 4º, os objetivos que demonstram a opção pela consolidação da participação enquanto um método de governo e de gestão, em que se almeja promover e consolidar os mecanismos participativos integrando-os às três esferas da federação e ao mesmo tempo desenvolvendo-os e implementando-os nos ciclos de planejamento e orçamento. Resgatando os debates sobre a origem e o desenvolvimento da PNPS e do SNPS, estes objetivos se relacionam aos diálogos estabelecidos entre o Governo Federal e a Sociedade Civil, em que já se colocava a necessidade de que a participação social fosse exercida nos centros de decisão política nacional e incidisse nas decisões sobre as políticas macroeconômicas e de infraestrutura (Relatório do 1º Seminário de Participação Social, 2011: 57).

Destaca-se também, do Artigo 4º, o parágrafo VII, cujo objetivo é “desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e vulneráveis”. Relacionando-o ao parágrafo III do Artigo 3º, que inclui como diretriz da PNPS a “construção de valores de cidadania e de inclusão social”, o Decreto 8.243/2014 é preciso ao articular participação social – e a criação e/ou expansão e fortalecimento de mecanismos participativos – como fundamental para a ampliação da cidadania e para a promoção da inclusão social de grupos sociais historicamente excluídos.

Instituída a PNPS e o SNPS (através do artigo 1º) e estabelecidas as suas diretrizes e os seus objetivos, os próximos artigos do Decreto serão dedicados à sua regulamentação. O Artigo 6º do decreto estabelece as nove instâncias e mecanismos de participação social que deverão ser compreendidas pela PNPS: I) conselho de políticas públicas; II) comissão de políticas públicas; III) conferência nacional; IV) ouvidoria pública federal; V) mesas de diálogo VI) fórum interconselhos; VII) audiência pública; VIII) consulta pública; e IX) ambiente virtual de participação social.

Segundo o Artigo 7º, o SNPS deverá abarcar, obrigatoriamente, apenas os mecanismos do I ao IV estabelecidos pelo Artigo 6º, não havendo impedimento para a utilização dos demais mecanismos participativos ou para a criação e o reconhecimento de

novas instâncias de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. Relacionando os Artigos 6º e 7º, dois pontos merecem destaque: em primeiro lugar, a institucionalização e a regulamentação de mecanismos participativos já existentes, dando um passo à frente para que a participação social seja considerada um elemento constitutivo e imprescindível do Estado brasileiro e materializando preceitos constitucionais relacionados à participação social; em segundo lugar, ao mesmo tempo em que a PNPS e o SNPS materializam preceitos constitucionais, estas não interrompem ou criam barreiras ao “experimentalismo democrático” pelo qual o Brasil é reconhecido, deixando em aberto a possibilidade de criação de novos mecanismos participativos.

Do Artigo 10ª ao Artigo 18ª, são estabelecidas as diretrizes específicas de cada instância e mecanismo de participação social estabelecidas pelo Artigo 6º. Estas diretrizes estabelecidas pelos respectivos artigos são especialmente importantes para o debate sobre o aprofundamento da participação social, da democracia e para a sua constituição como política de Estado, uma vez que regulamenta e confere uma uniformidade aos mecanismos participativos.

Analisando, por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs), em que a sua institucionalização depende de legislações específicas para cada Conselho, afere-se que os conselhos não institucionalizados têm a sua potencialidade dependente de circunstâncias políticas específicas e tendem a debilitar-se com as alternâncias do Poder Executivo local, enquanto conselhos obrigatórios possuem um alto nível de capilaridade e presença nos níveis municipais, estaduais e federal (Gurza Lavalle et al, 2014: 9). O estabelecimento de diretrizes avança assim, na institucionalização e na uniformização dos CGPPs e dos demais mecanismos participativos, garantindo que em nível local, estadual e nacional sejam cumpridos pré-requisitos básicos que podem contribuir para o seu funcionamento e para a sua integração.

Destaca-se, por fim, o Artigo 19º, responsável por instituir a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, órgão interministerial responsável por coordenar e encaminhar as pautas dos movimentos sociais e monitorar as suas respostas, devendo ser convocada pela SGPR e onde serão convidados os Secretários-Executivos do ministério ao qual o tema se refere. Este artigo é considerado importante por demonstrar também que a PNPS e o SNPS devem estar permanentemente em acompanhamento no que diz respeito à sua implementação, em que a SGPR se compromete a: acompanhar e disponibilizar orientações para implementação da PNPS nos órgãos de administração

pública direta e indireta; consolidar e tornar público o relatório de avaliação e o cumprimento das diretrizes da PNPS; realizar estudos técnicos, avaliar e sistematizar as instâncias e os mecanismos de participação social; e realizar audiências e consultas públicas sobre pontos importantes da implementação da PNPS (Guia da PNPS<sup>22</sup>, 2014).

