

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

**O SOCIAL EM ANO ELEITORAL:
EFEITOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2008 SOBRE O APARATO
ADMINISTRATIVO DA POLÍTICA SOCIAL
DE BELO HORIZONTE.**

Alda Sant'Ana Arantes

Belo Horizonte
2011

Alda Sant'Ana Arantes

**O SOCIAL EM ANO ELEITORAL:
EFEITOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2008 SOBRE O APARATO
ADMINISTRATIVO DA POLÍTICA SOCIAL
DE BELO HORIZONTE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Dra. Cristina Almeida Cunha
Filgueiras.

**Belo Horizonte
2011**

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

A662s	<p>Arantes, Alda Sant'Ana</p> <p>O social em ano eleitoral: efeitos das eleições municipais de 2008 sobre o aparato administrativo da política social de Belo Horizonte / Alda Sant'Ana Arantes. Belo Horizonte, 2011.</p> <p>125f.: il .</p> <p>Orientadora: Cristina Almeida Cunha Filgueiras Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais</p> <p>1. Eleições – Aspectos sociais. 2. Eleições municipais. 3. Política social – Belo Horizonte (MG). 4. I. Filgueiras, Cristina Almeida Cunha. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 324(815.1)</p>
-------	--

Revisão ortográfica e normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor

Alda Sant'Ana Arantes

O Social em ano eleitoral: Efeitos das eleições municipais de 2008 sobre o aparato administrativo da política social de Belo Horizonte.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Profª. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras – Orientadora/PUC Minas

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha – PUC Minas

Profª. Dra. Karla Cunha Pádua - UEMG

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2011

*Aos meus pais, Hélio e
Georgina
pelo apoio e carinho.*

*Para Haydê,
minha querida irmã.*

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Cristina Almeida Cunha Filgueiras pela dedicação e empenho em me orientar nesse trabalho.

Agradeço a FAPEMIG pela concessão de bolsa de pesquisa, que permitiu dedicar-me integralmente ao estudo, durante o mestrado.

Aos meus pais, Hélio e Georgina pelo apoio e incentivo fundamental em minha vida.

A todos os meus amigos e colegas pela paciência, compreensão e amizade em todos os momentos.

À minha irmã Haydêe pelo apoio de todas as ordens e estímulo.

Ao Alysson pela presença, paciência e disposição em me ajudar.

À Nathálie, pela motivação contínua e amizade verdadeira.

Enfim a todos que me ajudaram a trilhar esse caminho e concluir esse trabalho.

RESUMO

Recentemente, as políticas sociais atingiram certo nível de institucionalização de seus processos, consolidando-se como política pública. Entretanto, ainda é recorrente, no senso comum, a percepção de influências políticas e de práticas patrimonialistas nessa área, principalmente em períodos eleitorais. O objetivo central desta dissertação consiste em identificar os efeitos das eleições municipais, de 2008, sobre o aparato administrativo das políticas sociais de Belo Horizonte. Entrevistas semi-estruturadas, recurso proveniente de metodologia de base qualitativa, foram realizadas com membros do poder legislativo e da administração municipal. Apuramos no discurso desses atores políticos e técnicos a percepção sobre os impactos do período eleitoral na administração local. O resultado da pesquisa identificou tanto efeitos positivos quanto negativos, variando de acordo com o aspecto analisado. É evidente, no entanto, a alteração no ritmo e nas dinâmicas internas da política social. Entraves, como a legislação eleitoral imposta nesses períodos, além da configuração de novos arranjos políticos partidários – decorrentes de mudanças na composição do Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmara Municipal – repercutem no aparato administrativo de forma a reacomodar pessoas, interesses e prioridades. Ocorreram também mudanças nas políticas públicas municipais em decorrência do novo modelo gerencial implantado pelo prefeito eleito, em Belo Horizonte, no pleito de 2008. Dito de outro modo, após a eleição novos parâmetros e prioridades foram traçados para a máquina pública municipal, inclusive, para as políticas sociais.

Palavras-chave: arranjos políticos. eleições municipais. políticas sociais. aparato administrativo. patrimonialismo.

ABSTRACT

Social policies have lately reached a certain level of institutionalization of their processes, thus consolidating themselves as public policies. However, it is still recurrent, at least in the common sense, an ongoing perception of political influences and patrimonial practices acting in this field, particularly in electoral periods. The main goal of this thesis consists of identifying the effects the 2008 municipal elections might have had on the administrative apparatus regarding Belo Horizonte's social policies. Semi-structured interviews, a resource from qualitative methodologies, were carried out with members of both legislative power and municipal administration. We have ascertained, through their discourses, the perception these political and technical actors hold about the impacts of the named electoral period on the local administration. This research has identified both positive and negative effects. It is evident, however, that a shift both in the pace and in the internal dynamics of social policy has been attained. Hindrances, such as the electoral legislation imposed during the period, besides the configuration of new political-partisan arrangements – resulting from the shifts in the composition of the National Congress, the Legislative Assembly and the Chamber of Deputies – have impacted on the administrative apparatus in order to rearrange people, interests and priorities. There have been other changes in terms of municipal public policies, resulting from the new management model imposed by the elected mayor, winner of the 2008 elections held in Belo Horizonte. In other words, after the elections, new parameters and priorities were delineated to the municipal public machine, including the social policies.

Key-words: political arrangements. municipal elections. social policies. administrative apparatus. patrimonialismo.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – Artigo

Coord. – Coordenador

Ed. – Editor

Et al. – e outros

Org. – Organizador

Vol. – Volume

LISTA DE SIGLAS

ALMG – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais
BEM-BH – Bolsa Escola Municipal de Belo Horizonte
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAD – Cadastro Único de Beneficiários do Governo Federal
CBMH – Câmara Municipal de Belo Horizonte
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
ESF – Equipes de Saúde da Família
FIFA – Federação Internacional de Futebol Associado
HGPE – Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAF – Núcleo de Apoio a Família
ONG – Organização Não-Governamental
PBF – Programa Bolsa Família
PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrata
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSF – Programa de Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PTR – Políticas de Transferência de Renda

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SBPS – Sistema Brasileiro de Política Social

SCOMPS – Secretaria de Coordenação Municipal de Políticas Sociais

SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SMPS – Secretaria Municipal de Políticas Sociais

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital

TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Os efeitos das eleições nas políticas sociais.....	70
Quadro 02. Perfil geral dos entrevistados.....	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A POLÍTICA NAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	16
2.1 Conjuntura da política social no Brasil pós-1988.....	16
2.2 Federalismo e descentralização no Brasil.....	22
2.3 O poder de gestão chega aos municípios	26
2.4 Políticas Sociais e clientelismo	29
2.5 Fatores políticos das políticas sociais.....	34
3 PARTIDOS, ELEIÇÕES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	38
3.1 O sistema eleitoral brasileiro	38
3.2 Partidos, eleições e a relação com as administrações no Brasil.....	43
4 UM PANORAMA DA CONJUNTURA POLÍTICA DE BELO HORIZONTE ENTRE 1993 A 2008	49
4.1 Os arranjos eleitorais em Belo Horizonte entre 1993 a 2004.....	49
4.2 O contexto da eleição municipal de 2008 em Belo Horizonte	51
4.3 O período pré-campanha da eleição de 2008	51
4.4 A campanha eleitoral dos candidatos à prefeitura de Belo Horizonte	54
4.5 O 1º turno.....	56
4.6 O 2º turno.....	58
4.7 O processo de transição do governo: mudanças e continuidades	60
4.7.1 <i>Influências das eleições municipais sobre as políticas sociais</i>	63
5 UM MODELO PARA A ANÁLISE DOS EFEITOS DO PERÍODO ELEITORAL NO APARATO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL	65
5.1 O período eleitoral.....	65
5.1.1 <i>Situações do primeiro momento</i>	66
5.1.2 <i>Situações do segundo momento</i>	67
5.1.3 <i>Situações do 2º turno</i>	67
5.1.4 <i>Situações após a posse do governo eleito</i>	68
5.1.5 <i>Quadro analítico dos efeitos das eleições nas políticas sociais</i>	69

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO DE CASO	72
6.1 A fase exploratória da pesquisa, delimitação do período e identificação das fontes...	72
6.2 As entrevistas	73
6.3 O roteiro de entrevistas.....	74
6.4 A pesquisa de campo	75
6.5 O tratamento e sistematização das entrevistas realizadas.....	79
7 AS ELEIÇÕES DE 2008 EM BELO HORIZONTE E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE O APARATO DA POLÍTICA SOCIAL: A VISÃO DOS ATORES POLÍTICOS E TÉCNICOS.....	81
7.1 A trajetória profissional-política dos entrevistados	81
7.2 As situações do ano eleitoral	84
<i>7.2.1 Participação dos candidatos em eventos e ou atividades das políticas sociais: a vinculação da imagem política dos candidatos aos programas sociais</i>	<i>84</i>
<i>7.2.2 A participação de gestores em campanhas eleitorais</i>	<i>89</i>
<i>7.2.3 Há alteração na dinâmica dos Programas Sociais?.....</i>	<i>91</i>
<i>7.2.4 O 2 °turno das eleições</i>	<i>99</i>
<i>7.2.5 O quadro de pessoal e as eleições.....</i>	<i>100</i>
<i>7.2.6 Ocupação dos espaços públicos</i>	<i>104</i>
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICE A	118
APÊNDICE B.....	122

1 INTRODUÇÃO

A partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e, posteriormente, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, as políticas sociais alcançaram um novo patamar, com maior legitimidade e visibilidade no contexto da administração pública. Entretanto, ainda existe no senso comum a percepção de que a política pública está sujeita à interferência eleitoreira. Isto porque a política social no Brasil é tradicionalmente associada a práticas de caridade e favor e/ou clientelistas.

O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) foi constituído por três etapas históricas. A primeira delineou uma política social de viés corporativo, sustentada pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) na década de 1930. A segunda, constituída após a década de 1930, teve sua atuação pautada pela tradição filantrópica ao atendimento de certos casos de pobreza. A terceira, e última, entra em vigor no Brasil a partir de 1988 e sua ação privilegiou a perspectiva da cidadania, afirmando os direitos sociais. Deste modo, o conceito de Estado de Bem Estar Social passou a abranger um arcabouço maior de situações em que pessoas não conseguem superar a pobreza. Foram criados, de acordo com os preceitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), outros benefícios eventuais para atender as emergências ou casos de vulnerabilidade e, posteriormente, instauraram-se programas e projetos para combate da pobreza.

Mesmo depois das reformas realizadas no conjunto das políticas sociais, persiste no imaginário social a idéia de que essa esfera é utilizada como plataforma eleitoral. Esta persistente associação entre programas sociais e eleições faz com que esses sejam vistos, muitas vezes, como moeda eleitoral. Práticas como o clientelismo estão, de fato, arraigadas em nosso histórico político, no qual é recorrente o uso de benefícios públicos como moeda eleitoral tanto no âmbito executivo quanto no legislativo. Deste fato surge a percepção de que os interesses particulares e partidários interferem na máquina pública após as eleições e de que a política social é particularmente vulnerável a essas intervenções, sendo alocados nesta esfera correligionários ou primeiras-damas, a ocupar cargos de Secretária de Políticas Sociais, dentre outros. Devido a essas inquietações, pretendemos fazer uma investigação do tema à luz da literatura de Ciências Sociais, em busca de teorias que possam contribuir para essa discussão.

O presente estudo tem por objetivo analisar os efeitos das eleições municipais nos níveis executivo e legislativo no aparato administrativo que se ocupa de programas sociais. Entende-se por “efeitos” situações como o já mencionado uso do social como “moeda de troca” – isto é, recurso para negociação eleitoral; a “retribuição” de apoio e favores políticos; a demonstração de influência na máquina pública; e o controle, por certos setores, da distribuição de recursos públicos a certos segmentos da população. Para análise do problema de investigação escolheu-se o caso das eleições municipais de 2008 realizadas na cidade de Belo Horizonte.

Os objetivos específicos do estudo são identificar situações pré e pós-eleitorais nas quais possa ter ocorrido a influência de tais efeitos nas políticas sociais. Com esse propósito, consideraremos como período eleitoral o intervalo compreendido entre o ano anterior e o ano posterior às eleições. Ou seja, o ano anterior, momento no qual ocorrem arranjos entre partidos, mobilização de apoios, articulação de coligações, posicionamento dos atores; período eleitoral formal, momento em que há o envolvimento direto com as campanhas dos candidatos; e o período posterior à posse, momento em que ocorre a composição das equipes de políticas sociais com base na retribuição de acordos entre aliados, por exemplo.

Desse modo, o estudo pretendeu verificar se, de fato, ocorreram, no período anterior às eleições, situações como possíveis alterações de equipes técnicas em função de alianças eleitorais; participação de equipes e servidores da prefeitura em campanha de candidatos; e a presença de candidatos em eventos ou atividades de programas sociais. Outro objetivo é analisar se a composição das equipes dos programas sociais do município sofre influência das situações pré e pós-eleitorais, as quais ocasionariam alterações na gestão dos programas. Em terceiro lugar, busca-se identificar as possíveis influências no arranjo político – como, por exemplo, candidatos não eleitos ocupando cargos e candidatos eleitos a indicar nomes para cargos na administração municipal – refletidas na composição das equipes e coordenação de programas.

Pelo fato de a área social ser considerada importante em razão da visibilidade dos cargos e dos recursos/ benefícios entregues a população e, por isso, frequentemente utilizada como “moeda de troca” entre atores políticos, temos por hipótese que os fatores relacionados ao processo eleitoral interferem na gestão dos programas sociais do município, principalmente na ocupação de cargos de direção ou cargos-chave dessas políticas e na composição das equipes técnicas dos programas. Mesmo as prefeituras municipais consideradas inovadoras no âmbito da gestão social, isto é, as que, por exemplo, buscam maior profissionalização de seus quadros de recursos humanos, estão sujeitas às influências nesse setor.

O estudo foi desenvolvido por meio da abordagem qualitativa, da coleta de informações em entrevistas realizadas com informantes do executivo e do legislativo municipal. A dissertação se estrutura em oito capítulos: o primeiro faz uma introdução ao tema, o segundo contextualiza e discute os fatores políticos concernentes às políticas sociais no país e esboça a conjuntura da política social no Brasil pós-1988. O terceiro capítulo aborda questões como governabilidade no país e o sistema eleitoral brasileiro suas regras e aspectos polêmicos sobre a reforma política enquanto o quarto apresenta a conjuntura política de Belo Horizonte entre 1993 a 2008 com maior foco no pleito municipal de 2008 e no processo de transição do novo governo eleito. O quinto capítulo apresenta o esquema de análise proposto sobre situações nas quais tanto o período eleitoral quanto os arranjos eleitorais e suas dinâmicas podem influenciar o aparato administrativo municipal. O sexto capítulo explica e justifica a metodologia empregada e as técnicas de investigação utilizadas no estudo de caso. A pesquisa aplicou o método qualitativo com entrevistas semi-estruturadas realizadas com membros do poder legislativo e com membros do aparato administrativo municipal com o objetivo de apurar a percepção destes a respeito do tema. O sétimo capítulo refere-se à análise dos resultados com base nas entrevistas e no quadro proposto no quarto capítulo. No oitavo elaboram-se as considerações finais sobre o tema investigado.

2 A POLÍTICA NAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Neste primeiro capítulo apresentamos os principais fatores políticos referentes às políticas sociais no Brasil. Em primeiro lugar, contextualizaremos a política social brasileira e as influências nela exercida pelo sistema federativo, pela descentralização da prestação de serviços e pelas políticas públicas pós-1988, indicando, em seguida, o lugar ocupado pelos governos municipais na gestão das políticas sociais no país. Concluindo o capítulo, apresentamos uma reflexão sobre elementos da chamada “gramática política brasileira”, que podem influenciar a condução das políticas sociais pelas administrações municipais.

2.1 Conjuntura da política social no Brasil pós-1988

O período de redemocratização no Brasil desencadeou uma onda de reformas nas políticas do Sistema de Saúde e da Assistência Social, influenciando de maneira decisiva a conformação do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais (SBPS). Alguns autores afirmam ter ocorrido uma mudança de paradigma nas políticas sociais pós-1988, em grande parte devido a dois fatores: 1. o primeiro nos mecanismos de redução da pobreza por meio da filantropia e do forte viés econômico adotado para responder às demandas sociais, as quais haviam caído por terra junto com o milagre econômico, abrindo, assim, espaço para que a pobreza emergisse como tema prioritário da ação social do estado; 2. em segundo, a previdência social, de viés contributivo e fundamentado na expansão do assalariamento já limitado, também não conseguia mais progredir de forma a incluir os trabalhadores do setor informal urbano e rural.

Essa mudança de paradigma foi responsável, inclusive, por romper com a percepção da população de que tais direitos eram uma “doação” do Estado. Anteriormente, na década de 1930, o significado de cidadania estava associado à profissão e os direitos eram auferidos de acordo com cada categoria, sendo esta reconhecida por lei. Em decorrência desta configuração houve a inserção de membros da comunidade na “arena de cidadania” através da porta do Estado, isto é, sob a tutela deste, e não pelo exercício de um direito, como deveria ser. Esse fenômeno adquiriu o famoso conceito de “cidadania regulada”, o qual Santos afirma ser “não [...] um código de valores políticos, mas [...] um sistema de estratificação

ocupacional, [...] definido por norma legal” (SANTOS, 1998, p.103). Carvalho, por sua vez, define tal estado de coisas como “estadania”, baseando-se na observação de que “a inserção de todos eles [bacharéis, militares, operários, migrantes urbanos etc.] na política se dava mais pela porta do Estado do que pela afirmação de um direito do cidadão. Era uma inserção que se chamaria com maior precisão de estadania” (CARVALHO, 1990, p.29).

A reforma do Estado, iniciada em meados da década de 1980, viabilizou o processo de descentralização de prestações de serviços. Sem dúvida, a reforma administrativa e gerencial era uma necessidade do país e, por meio desta, ocorreram transformações no quadro das políticas públicas: o Estado, ao delegar capacidade decisória e recursos fiscais aos estados e municípios, desconcentrava o poder decisório, que deixava de ser, exclusivamente, competência da instância central, como observa Arretche (1999): “[...] Recuperaram-se as bases do Estado federativo, [...] a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da constituição de 1988 – alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais” (ARRETCHÉ, 1999, p.114). Com a Constituição de 1988, a igualdade passou a ser centro das discussões a respeito dos direitos civis e sociais para a reconstrução da democracia. A descentralização das políticas sociais e a busca por sua universalização permitiram uma ampliação do conceito de cidadania e, conseqüentemente, da cobertura de políticas sociais, suplantando-se o modelo anterior, de base excludente, ao se buscar atingir o ideal universalista e garantidor dos direitos do cidadão.

As reformas pelas quais as políticas do estado de bem-estar social brasileiro passaram tinham como intuito melhorar e aprimorar suas ações, isto é, atuar de forma a diminuir irregularidades e meios para práticas clientelistas, propiciar maior controle e participação popular, desvincular-se de políticas compensatórias e articular as três esferas de governo de modo a alcançar os objetivos propostos desde sua implementação. Lavinás (2003) afirma que houve uma evolução dos programas sociais após a reforma e aponta o principal desafio ainda existente:

O principal desafio é desenhar esse sistema de proteção social, que, embora de vocação universalizante, pois assentado na matriz dos direitos, continua inacabado no Brasil e pode desaparecer frente à tentação sedutora do modelo liberal tutelado compulsório de (não) fazer política social (p.12).

Precisamos ponderar que, apesar dos progressos, políticas diferenciadas permanecem no novo sistema, enfrentando dificuldades de acesso, financiamento e organização institucional, legado das decisões políticas ao longo de seu percurso. O SBPS enfrenta ainda dificuldades para a consolidação de um sistema integrado e articulado de políticas sociais,

além da concorrência de outros projetos de intervenção social. De acordo com Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), a partir da sua reformulação depois da constituição de 1988, o SBPS passou a se estruturar em torno de quatro diferentes grupos de políticas sociais: do Emprego e do Trabalho; da Assistência Social e do Combate à Pobreza; dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social; e da Infraestrutura Social. Segundo estes autores, analisar as origens de tais eixos estruturantes pode revelar as tensões específicas e certas contradições que o sistema de proteção social ainda apresenta. Daremos destaque aqui apenas ao eixo da Assistência Social e das políticas de Combate à Pobreza.

O eixo da política de Assistência Social veio a se consolidar a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) regulamentada em 1993. “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado da iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas” (BRASIL, 1993, Art.1º). A definição de regras precedentes do público alvo das políticas e os critérios de elegibilidade das mesmas contribuíram para a formalização de normas e procedimentos de forma a afastar o modelo de “políticas assistencialistas antes discricionárias (por definição, circunstanciais e sujeitas a manipulações clientelistas e eleitorais) puderam tornar-se políticas de Estado, sujeitas a regras estáveis e (...) aplicação universal” (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005, p.220).

Com a LOAS instituíram-se quatro tipos de ações para a política nacional de assistência social: benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. Dentre essas ações, as que se destacam pelo caráter estável são: Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹ e programas e projetos instaurados para combate à pobreza, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, o Programa Agente Jovem, criado em 1999, e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, criado em 2001 (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

A postura neoliberal adotada pela economia brasileira nas décadas seguintes, após a Constituição de 1988, acelerou o debate em torno da focalização ou universalização das políticas de proteção social, optando por uma política de intervenção estatal com foco restringido à população em situação de extrema pobreza. O paradigma neoliberal defende uma diminuição gradativa do papel do Estado – passando este a ter menor âmbito para realizar intervenções – a privatização das empresas estatais e a redução do poder regulatório do Estado para fixar preços.

¹ BPC é um benefício de um salário mínimo mensal destinado a idosos e portadores de deficiência que se enquadrem na faixa de renda inferior a um quarto do salário mínimo.

A partir de 1995 surgiram experiências pioneiras de programas de renda mínima nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Brasília, como, o programa bolsa-escola que foi, inclusive, posteriormente implementado pela prefeitura de Belo Horizonte. Em 2001 emergiram no cenário nacional as políticas federais de transferência de renda como Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação e, em 2002, o Auxílio-Gás. Ainda em 2001 ocorreu a substituição do programa de distribuição emergencial de alimentos e cestas básicas, destinado a pessoas em situação de risco, pelo Bolsa-Renda, regido pelo princípio de repasse emergencial de renda para famílias residentes em municípios que se encontrassem em estado de calamidade pública.

Segundo Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), o governo federal, entre 1995 e 2002, investiu pouco no que diz respeito ao gasto social federal em benefícios não contributivos, ou seja, em programas de transferência de renda, de forma que o contingente populacional com renda média *per capita* inferior a um quarto e meio do salário mínimo ainda é alto. Isto “(...) indica a baixa cobertura da maior parte dos programas voltados a esta população. Revela ainda os enormes desafios que se colocam à política de assistência social e às estratégias de combate à pobreza em curso no país” (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005, p.225).

Sabemos que as políticas de transferência de renda são recentes no Brasil. Todavia, sua progressão é nítida, principalmente de 2001 a 2002 quando esses programas até então vigentes (Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Bolsa-Renda) apresentaram efeito decisivo no enfrentamento da pobreza no país, apesar de, nessa época, tais programas registrarem valores de transferências bem inferiores aos da Previdência Rural e do BPC, políticas sociais não contributivas de caráter constitucional.

Posteriormente, em 2003, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva reuniu os programas da gestão anterior em um único programa chamado Bolsa Família Federal. O programa Bolsa Família (PBF) trata-se de uma proposta do Governo Federal, instituída pela Medida Provisória nº132 de 20 de outubro de 2003, destinada a ações de transferência de renda com condicionalidades, devendo sua execução ocorrer de forma descentralizada, com a conjugação de esforços entre os entes federados, considerando-se a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2004).

Tratemos, por fim, da atual abrangência e tensões das políticas centradas na Assistência Social. De acordo com Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) são três os focos de tensão: “[a] descontinuidade da política de previdência social; a dependência da filantropia; e a importância crescente das políticas de transferência de renda” (CARDOSO JÚNIOR;

JACCOUD, 2005, p.227). Concentrar-nos-emos na terceira por ser a mais relevante para nossa análise.

As políticas de transferência de renda tem sido vistas como ponto positivo para a ampliação do SBPS. Apesar disto, as mesmas têm sofrido por causa de sua estruturação controversa. Os programas de transferência de renda repercutem fora do âmbito constitucional da política de assistência social por meio de ações emergenciais, restritas a grupos específicos, de combate direto a pobreza. Apesar desses programas se estruturam a partir de uma perspectiva diferente da LOAS, alcançaram projeção por representarem uma alternativa e não um complemento às políticas sociais incumbidas de assegurar os mínimos sociais. Desse modo, a proposta de universalização do sistema de proteção social foi suprimida pelo combate a pobreza, via políticas compensatórias, focadas nas camadas mais carentes da sociedade. Um dos fatores que contribuiu para essa modificação do modelo de ação do sistema de proteção social brasileiro foi a incompatibilidade entre a crise do *Welfare State* e a nova dinâmica econômica mundial.

Segundo Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), a prioridade estabelecida para o combate direto da pobreza pode levar a atenuar o escopo institucional das políticas sociais, transformando a ação em mero combate a exclusão. Enquanto essas ações não forem integradas às políticas universais embasadas no conceito de direito social e às políticas de desenvolvimento, não conseguirão proporcionar mínimos sociais aos seus beneficiários:

Ao lado dos riscos de ampliação do caráter discricionário da política pública e pressões políticas de várias ordens, persistem neste campo dificuldades próprias de qualquer política focalizada: definições problemáticas para linhas de pobreza, mecanismos quase sempre falhos de controle das ações focalizadas, além de muitas vezes questionáveis no que respeita aos critérios de avaliação de efetividade, eficiência e eficácia das políticas. De política de Estado a programas de governo; de cidadão a cliente de programas de combate à pobreza. Esta é a tensão fundamental em curso no cerne das políticas sociais brasileiras, notadamente na área da Assistência Social. (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005, p.229).

Dito de outro modo, os autores apontam o risco do cidadão se tornar um cliente de programas de governo enquanto o SUAS persistir nesta linha da focalização.

Ainda que o impasse entre focalização e universalização das políticas persista, dentre outras tensões e dificuldades, é fato que as políticas sociais ao longo dos anos 2000 progrediram no sentido de uma maior consolidação no arcabouço constitucional do direito. Ao mudar seu eixo de atuação, as políticas sociais alcançaram progressivamente um nível de organização e burocratização que envolve alto grau de programação e ostensiva capacidade de

tornar rotineiras suas ações, tentando, deste modo, afastar-se de noções que a associem com o mero assistencialismo e/ou clientelismo.

Assim sendo, no decorrer dessa década, testemunhou-se uma nova articulação da ação das políticas sociais, principalmente devido à implementação do SUAS, com diretrizes e papéis governamentais claramente definidos, e, por conseguinte, com menores chances de uso do poder patrimonialista e/ou clientelista nesse âmbito. Houve, portanto, por parte dos administradores da ponta de execução – como prefeitos, deputados, vereadores ou até mesmo técnicos responsáveis pela função de cadastrar e acompanhar as famílias beneficiárias – a preocupação em eliminar as formas de utilização das políticas sociais para fins “eleitoreiros”. As políticas de transferência de renda (PTR) têm tanto peso e importância por causa do “vazio” ou da fragilidade que superaram a partir de iniciativas locais de programas sociais consistentes.