Este artigo não pretende analisar os desdobramentos ocorridos após a promulgação da PNPS e do SNPS, bem como a sua efetividade<sup>23</sup>. Apesar da sua continuidade ou não, uma vez que tramita, hoje, no Senado, o PDC 1.491/2014 – que tem como objetivo sustar o Decreto 8.243/2014 – e que, ao que parece, a PNPS e o SNPS não estão no planejamento da SGPR, a PNPS e o SNPS são uma expressão substantiva do lugar conferido à participação social pelos governos do PT, buscando, de maneira virtuosa, conjugar representação e participação e garantindo-as como elementos constitutivos e indispensáveis à gestão pública do Estado brasileiro.

## 5. Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo analisar o papel do PT no desenvolvimento da participação social e no aprofundamento da democracia no Brasil. Argumentei que a potencialização da participação social é, em grande medida, protagonizada pelo PT, que imprime os seus princípios programáticos relacionados à participação social em suas administrações públicas, transformando a participação social em uma característica marcante do “modo petista de governar” e dos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro.

No decorrer da década de 1990, o OP, introduzido por uma administração do PT, foi disseminado amplamente no país, primeiramente através das prefeituras petistas e, posteriormente, por prefeituras de distintas orientações ideológicas. Em 2003, com a chegada do PT ao Governo Federal, diversas instituições participativas, com destaque para as CNPPs, adquirem um papel sem precedentes no ciclo de gestão de políticas públicas (Pogrebinschi e Santos, 2011; Pogrebinschi, 2012a, 2012b, 2013a; Pogrebinschi e Samuels, 2014). Em 2014, após um longo período de elaboração, são promulgados a PNPS e o SNPS. Desta maneira, o que pode ser aferido é que o PT foi fundamental para

---

<sup>22</sup> Disponível em: [http://issuu.com/secretariageralpr/docs/politica\\_ps](http://issuu.com/secretariageralpr/docs/politica_ps). Acesso em 30/09/2015.

<sup>23</sup> Em minha Dissertação de Mestrado realizo uma análise mais aprofundada da PNPS e do SNPS. Ver TANSCHKEIT, 2014.

a expansão e a ampliação da democracia no Brasil, na medida em que a participação social não esteve restrita às suas experiências administrativas municipais. Ao possibilitar que a participação seja efetivada em todo o território nacional, o PT destaca-se não apenas pelo seu experimentalismo democrático e pela demonstração de que participação e deliberação podem ser efetivadas em larga-escala – como as CNPPs demonstram (Pogrebinschi, 2013a, 2013c; Pogrebinschi e Samuels, 2014) - mas principalmente por ter tornado a própria participação social uma política pública do Estado brasileiro (Pogrebinschi, 2012a).

A abordagem metodológica pela qual a participação social é conduzida nas administrações do PT são frutos de uma opção histórica e programática do partido de valorização da disputa institucional como forma de aperfeiçoamento da democracia – através da potencialização de mecanismos participativos – e de realização de transformações sociais, econômicas e culturais. A relação de coexistência da representação política e da participação social sempre esteve presentes nas formulações e nas práticas do partido, verificando-se que o crescimento institucional do PT favoreceu a ampliação da participação social no Estado brasileiro, o que significa também afirmar que, assim como sempre estiveram presentes nos programas do partido, foram mutuamente valorizadas em suas administrações públicas. Desta relação de coexistência consistem as formulações partidárias e governamentais definidas como “gestão democrática” (Daniel, 1988) ou como um “método democrático de gestão” (Dulci, 2010).

A PNPS e o SNPS apresentam-se, nesta perspectiva, enquanto uma expressão deste processo de amadurecimento democrático empreendido no país. Esta expressão foi desenvolvida tanto no interior do próprio PT quanto no Governo Federal, em que os próprios documentos do PT e da SGPR apresentam, ao longo de um mesmo período, a intenção de criação de um sistema responsável por regulamentar a participação social na gestão pública do Estado brasileiro.

Como a análise do Decreto 8.243/2014 demonstra, destacam-se os avanços em relação à conjugação da representação política, da participação social e de deliberação pública, uma vez que o Decreto 8.243/2014 reforça a relação de complementariedade entre os mecanismos participativos e as instâncias de representação política (verificada no Artigo 3º) ao mesmo tempo em que, ao definir as atribuições de cada mecanismo participativo, reforça a importância da participação da população nos processos

deliberativos a serem desenvolvidos por estes mecanismos (verificados do Artigo 10º ao Artigo 18º).

À guisa de conclusão, destaca-se que o “método democrático de gestão”, ao visar institucionalizar e regulamentar a participação social nas decisões políticas dos diversos órgãos do Executivo, visa também estabelecer um método para a realização de fins sociais, em que a democracia não se resume apenas à direitos políticos e à liberdades civis, mas à práticas democráticas cujo objetivo são a concretização da justiça e da igualdade social (Pogrebinschi, 2013b: 18). Se esta trajetória será de continuidade, dependerá da capacidade do PT em manter a centralidade da participação social em suas administrações públicas, apontando como caminho a indissociabilidade entre a participação social e a democratização de bens sociais e econômicos – os pilares do “modo petista de governar” -, método exitoso para o aprofundamento democrático no Brasil.