Com o tema da desigualdade social em pauta, observamos que houve notoriamente maior preocupação dos políticos em solucioná-la. Diante disso, o assunto começou a ser protagonista de campanhas políticas: se a redução da desigualdade social se torna um dos itens prioritários da discussão sobre as atuais necessidades do país, é lógico que esta se tornará tema de propostas dos futuros candidatos ao governo. Dito de outro modo, a questão social da pobreza e da desigualdade social entrou com força na pauta da política eleitoral brasileira.

Mas, apesar dos esforços durante a reforma do SBPS e dos avanços processados nas avaliações e monitoramentos das políticas sociais, ainda persiste no imaginário social a idéia de um aspecto “eleitoreiro” embutido na política social. Aliás, inúmeras são as críticas que associam política social a fins eleitoreiros. Essa relação existe? Quais são os possíveis efeitos das eleições na gestão de programas sociais? As políticas sociais tornam-se mais vulneráveis, em períodos eleitorais, a situações de cunho eleitoreiro? Em outras palavras, o social entra, nesse contexto, como “moeda de troca”, isto é, recurso para negociação eleitoral, “retribuição” de apoio e favores?

Uma das razões desta analogia entre política social e “ações eleitoreiras” pode ser resultante de uma tradição na política brasileira de descontinuidade dos programas, isto é, a não manutenção de programas e serviços sociais quando ocorriam mudanças de governo. Essa situação ainda era agravada pela ausência de prioridade política quando o assunto era igualdade social. A essa falta de prioridade somava-se a irrelevância das organizações populares como força de pressão para exigir a manutenção desses programas. Estas ocorrências podem ter contribuído para a percepção de uma relação fisiológica entre política

social e ações eleitoreiras, mesmo apesar da transformação ocorrida na primeira ao longo das últimas duas décadas no Brasil. Desse modo, permanece o ceticismo sobre a efetividade das transformações promovidas desde 2004.

2.2 Federalismo e descentralização no Brasil

Outro fator considerado como um entrave para o pleno desenvolvimento das políticas sociais era o modelo centralizado de poder. Com o processo de redemocratização ocorrido a partir da década de 1980, o modelo descentralizado de poder entrou na pauta de reformas das políticas públicas. A adoção do modelo descentralizado de decisões – isto é, a descentralização política, administrativa e financeira – atribuiu aos municípios competências não previstas anteriormente.

Precisamos considerar que há certos aspectos do modelo federativo brasileiro e das relações intergovernamentais que repercutem no modelo descentralizado e, conseqüentemente, nas políticas sociais. Paul Pierson (1995), por exemplo, defende que o federalismo exerce influência nas políticas sociais uma vez que a interdependência entre as esferas de governo pode provocar competição e fragmentação no âmbito das políticas públicas. Para o autor, a soberania dual – autoridades do poder central e autoridades da federação – particular desse sistema, é a responsável pelas seguintes conseqüências:

Em sistemas federativos, autoridades de nível central coexistem com autoridades das "unidades constituintes" territorialmente distintas da federação. Pelo fato de os oficiais de governo de ambos os níveis serem parte do mesmo sistema político, ainda que com autonomia parcial, as suas iniciativas de política social são altamente interdependentes, mas, frequentemente, modestamente coordenadas. Eles podem competir uns com os outros, buscar projetos independentes que trabalham com objetivos contrários ou cooperar para atingir fins que não poderiam obter sozinhos. (PIERSON, 1995, p. 451, *tradução nossa*).²

De início, é importante ressaltar que o federalismo brasileiro sempre conviveu com assimetria de governo, a começar pela República Velha, período em que os estados de São

² In federal systems, authorities at the central level coexist with authorities in the territorially-distinct 'constituent units' of the federation. Because government officials at both levels are part of the same system yet partly autonomous, their social policy initiatives are highly interdependent but often modestly coordinated. They may compete with each other, pursue independent projects that work at cross-purposes, or cooperate to achieve ends that they could not obtain alone.

Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul possuíam exacerbado poder, exerciam precária cooperação e o governo central, como consequência, era fraco. Há, inclusive, estudiosos que preferem não nomear essa fase como organização federal. Todavia, podemos admitir que o período estimulou e reforçou as identidades subnacionais, propiciando o arranjo federal.

Na era Vargas, o governo provisório fortaleceu o Estado nacional e diminuiu a autonomia dos estados ao colocar interventores no lugar de governadores. No intervalo compreendido entre 1946 e 1964 o federalismo alcançou uma maior estabilização entre os membros da federação como também no que diz respeito à prática democrática. O golpe militar sofrido em 1964, porém, instaurou um modelo unionista e autoritário, com forte centralização do poder político, administrativo e financeiro (ABRUCIO, 1998). Tal modelo dificultou a preservação dos princípios de autonomia republicana: interdependência e cooperação entre os entes federados.

Diante do enfraquecimento do Estado nacional-desenvolvimentista e do governo federal, o período de redemocratização do país corroborou movimentos em prol da reforma política. Desse modo, a reforma do Estado, iniciada em meados da década de 1980, viabilizou o processo de descentralização de prestações de serviços. Por meio desta, ocorreram transformações no quadro das políticas públicas de maneira que, ao delegar capacidade decisória e recursos fiscais para estados e municípios, o Estado desconcentrava o poder decisório que deixava de ser, exclusivamente, competência da instância central. Esse processo desencadeou uma discussão que mais tarde veio a se incorporar na constituição de 1988, a descentralização política, administrativa e financeira:

[...] a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. A autoridade política de governadores e prefeitos não deriva do governo federal, mas, ao contrário, do voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais, uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais, bem como estes passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância. (ARRETICHE, 1999, p.114).

Os benefícios da descentralização, porém, não eliminaram as desigualdades sociais, econômicas e administrativas dos governos locais. Segundo Arretche (1999), apesar do peso decisivo dessas desigualdades estruturais para a descentralização, tais fatores não são determinantes em si, pois o peso destes pode ser influenciado tanto pela herança das políticas precedentes quanto pelas exigências e regras institucionais de cada tipo de política. Dessa forma, se houver estratégias eficientes, no momento da delegação de responsabilidades de

gestão de políticas para outro nível de governo, é possível amenizar ou mesmo equilibrar dificuldades impostas à descentralização.

Por conseguinte, estados e municípios passaram a ter autonomia política e fiscal para executar políticas públicas por iniciativa própria, podendo também aderir a programas propostos por outros níveis de governo. Pois, embora os estados e municípios tenham adquirido autonomia, tais entes federados precisam fazer parcerias e contar com financiamento do governo federal.

De fato, não é tão simples coordenar um sistema federativo, ainda mais como o brasileiro, no qual coexistem várias instâncias de poder, especificidades regionais, além, é claro, da imensa extensão territorial. Após a descentralização, os governos municipais adquiriram maiores responsabilidades e competências e o município se tornou protagonista no cenário nacional, principalmente no que diz respeito a iniciativas de programas sociais, contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema de proteção social. Esse novo arranjo permitiu aos principais atores políticos locais - prefeitos, vereadores e gestores de políticas públicas – promover ações inovadoras no âmbito das políticas sociais como incentivo para aprimorar e atender as expectativas da região. No entanto, existem diferenças sociais, políticas econômicas entre os municípios brasileiros devido à citada diversidade e nem todos os municípios são capazes de criar e implementar programas sociais com eficácia. Consequentemente, a falta de recursos financeiros e administrativos pode vir a estimular alguns dos seguintes efeitos, decorrentes da descentralização nas políticas sociais dos municípios brasileiros: a ausência de ações políticas para o social; ações “sociais” de cunho clientelista, promovidas por alguns atores políticos; o uso discricionário de recursos públicos destinados a programas sociais do município.

No estudo de Lopez (2004) sobre a política cotidiana dos vereadores de Araruama-RJ, o autor observa que o poder legislativo é subordinado ao executivo. Ao entrevistar os atores políticos envolvidos, os vereadores, estes confirmaram essa relação de dependência devido à necessidade de materializar o atendimento aos seus eleitores. A capacidade de fiscalizar o prefeito é enfraquecida à medida que o vereador almeja obter recursos para suas bases eleitorais. A justificativa dos mesmos para a deformação do seu papel como legislador é a de que seu prestígio local depende de atender às necessidades da comunidade. A noção de trabalho que o vereador deve prestar confunde-se com atendimento e/ou assistência social aos cidadãos, associação prevista até mesmo pelos próprios eleitores. Logo, o vereador justifica-se dizendo que só mediante essa prática poderá conseguir apoio político e reeleição. Idealmente, o papel do poder legislativo consistiria em representar e garantir os direitos dos

cidadãos e fiscalizar o poder Executivo. Partindo desse pressuposto, espera-se que estes elaborem leis correspondentes aos anseios dos eleitores, atendendo as demandas locais. O que se verifica, contudo, é a predominância de trabalhos de cunho “assistencialista”, realizados por vereadores a fim de prestar atendimento às solicitações pontuais de seus eleitores:

[..] a formação das redes de acesso à administração é importante para maximizar a capacidade de atendimento às demandas dos eleitores. Em última instância, é a capacidade de atendimento que determina o sucesso político do Vereador. “O povo, em função até da própria condição social, acha que o Vereador, por ser Vereador, tem um bom salário e tem que atender à compra do remédio, arrumar um médico, mandar para o Rio de Janeiro – uma coisa que não é dever do Vereador. Isso é um dever da Secretaria de Saúde. Mas, por eles não fazerem, nós acabamos sendo obrigados a fazer. E se nós não fizermos? Nós passamos a ser tachados como que não fazemos nada, que roubamos que não sei o quê [...] e acaba se prejudicando [sic]. E dificilmente você vai se reeleger” (LOPEZ, 2004 p. 164).

O caso apresentado por Lopez é ilustrativo de situações recorrentes no país.

No artigo *Mitos da descentralização*. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Arretche (1996) questionou se a descentralização é por si só, responsável por uma maior democratização e eficiência no âmbito das políticas sociais. Nas suas conclusões, a autora enfatiza inexistir relação intrínseca entre descentralização e diminuição do clientelismo. A chave para reduzir práticas clientelistas, segundo ela, está na construção das instituições e no controle dos cidadãos sobre as ações públicas.

Para Abrucchio (2005), as virtudes advindas da descentralização não eliminaram problemas dos governos locais brasileiros como as desigualdades econômicas e administrativas entre os municípios: “[...] o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais” (ABRUCCIO, 2005, p.48). A questão colocada ao federalismo, por ora, no Brasil redemocratizado, é a descentralização depender do interesse dos estados e municípios em aderir às políticas públicas. Dito de outro modo, para que o jogo federativo se institua, de fato, é preciso, além de barganhar e negociar, que as instâncias superiores intervenham no sentido de incentivar e induzir práticas e transações para implementação de políticas convergentes, enfim, fomentar relações intergovernamentais.

Com a redemocratização, os municípios passaram a ter, o mesmo status jurídico dos estados da União. No entanto, ainda estão submetidos a uma hierarquia na qual não podem desprezar a constituição estadual, além de dependerem das instâncias superiores no que diz respeito a aspectos financeiros e administrativos. Apesar dessas hierarquias, a autonomia

adquirida pelo município o levou a ser reconhecido como autárquico. O problema que o municipalismo autárquico traz para o federalismo no Brasil consiste no fato de acentuar o papel dos prefeitos, no plano local, provocando uma “prefeiturização” (ABRUCCIO, 2005). Tal consequência desestimula mecanismos de cooperação e a manutenção de relações governamentais, uma vez que “cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos “micro” e macrorregionais” (ABRUCCIO, 2005, p.48). Logo, acaba por prevalecer uma competição desenfreada entre os municípios ao invés da cooperação entre si. Embora a competição seja, também, um elemento a estimular boas iniciativas, apresenta-se como um problema no momento em que esta acaba por prejudicar os outros governos locais como, é o caso “de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. Nesse aspecto, a questão da coordenação federativa é chave” (ABRUCCIO, 2005, p.49).

Deste modo, questões como deficiências administrativas, financeiras e falta de *accountability*³ continuam a representar obstáculos mesmo após a descentralização. É necessário examinar mais de perto as atribuições e capacidades de gestão nos governos municipais.

2.3 O poder de gestão chega aos municípios

Ao longo da primeira década após a constituição de 1988, vários programas sociais, inseridos no novo complexo padrão de relacionamento do federalismo brasileiro, surgiram. Como frisado anteriormente, este federalismo convive, simultaneamente, com tendências descentralizadoras e centralizadoras, nas quais governo federal, Estados e municípios articulam-se de maneiras diversas em cada uma das áreas de política pública como educação, saúde, assistência social (FILGUEIRAS; CAETANO, 2008). Desde a década de 1990, o governo federal tem empreendido ações, destinadas aos setores mais vulneráveis da população, a fim de reduzir a pobreza, restabelecendo, em alguns casos, padrões centralizados de decisão, recursos e implementação. Os seis programas de transferência de renda, criados

³ Segundo O’Donnell (1998), *accountability* é um conceito que implica a obrigação dos governantes de prestar contas, explicar e informar suas ações. Envolvendo a capacidade de resposta dos governos e controle social.

durante o governo de Fernando Henrique Cardoso são um exemplo de como o federalismo, no campo das políticas sociais, não transitou completamente para o padrão de cooperação. Além disso, o modelo descentralizado manteve algumas lacunas a respeito das atribuições e sobreposições entre os governos provocando, em alguns casos, ambiguidades.

Para governar de forma descentralizada, os governos locais precisam atuar de forma coordenada e autônoma. É também necessário haver maior responsabilidade dos municípios com vistas a aumentar a eficiência na gestão social e alcance dos objetivos de impacto da política social. Filgueiras e Caetano (2008) apontam que deficiências no setor econômico e na máquina administrativa são os elementos que mais prejudicam a gestão social e a coordenação em nível local. Segundo os autores, para obter bom resultado, cada governo local tem que exercer “autoridade social”, o que significa ter capacidade para desenvolver fatores organizativos e procedimentos técnicos, dentre eles recursos humanos.

Em um balanço geral, podemos analisar que a descentralização promoveu fortalecimento de áreas como educação e saúde, as quais já apresentavam uma estrutura mais estabilizada e maior arcabouço. Ao passo que outras, mais frágeis e ainda com dificuldades para se alavancar, receberam o impulso do qual necessitavam para se desenvolver e consolidar, como é o caso da assistência social e políticas de combate à fome. O papel que o município passou a assumir no sistema federativo brasileiro, a partir da descentralização, atrela-o à trajetória de ampliação das políticas sociais. Contudo, a área social nos municípios ainda não está totalmente consolidada, estando sujeita a intermediação de interesses e, logo, podendo sofrer efeitos consequentes dos arranjos políticos eleitorais.

Os estudos de Orlando Santos Junior (2000) sobre democracia e governo local também vem ao encontro das questões tratadas anteriormente. O autor aborda, além dos aspectos já apresentados no que concerne eficiência da gestão social local, a capacidade técnica operacional das administrações municipais:

A baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, seu reduzido número e ainda a existência de uma concepção tecnocrática dos dirigentes municipais também são fatores que interferem nas condições institucionais das administrações municipais. (SANTOS JUNIOR, 2000, p.186).

Acrescente-se, ainda, que a escolha dos quadros técnicos para gestão social pode, por vezes, sofrer influências políticas não apresentando, desse modo, coerência com o plano e objetivo de melhor eficiência das políticas sociais.

Outro elemento a considerar é a capacidade do governo local de executar um projeto político. A alta rotatividade dos partidos políticos nas administrações municipais, permitido

pela troca de siglas partidárias, muitas vezes gera a descontinuidade das suas ações, principalmente nas políticas sociais. “O desenvolvimento institucional [...] exige um investimento de médio/longo prazo, que só pode ser alcançado com a constituição de uma base política de sustentação a um projeto municipal que não esteja vinculado a apenas uma liderança ou a um grupo local” (SANTOS JUNIOR, 2000, p.187). Muitos políticos, quando assumem o governo, querem deixar sua marca, mostrar resultados para tentar reeleição mais tarde, não pensando em suas decisões e consequências a médio/ longo prazo. Dito de outro modo, a política social, devido a sua recente estruturação, é ainda, por vezes, alvo de investimentos que visam apenas a interesses particulares, sem prezar por uma ação calculada em longo prazo. O alto índice de mudanças nas legendas partidárias, realizadas por políticos das cidades pesquisadas por Santos Junior (2000), levou o autor a considerar a prática como clientelista, pois a troca de administradores ocorre entre facções da mesma elite, munidos dos mesmos interesses. Os políticos são livres para escolher os partidos e mudar de legenda assim que o desejarem, mas, como observa o autor, a dinâmica política estadual e federal exerce, na maioria das vezes, influência determinante nessa escolha, ou seja, os políticos escolhem movidos mais por estratégias locais de conservação do poder do que por vínculo ideológico. “Com efeito, assistimos a processos de descontinuidade administrativa e a constantes mudanças de prioridades, que impedem tanto o desenvolvimento institucional das prefeituras municipais quanto os projetos políticos mais consistentes no plano local” (SANTOS JUNIOR, 2000, p.189).

Segundo Santos Junior (2000), a fragilidade dos partidos políticos como estrutura associativa programática impõe certos riscos ao sistema eleitoral na esfera local, como, por exemplo, o de obstruir “a representatividade e a capacidade de produção de governos majoritários estáveis” (p. 198). A pesquisa revelou que a prática de exercer controle sobre uma sigla, adotada por muitos atores políticos, é bastante comum nesse âmbito e que, por meio desse procedimento, os políticos conseguem fazer com pessoas de sua confiança ocupem cargos de direção:

[isso] garante a um determinado candidato a prefeito o maior número de candidatos a vereador – por siglas diferentes – que apóiam sua candidatura. É verdade que, para ter sucesso nessa estratégia, é necessário ter uma relação amistosa com as direções e os políticos que controlam as diferentes siglas partidárias no plano estadual, com força para impor outro rumo à dinâmica municipal, acarretando um jogo permanente de troca de favores entre lideranças locais e estaduais. O fato relatado não é, como alguns podem pensar, exceção, mas a regra que move a dinâmica política local. (SANTOS JUNIOR, 2000, p.186).

A gestão municipal das políticas sociais, por se tratar de uma área incipiente em via de consolidação, pode sofrer influência de políticos que detém o controle dessa esfera. Nessa perspectiva, a disposição dos cargos de direção da área social pode representar apenas uma “moeda de troca”, recurso para negociação eleitoral e/ou retribuição de apoio e favores, consequentemente contribuindo para os arranjos políticos eleitorais na busca de mais apoiadores. Diante desse quadro, frisamos a fragilidade da área social tanto por sua criação recente como também por não possuir, ainda, normativas a exigir qualificações e capacidades técnicas para a ocupação de cargos da área, como é o caso das áreas de saúde e educação nas quais, quase sempre, são médicos, enfermeiros, professores e pedagogos, ou seja, atores com patente capacidade técnica, a desempenhar determinadas funções.

Essa fragilidade – e fragmentação – da dinâmica político-partidária, segundo o autor, foi mais recorrentemente observada nas cidades da região metropolitana do Rio de Janeiro, quando em comparação com o município do Rio de Janeiro, tendo em vista que a cultura política nesse município – o contexto político e histórico, o nível de participação e o associativismo local – é comparativamente maior aos dos municípios da RMRJ e que, por isso, estes últimos apresentam maior vulnerabilidade quanto à governança democrática e gestão de políticas sociais.

De fato a gestão social municipal por si só não é sinônimo de governo democrático e de extinção de práticas políticas consideradas pouco democráticas ou não contribuintes para transparência e eficiência na gestão. Na seção seguinte qualificaremos o clientelismo nas políticas sociais.

2.4 Políticas Sociais e clientelismo

A proximidade entre eleitos e eleitores não implica, necessariamente, maior controle do uso dos recursos públicos pela sociedade. Pelo contrário, há quem afirme que a transferência de poder político, administrativo e fiscal para o município colaborou para o uso discricionário do dinheiro público pelos governos locais.

Relatos de uso de recursos públicos e mesmo de programas sociais durante as campanhas eleitorais, com o intuito de conquistar votos, emergem de maneira mais pronunciada em períodos imediatamente pré e pós-eleitorais. Este é o caso da cidade de Campos – RJ, na qual se descobriu, semanas antes do 2º turno das eleições, um posto de

cadastramento para distribuição do cheque-cidadão, programa da presente governadora Rosinha Matheus. Esse caso foi comentado por cientistas políticos em uma reportagem do *Jornal Opção*⁴, em versão vinculada pela internet:

Existem programas sociais regulares, financiados de forma coerente, com orçamento, votados pelas assembleias e pelo Congresso e existem programas sociais de mentirinha, que na verdade disfarçam a concessão de vantagens e de dinheiro ao eleitor [...] que não têm nada a ver com programa social na acepção correta da palavra. (José Luciano Dias *apud* BAHIA, 2008).

Diante de fatos como esse, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com o intuito de inibir ações clientelistas e distribuição de favores disfarçados em programa social, promulgou em primeiro de janeiro de 2008 a resolução nº 22.579.⁵ De acordo com essa legislação, os governos municipal, estadual e federal não podem, em ano eleitoral, distribuir à população valores ou benefícios não planejados, exceto em casos de “calamidade pública, emergência ou programas sociais já em execução, autorizados em lei” (TSE, 2008). Em outros casos, fica a cargo do ministério público verificar o processo de resoluções financeiras e da administração de programas em fase de execução (como o programa federal Bolsa Família) no exercício anterior da lei que passou a vigorar. Atualmente, os programas sociais que distribuem benefícios à população devem atender aos seguintes critérios: ser criados por lei específica; possuir orçamento prévio; ter sua execução iniciada no exercício anterior; e seguir os artigos da legislação. A proporção dos gastos, da mesma forma, será acompanhada para que não haja aumento de recursos aos programas, em ano de eleição, sem justificativa do governante.

Vale frisar que a medida do TSE se aplica apenas nos casos de programas que não estão de acordo com as devidas normas reguladoras do SBPS, ou seja, esta medida não bloqueia o desenvolvimento da assistência social dos governos. Comentando a decisão do TSE, Silvana Krause (2008) afirma que a resolução “vai criar um imbróglio sobre o que é doação e o que são programas sociais” (Silvana Krause *apud* BAHIA, 2008). Como se pode inferir por essa fala, persiste no imaginário social essa imagem confusa que associa programas sociais à doações de cunho “eleitoreiro”. Em outras palavras, mesmo depois da reforma e da descentralização do conjunto das políticas sociais, ainda permanece, como senso comum no Brasil, a opinião de que programas sociais são utilizados como mera plataforma eleitoral.

A evolução dos meios de administração e a maior normatização de políticas, assim como a evolução dos processos decisórios, da eficiência e da gestão das políticas sociais,

⁴ *Jornal Opção*, fundado em 1975 em Goiânia-GO. Esta reportagem foi divulgada entre 13 e 19 de janeiro de 2008, na página < <http://www.jornalopcao.com.br/index.asp?secao=Reportagens&idjornal=272&idrep=2503>>.

⁵ Disponível em <<http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2008/pdf/r22579.pdf>> .

infelizmente, não eliminaram o clientelismo das relações políticas. De acordo com Nunes (1997) há um modelo que orienta as práticas políticas no Brasil, denominado por ele “*gramática política brasileira*”, no qual se combinam universalismo de procedimentos, insulamento burocrático, corporativismo e clientelismo. Segundo o autor, universalismo de procedimentos se define por normas impessoais e direitos iguais perante a lei (NUNES, 1997). Enquanto insulamento burocrático refere-se a um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. O conceito de insulamento burocrático significa, portanto “a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel.” (NUNES, 1997, p.34). Já corporativismo qualifica [...] um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias, “reconhecidas ou permitidas pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categoriais respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios” (SCHMITTER *apud* NUNES, 1997, p. 40). Os atores adeptos ao clientelismo buscam intermediar seus interesses, sendo que sua “participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico” (NUNES, 1997, p.40-41).

Analisemos mais detalhadamente o conceito de clientelismo e sua onipresença na história política do Brasil. Segundo Carvalho (1997), anteriormente citado, o conceito de clientelismo empregado pela literatura internacional indica um tipo de relação entre os atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos – empregos, benefícios fiscais, isenções – em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (CARVALHO, 1997, p.3).

Para Bresser Pereira (1997), o fenômeno clientelista se estende por todo o contexto político brasileiro:

O clientelismo existirá em todos os momentos do contexto político brasileiro como uma forma de lidar com os políticos, que no Brasil da época estudada são intrinsecamente populistas, tendo seu comportamento reforçado pelo fato de que é um comportamento esperado e desejado por parte dos eleitores. (BRESSER PEREIRA *apud* NUNES, 1997, p.12).

Para Desposato (2006), democracias podem ser entendidas como “mercados eleitorais” nos quais os “votos são trocados por promessas a serem pagas após as eleições” (DESPOSATO, 2006, p.230). Os políticos costumam prometer aos cidadãos benefícios de

duas ordens: bens públicos ou privados. A preferência dos eleitores quanto a um tipo ou outro será determinante para a conduta dos políticos e, conseqüentemente, para os resultados das políticas sociais. Nas considerações finais do autor, este se refere a algumas pesquisas – que “sugerem que o tipo de mercado eleitoral é guiado pela oferta, ou seja, os partidos utilizam políticas clientelistas e *pork [barrel]* onde essa prática é disseminada e acessível, e utilizam política pública/ideológica onde o clientelismo não está disponível” (DESPOSATO, 2006, p.244) – para explicar a atuação das elites políticas e a vulnerabilidade do eleitor.

De fato, o clientelismo é uma prática usual no histórico político brasileiro. As políticas sociais de transferência de renda estão, como qualquer outra política pública, sujeitas às influências desse padrão de relacionamento entre Estado e sociedade observado por pesquisadores da política nacional. Logo, “não se deve considerar a gestão social como isenta das tensões entre tais padrões da gramática política” (FILGUEIRAS; CAETANO, 2008, p.220).

É consensual entre os analistas políticos a capacidade de o clientelismo persistir por se ajustar a qualquer instituição política formal. Seu desenvolvimento, em grande parte, dependerá do modelo de institucionalização implantado:

Quando as instituições formais falham em seu dever de suprir determinadas necessidades básicas do cidadão, necessidades estas que não devem ser restritas àquelas relacionadas ao *welfare*, o clientelismo introduz-se como um suplemento institucional para assistir o indivíduo: quando um tipo de institucionalização falha, outro preenche o vácuo deixado em qualquer instância, política ou social. (SÁTYRO, 2007, p.103).

Dessa forma, quando há um vácuo institucional, o cidadão utiliza de outros recursos para suprir suas necessidades, havendo a possibilidade de recorrer a relações clientelistas. De acordo com Cunha (2006), o clientelismo é um tipo específico de institucionalização ou de sistema político, que tem duração na história política brasileira desde o período colonial devido a sua habilidade de se moldar as diversas estruturas.