### **Referências Bibliográficas.**

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brasil*. John Hopkins: University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. 2012. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. IPEA: Texto para discussão, v.1. Brasília: IPEA, 2012.

\_\_\_\_\_. *Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988*. In: AVRITZER, Leonardo. *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

\_\_\_\_\_. ET ALII (org.). *Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013b.

BENEVIDES, Maria Victoria. 2001. *Orçamento Participativo e democracia direta: Comentários*. In: DUTRA, Olívio, BENEVIDES, Maria Victoria. *Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

BEZERRA, Carla. 2014. *Do poder popular ao modo petista de governar*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014.

BITTAR, Jorge. *O modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1992.

BRASIL. Relatório do 1º Seminário de Participação Social. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n. 29. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Inclusão Social e Política: o Desafio Deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010

DAGNINO, Evelina. Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización en América Latina: Brasil, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

DANIEL, Celso. Participação Popular. In Teoria & Debate. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1988.

D'AVILA, Paulo. Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DIRCEU, José. Governos locais e regionais e a luta política nacional. In MAGALHÃES, Ines, TREVAS, Luis, BARRETO, Vicente (org.). Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. Quarto evento Fóruns do Planalto: Desenvolvimento com distribuição de renda: esse é o nosso desafio. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra\\_Jos%C3%A9\\_Dirceu.pdf](https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_Jos%C3%A9_Dirceu.pdf). Brasília, 2003.

DULCI, Luiz. Segundo Evento Fóruns do Planalto: O PPA e a participação social no novo governo. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra\\_Dulci.pdf](https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_Dulci.pdf). Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. São Paulo, 12 nov. 2014.

DUTRA, Olívio. O Orçamento Participativo e a questão do socialismo. In: DUTRA, Olívio, BENEVIDES, Maria Victoria. Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Porto Alegre, 25 jul. 2014.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FALCÃO, Rui. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. São Paulo, 05 jun. 2014.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: Reflexões Sobre a Experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro e Porto Alegre: Editora Tomo (FASE/ IPPUR), 2000.

GURZA LA VALLE, Adrian ET ALII. Partidos políticos y innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. In Revista Mexicana de Ciencia Política, ano. LIX, num. 220. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

HUNTER, Wendy. Growth and Transformation of the Workers Party in Brazil, 1989-2002. Working Paper n. 326. Kellogg Institute: 2006.

HUNTINGTON, Samuel. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

KECK, M. E. A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

MENEGUELLO, Rachel. PT: A formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

PANEBIANCO, Angelo. Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções de Encontros e Congressos. Organização: Diretório Nacional do PT, Secretaria de Formação Política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

POGREBINSCHI, Thamy. Participação como Método Democrático de Gestão. As conferências nacionais de políticas públicas durante o Governo Lula. Paper delivered at the Brazilian Studies Programme, Oxford University, on January 27th, 2012a.

\_\_\_\_\_. Com a palavra a sociedade. In Insight inteligência. v. 54, 2012b.

\_\_\_\_\_ et alli. Relatório Final da Pesquisa Entre Participação e Representação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Brasília: Ministério da Justiça do Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_, SAMUELS, David. 2014. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. Comparative Politics. V. 46, N. 3, April 2014

\_\_\_\_\_, SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. In DADOS –Revista de Ciências Sociais. V. 54, n. 3, 2011.

PONT, Raul. Democracia, Igualdade e qualidade de vida: a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. Veraz, 2003.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Rio de Janeiro, 10 nov. 2014.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. In Cadernos da Cidade, v.12, n. 14. Porto Alegre, 2008.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Porto Alegre, 16 jul. 2014.

\_\_\_\_\_, SILVA, Carla. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In MAGALHÃES, Ines, TREVAS, Luis, BARRETO, Vicente (org.). Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

REIS, Bruno P. W. Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira. In Revista Sociedade e Estado, v. 29, n. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

RIBEIRO, Pedro. F. Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos (EdUFSCar), 2010.

SAMUELS, David. From Socialism to Social Democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil. In Comparative Political Studies, v. 37, n. 9, 2004.

\_\_\_\_\_. A evolução do petismo (2002-2008). In Revista Opinião Pública, v. 14, n. 2, pp. 302-318. Campinas: Unicamp, 2008.

\_\_\_\_\_. A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT. In ANGELO, Victor Amorim, VILLA, Marco Antonio. O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada. São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos (EdUFSCar), 2009.

\_\_\_\_\_. Brazilian democracy under de PT era. Artigo apresentado no "4th Constructing Democratic Governance in Latin America", nos Estados Unidos da América, 2011.

SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília (UnB), 1982.

SINGER, Andre. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SMITH, Graham. Democratic innovations: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, pp. 247-250, jun., Curitiba, 2006.

TANSCHKEIT, Talita. Democracia e Participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2013.

VENTURA, Tiago. Democracia e Participação no Brasil: um estudo de caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2013.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas? In *Opinião Pública*, v. 14, n. 1. Campinas: Unicamp, 2008.