Para Landé (1977), o clientelismo configura-se como uma “relação diádica” que pode estabelecer entre as partes envolvidas relações livres ou obrigatórias, verticais ou horizontais, o que se compreende por relações entre pessoas de mesmo *status* econômico ou de *status* econômicos diferentes. Podemos então concluir que ocorrem práticas clientelistas também entre pares, não correspondendo esta, automaticamente, a uma relação de tipo hierárquica. Nesse cenário podem se formar tanto pares assimétricos como patronos-clientes quanto pares simétricos do tipo patronos-patronos, ambos em busca de vantagens 1. não concebíveis por

meio das vias políticas formais ou 2. de menor custo se realizadas dessa forma. Ou seja, o clientelismo não ocorre apenas entre o político e eleitor, mas compreende também a relação entre políticos como retribuição de favores, indicação de cargos como recurso para negociação eleitoral etc.

Diante disso, ressaltamos a importância da institucionalização do sistema partidário, pois acreditamos que ao se aceitar que administradores locais mudem de partido, migrando, por exemplo, para o partido da situação no âmbito federal, permite-se também que ocorra a “intermediação dos chefes regionais (deputados estaduais e federais), portadores de expressivas votações nas localidades, que se aproveitam da não-resposta das instituições. Esses agentes preenchem o vácuo institucional” (SÁTYRO, 2007, p.105).

Não podemos deixar de assinalar que essa situação também está, por vezes, reproduzida no aparato da gestão social municipal. As decisões quanto a quem ocupará quais cargos estratégicos na gestão das políticas sociais podem ser pautadas pela intermediação de interesses e relações clientelistas entre os administradores e legisladores locais, a preencher o vácuo institucional já que esses arranjos políticos não são esclarecidos para a sociedade. Em outras palavras, questões referentes à escolha de pessoal e escolha e/ou priorização de programas – tais como quem serão os secretários, os gerentes e coordenadores; quem irá continuar na equipe de avaliação e execução dos programas; quais projetos e programas serão continuados – não são tratados de forma transparente pelos políticos. Dessa maneira, essas questões não estão acima de pressões político-partidárias, dos interesses do prefeito, das negociações eleitorais etc. Aliás, algumas decisões bem como a estruturação de governos recém-empossados são usualmente definidas em reuniões exclusivas (fechadas), muitas vezes regidas por interesses particulares e com vistas a priorizar arranjos políticos para retribuir os apoiadores e para, futuramente, manter-se no cargo.

Segundo Bresser Pereira (1998), a administração patrimonialista era característica do Estado pré-capitalista e a reforma burocrática teve como princípio combater o nepotismo e a corrupção presentes nesse tipo de administração. Com o passar do tempo a administração burocrática se mostrou ineficiente ao prover bens públicos, a forma de gestão se mostrava lenta e custosa. A reforma gerencial veio com a perspectiva de uma administração orientada para a satisfação das demandas do cidadão. De modo que conseguiu aperfeiçoar processos e resultados. Todavia a administração pública gerencial não conseguiu romper com o patrimonialismo e com a administração burocrática. De forma que há elementos característicos desses três tipos, de maneira híbrida, nas práticas políticas e na gestão das instituições públicas.

Há no histórico da administração pública brasileira a cultura política de “viver” da máquina do Estado e se apropriar desse para ter acesso aos bens e privilégios do mesmo. A área social era tradicionalmente usada para alocar em seus espaços de poder, como cargos e funções, primeiras damas, parentes, amigos, por fim, para distribuir favores. É recente a profissionalização da área social, e atualmente o governo federal vem atuando com medidas que coíbem a alocação desses espaços, como realização de concursos para alguns cargos dessa área. Entretanto, ainda há espaços que permitem a manifestação de práticas patrimonialistas, visto que não foi estabelecido para todos os cargos presentes na máquina pública um sistema de carreira regularizado.

2.5 Fatores políticos das políticas sociais

Diversos estudos dividem os principais determinantes das políticas sociais em político-institucionais e econômico-estruturais. Há também aqueles que unem essas duas esferas como resposta ao tema. Alguns teóricos das ciências sociais, ao falar sobre a influência da política na provisão de políticas sociais no Brasil, analisaram o tema utilizando-se de exemplos de governos estaduais. Não há análises correspondentes sobre governos municipais. Por esse motivo passaremos, de agora em diante, a abordar os fatores determinantes, mais relevantes para a presente pesquisa.

Um dos fatores analisados pela literatura se refere à competição política e eleitoral. Estudos buscam apurar qual a relevância para as políticas sociais da retomada e consequente consolidação da competição política após o período ditatorial. Afinal, a competição política-eleitoral favorece ou, ao contrário, trava o SBPS? Certas teorias apontam que quanto maior o nível de competição eleitoral, maior a provisão de políticas sociais por parte dos políticos. Para Dahl (1989), “a competição política aumenta consideravelmente o tamanho, o número e a variedade das minorias cujas preferências devem ser levadas em conta pelos líderes políticos ao tomar decisões políticas” (DAHL, 1989, p.132). Dessa forma, quando o nível de competição eleitoral é alto, percebe-se maior participação da população e, conseqüentemente, um cenário de incerteza para os partidos e políticos. Há, por isso, há maior interesse em satisfazer as demandas dos cidadãos:

[...] a competição eleitoral ajuda na organização da política, uma vez que promove os interesses das minorias obrigando o detentor do poder não somente a obstruir a oposição, mas também a promover programas voltados a elas. Desse modo, quando os cidadãos percebem o voto como possível controle sobre as eleições, cresce o incentivo para participar ativamente do processo político de maneira a obter retorno por meio de políticas sociais. (HISKEY *apud* SÁTYRO 2007, p.64).

Os argumentos apresentados levam-nos a concluir que uma das maneiras de se elevar, ao máximo, a conquista de votos seria por meio de políticas sociais de alcance direto ao público eleitor dos candidatos ou a concessão de benefícios privados que satisfaçam apenas parte das suas bases eleitorais. Devido a essas práticas permeáveis a aspectos eleitoreiros, não são poucos os que fazem alusão à política social como sinônimo de política “voltada para as eleições”. O sistema partidário brasileiro permite aos políticos o estabelecimento de coligações e alianças partidárias com o intuito de se fortalecerem e conseguirem melhores resultados nas eleições. Após o período eleitoral, as secretarias e cargos da administração municipal são divididos entre os aliados do vencedor. Essa distribuição de cargos, porém, pode não prezar pela continuidade das ações de êxito já implementadas no município, e obedecer apenas ao critério não técnico de retribuição de favores políticos do governo vitorioso. Donde se conclui que a competição eleitoral, apesar de estimular a oferta de serviços, pode também promover uma desenfreada descontinuidade de programas sociais bem sucedidos, apenas para favorecer interesses políticos. É comum a interrupção de programas apenas para se dar lugar a novos projetos políticos provenientes do atual governo. Deste modo, o governo recém-eleito, com o objetivo de alcançar popularidade entre os eleitores, desvincula-se da imagem do governo anterior e “imprime sua marca”.

Outro fator apontado pela literatura corresponde à influência da composição partidária sobre as políticas sociais de um governo. O debate gira em torno da seguinte questão: há diferenças nos resultados das políticas sociais por razões de diferenças ideológicas e partidárias? Certos autores defendem que, quanto mais à esquerda do espectro ideológico-partidário, maior o empenho para a execução de políticas sociais. Há os que apontem a necessidade de se considerar não somente a ideologia do governo, mas também o apoio que este recebe do congresso, uma vez que a obtenção de maioria no congresso propiciaria maiores facilidades na formulação de acordos. (SANTOS, Cristiane, 2006).

Outros analistas questionam a capacidade determinante desse fator, alegando que em certos períodos a composição partidária pode não apresentar correlação com os resultados das políticas sociais. Contudo, Natália Sátyro conclui que em determinados períodos políticos, “apesar de pouco significantes, os efeitos, quando encontrados, mostram correlação negativa

da dinâmica do *Welfare State* com os partidos conservadores, e positiva com aqueles mais à esquerda do espectro ideológico” (SÁTYRO, 2007, p.73).

Além da ideologia partidária, outro importante fator a se considerar como variável interveniente nas políticas sociais são as relações intergovernamentais entre as esferas municipal, estadual e o governo federal. Se o governo regente no município faz parte da coligação estadual e/ou federal, este poderia encontrar menos obstáculos e mais vantagens em seus processos decisórios quando comparados aos partidos que estão fora da coligação atuante. Logo, as relações intergovernamentais estabelecidas entre as três esferas de governos somam-se aos fatores políticos envolvidos nas políticas sociais.

As políticas sociais estruturadas por governos anteriores, obviamente, compõem parte do legado deixado para o próximo governo. A literatura acerca do tema trata essa questão do legado de políticas sociais como fator determinante ao longo do tempo. Dito de outra maneira, considera-se que a gestão social passada tem a capacidade de determinar ações futuras nas políticas sociais. Sátyro (2007) ressalta a importância do legado por este representar uma “restrição por excelência”, sendo, por vezes, priorizada por alguns autores em detrimento do próprio escopo de decisões do governante:

Esta influência do legado pode ser observada por meio: 1) da capacidade de administração do Executivo (quadro de pessoal mais, ou menos, técnico, acumulação de qualificação, entre outros), 2) da infra-estrutura montada previamente nas áreas sociais (por exemplo, conservação e qualidade dos equipamentos de hospitais e escolas públicas), e 3) do tamanho do débito herdado, advindo de investimentos e gastos de administrações anteriores, bem realizados ou não. (SÁTYRO, 2007, p.83).

Para melhor compreender os fatores políticos determinantes das políticas sociais, não podemos deixar de discutir a restrição institucional. O conceito corresponde a restrições que limitem a capacidade e o âmbito de ação dos governantes. Em sua análise das restrições colocadas aos governos estaduais para o desenvolvimento social, Sátyro identifica a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal, a última por destinar o mínimo de prerrogativas para os estados no que diz respeito à política social. Apesar de a lei ser aplicada igualmente a todos os estados, cada um tem sua própria constituição estadual assim como condições de endividamento diferentes.

[...] embora os estados brasileiros tenham autonomia garantida pela Constituição, há limites estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impõem regras financeiras e fiscais, atribuindo responsabilidade aos entes federativos no manejo do dinheiro público. Outrossim, apesar dos recursos do governo federal, os estados confrontaram grande número de restrições econômicas, oriundas de vários pacotes de ajuste econômico-estrutural. Outras restrições são impostas às políticas sociais pelo próprio texto constitucional: 25% e 12% da receita de impostos (incluída a proveniente das transferências obrigatórias) na manutenção e desenvolvimento, respectivamente, do ensino público e de ações na área de saúde. (SÁTYRO, 2007,p.17)

Como anteriormente referido, os fatores econômicos também representam um determinante da provisão de políticas sociais. Porém, como a hipótese desta pesquisa está vinculada a determinantes políticos, este fator será tratado como uma restrição institucional. Essa decisão pode ser justificada tanto mediante as previsões orçamentárias determinadas pelo governo federal quanto a capacidade de arrecadação dos municípios, que não é a mesma, constituindo-se, assim, como fatores de interesse e decisão política.

No balanço geral, todos esses fatores políticos aqui mencionados são determinantes, em maior ou menor medida, das políticas sociais. Esse estudo pretende verificar se os períodos eleitorais de fato possuem influência direta sobre a gestão social do município. Compreendemos que, atualmente, mais responsabilidades recaem sobre os governos municipais no que se refere à gestão do social: se não por outro indicador, há mais recursos e programas transferidos para esse nível. Entretanto, tal mudança ocorre em um contexto de máquina pública em que impera uma cultura administrativa 1. tributária da baixa institucionalidade, sobretudo na área social; 2. de intervenção dos interesses partidários e de grupos; 3. de práticas políticas como o clientelismo e a distribuição de favores. Por esse motivo, deveremos agora abordar as regras do sistema político e eleitoral brasileiro, com o intuito de identificar sua incidência na máquina pública.

3 PARTIDOS, ELEIÇÕES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O presente capítulo visa apresentar os principais aspectos e regras sobre o sistema eleitoral vigente no Brasil, além de questões sobre os partidos brasileiros, governabilidade e alguns dos dilemas que pautam a literatura de reforma política.

3.1 O sistema eleitoral brasileiro

O sistema eleitoral consiste em um conjunto de regras para definição dos princípios que permitem a tradução dos votos do eleitorado em cargos nos poderes legislativos e executivos. O atual sistema eleitoral brasileiro conta com dois processos, o majoritário e o proporcional.

O sistema majoritário é o mecanismo pelo qual elegemos os candidatos que obtém a maioria de votos, segundo a regra de maioria simples ou absoluta. Esse sistema tem regras variáveis: a de maioria simples ou absoluta (modelo adotado no Brasil), maioria qualificada e maioria relativa. “A maioria relativa (ou pluralidade) é adotada nos sistemas eleitorais britânicos e norte-americanos” (CINTRA, 2006, p.129), e tem como princípio a representação das maiorias de cada circunscrição (distrito). Cintra (2006) argumenta que, para os defensores do sistema majoritário, esse sistema possibilita às minorias representarem-se, pois “[...] nada impede que em outros distritos, os candidatos do partido nacionalmente minoritário constituam maioria e conquistem vagas” (CINTRA, 2006, p.129).

As regras da legislação eleitoral no Brasil passaram por várias mudanças ao longo dos anos, mas, após a constituição de 1988, conservaram as normativas do sistema atualmente vigente. Utiliza-se o sistema majoritário para definir os cargos do executivo – prefeitos, governadores, Senado Federal e Presidente da República – nas suas respectivas circunscrições: municípios, estados, Distrito Federal e país. Com exceção do Senado⁶, os cargos de chefes do executivo são eleitos em dois turnos, no qual disputam no primeiro turno todos os candidatos e, no segundo, os dois candidatos que alcançaram maior votação no

⁶ A eleição dos senadores, apesar de também seguir o sistema majoritário por maioria simples (o mais votado é eleito) apresenta algumas particularidades: mandato de oito anos e eleição de um senador no pleito, sendo que no subsequente elegem-se outros dois, uma vez que cada estado tem direito a três representantes.

pleito. Assim, o segundo turno ocorre apenas se nenhum candidato alcançar a metade dos votos válidos mais um, ou seja, 50% mais 1, desconsiderando os votos brancos e nulos. Já nos municípios com menos de 200 mil eleitores, vale a regra de maioria simples, no qual o mais votado elege-se prefeito sem necessidade de segundo turno (NICOLAU, 2007). A emenda constitucional de junho de 1997 sancionou aos chefes do executivo – presidente, governadores e prefeitos – a possibilidade de disputar mais um mandato, consentindo assim a reeleição (BRASIL, 1997).

Já a escolha da esfera legislativa é realizada por meio de critérios do sistema proporcional, no qual o número de cadeiras vagas no congresso, nas assembleias e câmaras é distribuído de acordo com o número de votos que cada partido obteve. Segundo Cintra (2006), o princípio desse sistema é representar no parlamento “todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral. O parlamento deve ser um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade” (CINTRA, 2006, p.130).

O sistema proporcional se viabiliza da seguinte forma: após o pleito, realiza-se o cálculo para a distribuição das vagas entre os partidos. Os votos de todos os candidatos que concorreram por um determinado partido ou coligação são somados, incluindo os votos de legenda. Os votos de todos os candidatos de um partido ou coligação, mais os votos de legenda representam a votação total do partido. Assim, as vagas são distribuídas entre os partidos que obtiveram a maior soma de votos.

Para saber quais partidos terão direito às vagas, realiza-se o cálculo do quociente eleitoral, que é o resultado da divisão total de votos válidos (dos eleitores de uma circunscrição) pelo número de cadeiras em disputa. Se um partido não conseguir atingir o quociente eleitoral, este não tem direito a ocupar nenhuma cadeira. Quando ocorre sobra de cadeiras, adota-se o método de maiores médias, isto é, divide-se o total de votos dos partidos pelas cadeiras que este obteve no primeiro cálculo mais uma (NICOLAU, 2007). Após essa divisão, os partidos com maiores médias elegem as cadeiras restantes⁷.

Depois de distribuir as cadeiras entre partidos e coligações, verifica-se quais candidatos da lista apresentada terão direito a ocupar uma cadeira. O código eleitoral adotado no Brasil determina o sistema de lista aberta, de forma que os partidos apresentam uma lista de candidatos e, nas eleições, o eleitor escolhe o de sua preferência, podendo também votar na legenda do partido. Dessa forma, os candidatos com maior número de votos de cada lista são

⁷ No Brasil utiliza-se o quociente Hare para calcular a primeira distribuição e os divisores d'Hondt ao distribuir as sobras (CINTRA, 2006).

eleitos. A constituição prevê os limites de cadeiras para cada órgão legislativo do país de forma proporcional à população de cada circunscrição. É por meio desse sistema que elegemos os vereadores, deputados estaduais e federais.

As coligações partidárias são alianças estabelecidas entre dois ou mais partidos com vistas a apresentar, conjuntamente, candidatos para concorrer às eleições. Usualmente, os partidos de uma coligação possuem ideologias políticas análogas ou próximas. As coligações costumam ser temporárias e podem se formar tanto no momento da homologação da candidatura quanto no 2º turno, ou mesmo após as eleições, podem ter denominação própria e se estabelecerem tanto para eleições majoritárias como para as proporcionais. Os partidos que não alcançam, por meio dos resultados eleitorais, representação nos parlamentos tendem a apoiar os partidos mais votados com a condição de auferir, por exemplo, pastas ministeriais, cargos, participação na orientação de políticas do governo empossado etc.

Há vários estudos a respeito dos possíveis efeitos dos sistemas eleitorais sobre o sistema partidário. A obra de Duverger (1980), *Os partidos políticos*, vem a fortalecer a teoria da relação entre sistema eleitoral e número de partidos. Para o autor, a escolha do sistema majoritário, com apenas um turno, tende ao bipartidarismo ao passo que a escolha pelo sistema majoritário de dois turnos favorece o multipartidarismo. Para considerarmos esses efeitos, é relevante assinalar os efeitos mecânicos e psicológicos das leis propostas por Duverger⁸. O efeito mecânico considera que as restrições dos sistemas eleitorais beneficiam os maiores partidos em detrimento dos partidos menores. O efeito psicológico, por sua vez, trata-se do cálculo eleitoral do eleitor, pois, considerando que esse não deseja desperdiçar seu voto, será motivado a votar nos candidatos com maiores chances. Consequentemente, os partidos mais fortes no cenário político seriam os vitoriosos. propensa

Presume-se que para o sistema proporcional não há efeitos de grande monta, no que diz respeito às motivações dos eleitores em votar em candidatos menos populares e/ou em partidos menores. Logo, tanto esse sistema como o majoritário são alvos de críticas e pauta para discussões de reforma política no país. Este estudo, todavia, não se deterá nos dilemas sobre a reforma. Apenas aludiremos às principais questões.

De fato, são muitas e diversas as teorias sobre os impactos dos sistemas eleitorais sobre os partidos. Enquanto para alguns autores é preciso levar em conta o grau de estruturação e polarização interpartidária, ou sua distribuição geográfica (SARTORI, 1996),

⁸ Duverger formula três leis que relaciona os diferentes sistemas eleitorais aos sistemas partidários. Segundo o autor o sistema majoritário com único turno tende ao dualismo de partidos; a eleição proporcional tende a formar partidos múltiplos, rígidos e independentes; e eleição majoritária regida de dois turnos está propensa a partidos múltiplos, flexíveis e independentes.(1980).

há também quem destaque, além dos fatores institucionais, os fatores societários – estrutura social e sua evolução, processo econômico, a cultura, clivagens étnicas e regionais – os quais, afirma Dulci (2003), contribuem para explicar os problemas diagnosticados no contexto brasileiro no que diz respeito ao sistema partidário. Segundo o autor, no que tange a opinião pública, a confiança nos partidos políticos é baixa. Os partidos brasileiros são avaliados, tanto pela população quanto por alguns estudiosos do tema como frágeis, efêmeros e pouco coesos. Melo (2007), por exemplo, aponta a instabilidade que sucedeu nossa trajetória eleitoral e partidária como um dos impactos para consolidarmos o engajamento dos cidadãos e a credibilidade destes nessas instituições:

No século XX, após três décadas de uma experiência republicana oligárquica, o processo de construção de identidades coletivas teve início nos anos 30, sob a tutela de um estado autoritário. Finalmente, a democracia surgiu de forma tardia e quando o fez, trouxe no seu bojo um sistema eleitoral que dificultava, e ainda dificulta a identificação dos partidos pelo eleitorado. No plano das relações políticas o personalismo sempre reinou de forma absoluta sendo comum encontrar, entre as principais lideranças, um comportamento avesso à existência e funcionamento dos partidos. Tudo isso contribuiu para que a construção de um sistema partidário dotado de vínculos com a sociedade e capaz de conectá-la ao processo decisório fosse tarefa extremamente difícil, quando não fadada ao fracasso. (MELO, 2007, p.267).

Assim, no Brasil, além da trajetória partidária ter atravessado conturbado processo, há influências dos efeitos eleitorais, brevemente assinalados, como também efeitos dos sistemas presidencialista e federativo⁹ sobre os partidos. Some-se a estes fatores intervenientes os elementos próprios do âmbito partidário, no qual a questão mais abordada refere-se ao número de partidos. Muitas versões alegam que a proliferação de siglas no Brasil, principalmente após a ruptura do regime militar, não viabiliza um sistema estável, previsível, com uma dinâmica democrática mais estruturada como nos demais países republicanos. Enfim, a principal crítica ao multipartidarismo é a de que este causa instabilidade no processo, dificuldades à governabilidade e, quiçá, ameaça o regime democrático. “Ademais, enfatiza-se o propósito meramente eleitoreiro que inspira a multiplicação de siglas, resultando em partidos “de aluguel” ou na captura de agremiações por facções e personalidades adventícias” (DULCI, 2003, p.315).

Porém, como muitos autores advertem, impor leis para a drástica redução de partidos pode ir contra os princípios democráticos, elitizando os governos e restringindo os âmbitos de

⁹ Uma análise aprofundada sobre os efeitos do sistema presidencialista e do federalismo pode ser encontrada na obra de Jairo Nicolau *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro* (1985-94).

poder a poucos. Portanto, embora a política seja menos previsível com o pluripartidarismo, a liberdade de competição e escolha por ele proporcionada é um dado relevante.

Além disso, há outras questões importantes a respeito do sistema partidário, pauta da reforma política no Brasil: o financiamento de campanha e a fidelidade partidária. O primeiro trata da origem dos recursos para as campanhas, muitas vezes, financiadas por empresas privadas e/ou por corporações de atuação pouco confiável. As campanhas eleitorais no Brasil concentram gastos exorbitantes, constituindo-se este um fator excludente, já que pesa de modo determinante a favor de quem tem mais recursos para investir. Acerca desse tema tramita no congresso uma proposta de financiamento público das campanhas. Esta, todavia, ainda não foi aprovada. No entanto, financiar campanhas com dinheiro público é uma questão polêmica, pois, ao mesmo tempo em que tal escolha seria produtiva, no sentido de democratizar, de forma imparcial, a competição eleitoral, a proposta não é previsível quanto à reação e à aceitação popular. Ademais, considerando-se que as campanhas são caras, os gastos com administração pública altos e que a proposta não significa a eliminação da participação dos setores privados em campanhas, tudo isso somado ao fato da opinião pública não expressar confiança nos partidos, garantir legitimidade à proposta perante a população torna-se uma tarefa difícil.

A fidelidade partidária é analisada como um dos pontos mais críticos da atual dinâmica partidária. A troca de legendas partidárias é uma prática muito comum entre os políticos, mesmo em exercício de mandato, o que fere a representação e o direito à cadeira, já que o candidato foi eleito pelo partido. Como diz Dulci (2003), “[é] uma velha questão: o mandato é do partido ou do seu representante?”(p.315). Contudo, em que pese o sistema proporcional, mudar de partido deveria representar, na prática, exonerar-se do mandato obtido. Os políticos, muitas vezes, procuram se acomodar em um partido apenas visando aos seus próprios interesses, com intenção de maximizar as chances de auferir recursos parlamentares. Tal postura, dentre outras razões, suscita maior descrédito entre os eleitores, motivo pelo qual a identificação partidária é baixa no Brasil. Tanto é, que muitos eleitores desconhecem a forma como realmente as cadeiras são distribuídas no legislativo e tendem a transferir a lógica das eleições majoritárias, pela qual elegemos os cargos do executivo e senado, para os cargos como deputados e vereadores. Dessa forma, o eleitorado pensa que os candidatos com maior número de votos serão os eleitos, independentemente de partidos e, por isso, tendem ao voto personalista. Ao mesmo tempo, as campanhas dos candidatos ao parlamento corroboram para formação dessa impressão e para manutenção desse

comportamento eleitoral por parte dos cidadãos, já que pedem votos para si. Muitas vezes, a sigla partidária não é sequer mencionada ou exposta nos veículos de propaganda eleitoral.

Enfim, podemos concluir que o comportamento eleitoral predominante é reflexo da atual posição dos partidos no cenário político. O sistema eleitoral, a nosso ver, dá margens a essa atuação dos candidatos já que a lista aberta não favorece os partidos no sentido de elevá-los ao plano de atores principais. Some-se a isso o efeito combinado da representação proporcional com o federalismo. Melo (2007) observa que, apesar do sistema partidário brasileiro ter evoluído, com avanços significativos a caminho de uma maior estabilização desde os anos 1980, este ainda resguarda pontos de inflexão. O autor acrescenta que

É provável também que, no que se refere à relação com a sociedade, o quadro se mantenha precário, pois para além de outros fatores, o arranjo institucional vigente incentiva a elite política a adotar, no cenário eleitoral, estratégias que valorizam os indivíduos em detrimento dos partidos. Neste cenário, a criação de identidades partidárias relativamente estáveis não é algo em que se deva apostar. (MELO, 2007, p.267).

Ou seja, ao mesmo tempo em que os partidos não obtêm credibilidade junto ao eleitorado, aqueles são orientados a compor listas abertas atribuindo o foco à figura individual dos candidatos, reforçando-se o baixo índice de identificação partidária entre os eleitores. Mas, apesar de os partidos ainda terem pontos de inflexão e apresentarem baixa adesão popular, muitos autores apontam que, pelo fato do sistema eleitoral ser organizado pelos próprios partidos, tal situação atribui-lhes a prerrogativa de estruturar as bases que sustentam, disciplinam e consolidam o sistema eleitoral e democrático brasileiro.

3.2 Partidos, eleições e a relação com as administrações no Brasil

Após o resultado das eleições, passamos para o processo de composição e transição para o governo eleito. Sabemos que, se eleito, determinado governo tem plena legitimidade para governar. Contudo, uma das esferas executiva ou legislativa pode não fazer parte da base aliada, gerando assim certos conflitos. Desse modo, apontamos para a necessidade do governo eleito em garantir sua governabilidade no que diz respeito à relação entre executivo e legislativo, alicerces do regime presidencialista. Como viabilizar, contudo, as condições de administração dos eleitos?

Abranches (1988) define o sistema eleitoral brasileiro e o modelo de governança por meio do conceito de *presidencialismo de coalizão*, traduzido na relação entre Executivo e Legislativo:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões.[...] A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. (ABRANCHES,1988, p.21-22).

Para haver governabilidade, o presidente estabelece coalizões com o intuito de viabilizar seu governo. Ainda que o partido do presidente seja majoritário, a coalizão é instituída, pois o intuito é buscar, além das alianças partidárias, também o apoio regional dos governadores. Tendo em vista as várias clivagens e diferenças regionais no país, o emprego das coalizões interpartidárias é demasiado frequente. O autor aponta que as diferentes forças partidárias dentre as regiões do país somadas ao atual sistema eleitoral, dificultam o surgimento e a sustentação de governos em um partido majoritário.

Por conseguinte, o presidente deve obter eficácia em suas políticas para conservar popularidade suficiente de modo a exercer pressão sobre e direcionar o congresso, evitando a dispersão da coalizão. “Por ser presidencialismo, esse regime de governança reserva à presidência um papel crítico e central, no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão” (ABRANCHES, 2003, p.76). O Executivo pode disponibilizar incentivos e recursos aos parlamentares conseguindo, assim, apoio à sua agenda e sustentação do governo. Este poder é ainda o responsável pela composição das pastas ministeriais, de forma a obter maioria no congresso. Deste modo, os partidos favorecidos passam a ser aliados do governo e a agir de acordo com os interesses do Executivo.

Apesar de Abranches (2003) ter cunhado a referida expressão antes da constituinte de 1988, em análise do período democrático anterior à ditadura, esse padrão desdobrou-se com a nova égide constitucional e, por tal motivo, muitos teóricos utilizam o conceito “presidencialismo de coalizão”. O termo também pode se referir as outras instâncias governamentais, como estadual e municipal, já que as relações entre os poderes executivo e legislativo operam da mesma forma. As coalizões de governo, de modo similar, podem ir além das relações entre executivo e legislativo, estabelecendo alianças com outros poderes privados ou públicos. “Essas coalizões mais abrangentes podem ser de base para a permanência política, não refletindo apenas a estabilidade eleitoral, porém demonstrando

estruturas sociais que a garantem” (NAZARENO, 2005, p.6). Dessa forma, a aliança ou coligação que vencer o pleito pode vir a integrar a coalizão do governo e/ou incorporar outras agremiações, dependendo da estratégia do chefe do executivo para conseguir apoio da câmara, assembléia ou do congresso nacional.

As disputas eleitorais no Brasil são marcadas pelo emprego recorrente de coligações partidárias por meio das quais os partidos objetivam competir com mais força e chances de alcançar a vitória nas urnas. “De modo geral, os partidos políticos optarão por formar coligações sempre que essa estratégia reduzir os riscos de se perder a eleição” (SCHMITT, 1999, p.81). A literatura sobre o tema aponta também a disposição desses atores políticos em formar coligações ao contar com possíveis benefícios futuros advindos dessa opção, como por exemplo, cargos na administração pública distribuídos aos partidos apoiadores. Segundo Miguel e Machado (2007), podemos observar diferentes perspectivas por parte dos partidos menores e dos grandes: “partidos pequenos coligam-se aos grandes em eleições majoritárias com a intenção de receber cargos e benefícios, enquanto partidos grandes buscam apoio dos menores quando a disputa está polarizada e não existe certeza quanto ao resultado da eleição” (MIGUEL; MACHADO, 2007, p.761). Deste modo, a coligação é um recurso importante, pois possibilita aos partidos menores contribuir para a sustentação dos partidos maiores e/ou agremiação eleita.

Enfim, as heterogeneidades regionais do país acabam por estimular o uso da estratégia de formação de coligações para disputar as eleições, uma vez que, em se tratando de partidos políticos, esses podem possuir mais força na instância municipal do que na estadual ou nacional, por exemplo (SCHMITT, 2005). Ao se coligarem, os partidos garantem maior montante de recursos e de pessoal, além de aumentarem o horário de propaganda eleitoral. Não há restrição para coligações que envolvam partidos de ideologias diferentes. Além disso, a composição de uma coligação eleitoral não significa que os mesmos partidos automática e necessariamente tomarão parte na coalizão de governo: a definição desses dependerá de acordos e negociações posteriores à eleição, definição esta que pode sofrer alterações durante o mandato.

No que diz respeito a processo decisório e governabilidade, George Tsebelis (1996) defende que em sistemas presidencialistas, como é o caso do Brasil, a estabilidade das políticas e do *status quo* é proporcional à coesão, congruência e número dos agentes com poder de veto. O número corresponde a quantidade de agentes envolvidos, que no caso são os atores com poder de veto – parlamentares, chefes do executivo, membros da sociedade civil e ou institucionais, partidos políticos, bancada da situação ou oposição, enfim grupos de interesses

que detenham poder de vetar ou aprovar as proposições políticas. A congruência se mede pela tendência dos atores envolvidos a negociarem quando divergem sobre alguma pauta. A distância entre as posições político-ideológicas dos *veto-players* pode ser um fator determinante na hora de estabelecer um consenso. Já a coesão envolve o nível de coesão – harmonia- concordância entre os próprios membros do grupo que defendem uma causa. Muitas vezes uma bancada tem inúmeros partidos e um ou alguns destes podem não estar tão coerentes a favor de, por exemplo, mudar o *status quo* de uma política social e diante de algum incentivo oferecido pela bancada oposta pode decidir não votar com seu grupo, votando a favor de permanecer com o *status quo* de determinada política.

Assim, de acordo com a análise do autor a estabilidade das políticas públicas de um sistema político, no caso do presidencialismo brasileiro, aumentará proporcionalmente ao número de *veto players* e quando sua coesão aumenta e a capacidade de congruência enfraquece. (TSEBELIS, 1996).

No artigo *Em defesa do presidencialismo de coalizão*, Fabiano Santos (2006) estuda como se deu a formação da ampla coalizão do governo do partido dos trabalhadores eleito em 2002. No início, o autor nos explica que as demandas por políticas públicas só se tornam políticas de governo por meio dos partidos. Por esse motivo, também as políticas públicas constituem um dos objetivos dos partidos no presidencialismo de coalizão. Todavia, ao explicar as razões da formação de coalizões de governo, muitos estudiosos argumentam baseados apenas na distribuição de cargos. Para o autor, “a governabilidade no presidencialismo de coalizão é função da existência de um programa bem definido de políticas defendido pelos parceiros” (SANTOS, Fabiano, 2006, p.24). Contudo, a harmonia entre os partidos aliados pode enfraquecer ao longo do tempo, o que pode dificultar o estabelecimento de acordos que viabilizem as políticas propostas pelo governo. Ou seja, aumentam-se as chances do processo se desdobrar em uma paralisia decisória, de modo que:

as políticas aprovadas passam a ser as do “varejo”, sendo a manutenção da coalizão um expediente meramente instrumental, apoiado fundamentalmente na distribuição de cargos e verbas para as lideranças e bancadas governistas. Surge, daí, a necessidade dos partidos de se diferenciarem, marcando posição junto ao eleitorado, com vistas a ampliação de seu capital político após o próximo ciclo eleitoral. (SANTOS, Fabiano, 2006, p.25).

O autor observa alguns fatos que comprovam essa premissa, como a aliança entre PSDB-PFL, que se desfez no final do governo FHC, e a campanha seguinte para presidente, em 2002, na qual o partido dos trabalhadores conquistou grande parte do eleitorado ao se

posicionar de acordo com as ideologias do centro do espectro ideológico. Segundo o autor, as coligações construídas de forma mais pragmáticas tendem a obter mais êxito, pois deslocam a candidatura para o centro e, assim, tem chances de obter mais votos do “eleitor mediano”, localizado no centro do espectro ideológico. Assim, se um partido está mais à esquerda ou à direita do espectro, ao se coligar a um partido de centro ambos angariam mais votos do que uma candidatura concentrada em apenas um dos “blocos ideológicos” (SANTOS, Fabiano, 2006).

Pode-se dizer que o cenário posterior à vitória de Lula em 2002 trouxe alguns receios em relação aos meios para se promover a governabilidade. Sabemos que é alto o custo de governar com minoria no congresso. As elites políticas brasileiras se mostram resistentes e apresentam dificuldade para negociar com os partidos da base aliada. Para os partidos que não tomavam parte da coalizão recém-instalada, não havia vantagens em cooperar com o governo e concordar com suas proposições, porque apenas o governo teria o poder de implementar políticas públicas e, portanto, seria o único a “colher os frutos” – neste caso, votos e a visibilidade – advindos da aceitação popular do partido. Desse modo, podemos ver que os benefícios de tomar parte no governo são grandes. Nas atuais condições da política brasileira, a capacidade de atração do executivo em relação aos partidos é significativa:

O poder de nomear e demitir, o poder de reter e liberar recursos orçamentários, além do enorme poder de definição o conteúdo e timing da agenda de decisões governamentais são os principais instrumentos de atração dos partidos e representantes para o seio da coalizão governista no Legislativo brasileiro. (SANTOS, Fabiano, 2006, p.35-36).

Segundo Fabiano Santos (2006), no início do mandato o presidente Lula contava com o apoio de apenas 42,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados e, mesmo assim, tal apoio não era incondicional, de modo a abranger todas questões pautadas pela casa, isto é, os partidos de coligação que apoiavam o governo não apresentavam um comportamento partidário disciplinado. Apesar do sucesso da estratégia da campanha presidencial, que optou por deslocar a candidatura para o centro ao se coligar com alguns partidos desse espectro, o resultado das eleições, no congresso, foi diferente: a disposição das cadeiras, após as eleições, resultou em uma base aliada governista de minoria, resultado que colocava em xeque a governabilidade, dependente, a partir deste momento, de partidos localizados no centro do espectro ideológico, sobretudo PMDB e PSDB. Segundo Fabiano Santos (2006), esse desafio só seria superado à medida que “os partidos estivessem dispostos a negociar com o governo em torno de conteúdos das políticas públicas propostas, e não mais em torno de cargos, o que,

por sua vez, pressuporia um Congresso fortalecido em suas prerrogativas decisórias” (SANTOS, Fabiano, 2006, p.31).

Depois de seis meses do governo Lula, Santos (2006) observa diferenças desse momento em relação ao período imediatamente posterior ao escrutínio de 2002. Como exemplo, o PT convidou o PMDB para participar do governo como partido oficialmente aliado. A proposição, como sabemos, foi aceita mediante acordos e concessão de cargos de liderança no Legislativo bem como no segundo e terceiro escalões do Executivo. Com essa ação, Lula, sem precisar contar com a cooperação do PSDB e PFL para aprovação da agenda governamental, adquire maioria no congresso, passando a contar com o apoio de 62% das cadeiras na Câmara dos Deputados após 6 meses de mandato. Obviamente, o PT considerou os riscos de ter que abdicar de algumas áreas de políticas públicas – ao distribuir pastas ministeriais ao PMDB, partido considerado pragmático – sem que isso significasse apoio disciplinado no plenário. Contudo, a vantagem de negociar agenda com uma base de apoio partidário majoritário é maior do que as desvantagens observadas.

Enfim, podemos ver que o sistema eleitoral e os partidos possuem relação intrínseca com a forma de governar, com o processo pelo qual se viabiliza a administração do governo eleito e com o modo como este atua. A revisão dessa literatura mostra claramente a força de atração do poder Executivo sobre o Legislativo, bem como as negociações entre estes para distribuição de recursos. Devido às repercussões do sistema partidário e eleitoral brasileiro sobre determinadas decisões do governo, muitos estudiosos do tema defendem reformas políticas. Dentre as questões pautadas pela reforma – algumas comentadas anteriormente, como fidelidade partidária e financiamento de campanha – há, ainda, os que apontam a necessidade de reformas que intervissem nessa relação de dependência entre o sistema eleitoral e as condições de governabilidade, que por sua vez, interfeririam nas políticas públicas. Algumas ações apontadas por Fabiano Santos (2006) poderiam ser desenvolvidas no sentido de se elevar os custos de fazer parte do governo e aumentar as vantagens de tomar parte da oposição, como por exemplo: instituir normas que regulem a participação de um político em um ministério do governo ao automaticamente desligá-lo de seu cargo na Câmara. Em contrapartida, instituir procedimentos de distribuição de recursos de forma mais igualitária entre o poder executivo e legislativo.

4 UM PANORAMA DA CONJUNTURA POLÍTICA DE BELO HORIZONTE ENTRE 1993 A 2008

O objetivo desse capítulo é traçar o contexto político eleitoral no qual se realizaram os arranjos eleitorais das eleições municipais em Belo Horizonte desde 1993 – ano em que o prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores, assumiu a prefeitura – até as eleições realizadas em 2008.

O pleito de 2008, como se sabe, revelou diferenças significativas ao eleger uma aliança polêmica que incluía um partido da antiga oposição ao último governo. A seguir, abordaremos primeiro os arranjos eleitorais no município de 1993 a 2004 e, em segundo lugar, o processo de composição da base governista (coalizão) do prefeito eleito em 2008 bem como a subsequente distribuição de secretarias entre os partidos da ampla coligação e, inclusive, as possíveis repercussões dessa eleição nas políticas sociais desenvolvidas naquele momento.

4.1 Os arranjos eleitorais em Belo Horizonte entre 1993 a 2004

Desde 1993 a cidade de Belo Horizonte (BH) é governada ora pelo partido dos trabalhadores (PT), ora pelo partido socialista brasileiro (PSB), ora por coligações por estes compostas. Ambos os partidos localizam-se à esquerda do espectro ideológico.

Desde as eleições ocorridas nos anos 1990, BH é marcada por uma polarização de centro-esquerda e centro-direita. Em 1992, os dois principais candidatos considerados competitivos eram Maurício Campos – ex-prefeito da capital no período 1979-1982 – pelo Partido da Frente Liberal (PFL)¹⁰, partido de centro-direita, na coligação PL/PFL/PRP, e Patrus Ananias, representante da opção centro-esquerdista, pelo PT (coligação PT/PSB/PCdoB/PC/PV). Patrus foi funcionário público da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (MG) desde 1982 e vereador de BH em 1988, sendo eleito prefeito no segundo turno (TRE, 1992).

Na eleição subsequente, realizada em 1996, a composição de centro-esquerda se dividiu entre o vice de Patrus, Célio de Castro – ex-deputado federal por dois mandatos, que saiu candidato pelo PSB na coligação partidária “Frente BH Novo Século” (PSB-PMDB-PPS)

¹⁰ Em 2007 o partido passou a ser chamado de Democratas (DEM).

e, pelo PT, Virgílio Guimarães, ex-vereador de BH e deputado federal, na coligação partidária “Frente BHPopular” (PT-PV-PCB-PCdoB). Do outro lado, como representante da centro-direita, estava Amílcar Martins, ex-deputado estadual, membro da coligação “Todos por BH” (PSDB-PL-PTB-PSL-PSD-PTdoB). Como se sabe, Célio de Castro e Amílcar Martins foram para o segundo turno, vencido por Célio com apoio dos petistas (MELO, 1997).

Em 2000, quando já estava em vigor a lei que permitia a reeleição para o poder executivo, Célio de Castro, ainda filiado ao PSB, tenta se reeleger com apoio do PT pela coligação “BH participativa” (PSB / PT / PPS / PCdoB / PCB / PTN / PSC/ PTdoB / PAN). Também disputaram Maria Elvira do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) pela coligação “BH + ação” (PMDB/PDT/PMN/PV). A candidata havia sido deputada estadual e federal, tendo sido ambos os cargos desempenhados por dois mandatos. Outro candidato foi João Leite (PSDB), ex-deputado estadual por dois mandatos e ex-vereador de BH, além de ex-secretário de Esportes da administração municipal de Patrus. Célio de Castro, beneficiado pela ampliação do espectro partidário ao compor chapa com o PT, venceu João Leite no segundo turno. O candidato derrotado contou apenas com o apoio do PHS (Partido Humanista da Solidariedade) na chapa para concorrer a prefeito da capital (OLIVEIRA, 2005; TRE, 2000). Durante seu mandato, Célio de Castro se filiou ao PT. O prefeito, contudo, não continuou no exercício do mandato devido a problemas de saúde afastando-se e deixando Fernando Pimentel (PT), seu vice-prefeito, na administração da Prefeitura de Belo Horizonte. Fernando Pimentel havia anteriormente exercido vários cargos na prefeitura, sendo inclusive, Secretário da Fazenda durante os mandatos de Patrus, em 1993, e no primeiro mandato de Célio, em 1996.

A disputa de 2004 se polarizou entre Fernando Pimentel, na coligação “BH no rumo certo” (PT /PTB / PSL / PTN / PCB / PL / PPS / PMN / PRP / PCdoB) e o candidato João Leite, concorrendo dessa vez pelo PSB com apoio do PSDB, na coligação “Novos Horizontes” composta pelas seguintes siglas: PP / PMDB / PSC / PSDC / PRTB / PHS / PTC / PSB / PV / PSDB / PT do B. Importante ressaltar que, nessa eleição, a ex-candidata a prefeitura de BH, Maria Elvira, pleiteava como vice de João Leite. Talvez tenha sido essa composição o fator determinante para que, nas prévias das eleições daquele ano, a candidatura de João Leite estivesse tão bem cotada nas pesquisas realizadas antes do início da propaganda eleitoral na TV e Rádio, visto que a coligação dispunha de uma chapa composta por dois ex-candidatos à prefeitura, concentrando forças políticas ao comporem aliança. Embora favorecidos por esse arranjo, segundo Oliveira e Fernandes (2008), após o início do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), Pimentel conseguiu em duas semanas, com base

em uma campanha bem formulada, reverter o cenário apontado pelas pesquisas anteriores e vencer ainda no primeiro turno com ampla vantagem de votos.

Podemos perceber que, durante os 16 anos em que o PT e partidos aliados governaram, manteve-se a mesma linha de programa político. Os arranjos eleitorais também não revelaram grandes diferenças nesse período sendo quase sempre os mesmos partidos da base aliada a formar coligação para eleição seguinte.

4.2 O contexto da eleição municipal de 2008 em Belo Horizonte

Nessa seção, analisa-se o contexto em que se deram as eleições de 2008 na cidade de BH. A primeira parte apresenta a fase de pré-campanha, em que há especulação sobre a identidade dos candidatos, a formação das coligações etc. Posteriormente, abordaremos a temporada de campanha eleitoral, apresentando os impactos do HGPE e das pesquisas de intenção de voto na época. Em um terceiro momento, contam-se os principais fatos ocorridos no 1º turno e, na seção posterior, os ocorridos no 2º turno. O capítulo termina com alusão aos possíveis efeitos das eleições municipais sobre as políticas sociais.

4.3 O período pré-campanha da eleição de 2008

A eleição municipal de 2008 foi caracterizada por um cenário bem diferente em relação às eleições anteriores. Depois de observar as composições dos arranjos políticos que disputaram as últimas eleições municipais para prefeitura da capital de Minas Gerais, é visível a disposição dos partidos entre os polos de centro-esquerda e centro-direita. É importante considerar como se dá as acomodações dos partidos uma vez que, apesar da população brasileira cultivar baixa identificação partidária e dos políticos nem sempre optarem pela fidelidade partidária, as coligações formadas para concorrer a um cargo eletivo, muitas vezes, costumam dispor favoravelmente a um mesmo projeto político, minimamente condizente a aliança ora formada.

Os últimos pleitos municipais ocorridos antes de 2008 conservaram essa lógica, como vimos anteriormente ao recapitular o contexto eleitoral das eleições municipais de 2004. A

capital mineira, aliás, era reconhecida pela rixa histórica entre PT e PSDB, os quais se enfrentaram nas disputas eleitorais sempre em lados opostos, não só em nível municipal como estadual e federal. A previsão plausível era a de que esses partidos se conservassem coerentes a suas ideologias partidárias, isto é, como oposição. Em 2008, contudo, os belo-horizontinos foram surpreendidos pela aliança entre PT e PSDB. A chapa oficial, chamada de “Aliança por BH”, foi composta por PT, PSB, PTB, PP, PR, PV, PMN, PSC, PSL, PTN, PTC e PRP. A cúpula nacional do partido dos trabalhadores vetou a aliança municipal com o PSDB. Esta decisão não impediu o governador Aécio Neves (PSDB) de conceder apoio informal ao candidato da chapa, Márcio Lacerda (PSB). Enfim, a aliança causou grande repercussão pelo seu caráter polêmico ao envolver dois partidos de linhas divergentes no espectro-ideológico político partidário: o PSDB, de centro-direita e o PT, de centro-esquerda.

Muitos cientistas políticos viram a coalizão como um prenúncio dos arranjos que estavam sendo organizados para as eleições presidenciais em 2010. Segundo a análise de Carlos Ranulfo Melo (2008), sobre o cenário eleitoral de 2008, “[o] sucesso de Lacerda era muito importante para as estratégias do Aécio” (MELO *apud* COSTA 2008). Como se sabe, o então prefeito Fernando Pimentel (PT) mantinha boas relações com o governador Aécio Neves (PSDB), o qual nunca fez oposição declarada ao presidente Lula (PT). Enquanto o governador esperava contar com o apoio do então presidente para se candidatar à Presidência da República, Pimentel era cotado para sair candidato ao governo do estado de Minas Gerais com o apoio de Aécio (OLIVEIRA; FERNANDES, 2008, OLIVEIRA; CASTRO, 2010). Em 2010, contudo, ocorreu a inversão desse prognóstico, com o PSDB lançando Antônio Anastásia candidato a governador de Minas, eleito em primeiro turno com o apoio de Aécio, e o PT com a candidatura de Dilma Rousseff, eleita presidente do Brasil, apoiada por Lula.

Os arranjos em torno da disputa pela prefeitura estavam a todo vapor já no início do ano 2008. Políticos do PT, como André Quintão e Roberto Carvalho, e de outros partidos, como Ronaldo Vasconcelos (PTB) e João Leite (PSDB), eram os nomes cogitados, pelos seus respectivos partidos na época, para saírem candidatos à sucessão da prefeitura (OLIVEIRA; FERNANDES, 2008) Até então, antes do início de agosto, a candidata do PC do B, a deputada Jô Moraes, despontava nas pesquisas de intenções de voto, seguida pelos candidatos Leonardo Quintão (PMDB), em segundo lugar, e Márcio Lacerda (PSB), em terceiro. Os demais candidatos – Vanessa Portugal (PSTU)¹¹, Sérgio Miranda (PDT)¹² e Gustavo

¹¹ PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado.

¹² PDT - Partido Democrático Trabalhista.

Valadares (DEM) – concentravam baixa intenção de voto nas pesquisas preliminares realizadas antes da segunda quinzena de agosto daquele ano.

Sobre a trajetória política dos postulantes à prefeitura de Belo Horizonte (PBH), podemos ressaltar o seguinte: Jô Moraes era deputada federal em exercício, foi vereadora em BH por dois mandatos, deputada estadual, além de presidente do PC do B em MG; Leonardo Quintão foi vereador na capital, duas vezes deputado estadual e na época ocupava o cargo de deputado federal; Márcio Lacerda, era, por sua vez, empresário, tendo ocupado os cargos de secretário-executivo do Ministério da Integração Nacional quando o ministro Ciro Gomes (PSB) estava à frente da pasta e o de Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico do governo Aécio Neves; Sérgio Miranda (PDT) foi vereador na Câmara Municipal de Belo Horizonte, deputado federal por quatro mandatos e presidente do PDT em BH; Gustavo Valadares (DEM) estava na ocasião desempenhando seu segundo mandato como deputado estadual na Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Oliveira e Fernandes (2008) analisaram a cobertura política dos principais jornais diários de Belo Horizonte – Estado de Minas, Hoje em Dia e O Tempo – durante o período que antecedeu a campanha eleitoral, janeiro e fevereiro de 2008. A pesquisa utilizou duas categorias de análise para apurar como os jornais diários atuaram na construção do cenário político da época na disputa eleitoral pela prefeitura: *visibilidade*, no sentido de averiguar o número de vezes em que cada pré-candidato foi citado; e *valência*, que significa verificar o teor da notícia, se neutra, negativa ou positiva, a cada vez que o candidato fosse citado, tanto para reportagem como fotografia etc.

Os autores encontraram indícios de que os jornais conferiram maior visibilidade e valência positiva ao pré-candidato da “Aliança por BH” atestando que os mesmos se postaram como atores políticos daquele cenário. “Ao dar visibilidade a determinados pré-candidatos em detrimento de outros, ao selecionar certos temas e ao refletir as tendências do campo político que apontavam para uma ênfase no nome de Márcio Lacerda, a mídia passa a ser configuradora do espaço público” (OLIVEIRA; FERNANDES, 2008, p.14).

O estudo de Oliveira e Fernandes (2008) vem a mostrar o papel que a imprensa exerceu na construção do cenário político dessa eleição, cenário este que começou a ser construído mesmo antes de lançada a campanha oficial com HGPE. Por tratar-se de um ano eleitoral, acreditamos que a preparação para decidir quem irá comandar pelos próximos quatro anos tanto altera o ritmo dos arranjos políticos presentes e quanto se reflete no aparato administrativo das políticas públicas desenvolvidas no município. Considerando-se que há muitas pessoas que trabalham nas políticas públicas da PBH por meio de contrato e/ou cargo

comissionado, a medida que um ano eleitoral começa, esse quadro de pessoal pode ser alterado, composto de acordo com as novas lideranças políticas eleitas, afetando, desse modo, a dinâmica da política pública.

4.4 A campanha eleitoral dos candidatos à prefeitura de Belo Horizonte

O quadro de intenções de voto do período pré-campanha, anteriormente descrito, manteve-se até o começo do horário gratuito de propaganda eleitoral, na metade do mês de agosto, período em que ainda havia muitos eleitores indecisos, além dos que preferiram não opinar nas pesquisas. Contudo, a partir do lançamento da campanha eleitoral oficial na TV e rádio, mudanças significativas passaram a ocorrer nas intenções de voto da população. Para muitos estudiosos do tema (OLIVIERA; CASTRO, 2010), o HGPE influenciou o eleitorado, já que o candidato Márcio Lacerda, devido a sua ampla coligação, tinha direito a maior tempo no programa em detrimento dos demais candidatos com coligações de poucos partidos, como Jô Moraes, com a coligação “BH é você” (PC do B e PRB), Sérgio Miranda, com a chapa “BH pode mais” (PCB e PDT), Vanessa Portugal, da coligação “Frente de esquerda socialista” (PSOL e PSTU) e Gustavo Valadares, que não contava com nenhuma coligação. Leonardo Quintão era o único dos candidatos que, mesmo com uma coligação pequena – “Belo Horizonte para você” (PHS e PMDB) – auferia de melhor posição no HGPE, devido a representação política do seu partido, que se beneficia na distribuição do horário eleitoral, uma vez que a divisão deste se dá por meio da soma da cota proporcional de cada partido à representação política desse.

Importante ressaltar a análise de Telles, Prata e Lourenço (2009), sobre o modo de o eleitor decidir nas eleições municipais, na qual se observa como o tempo disponível no HGPE, somado aos demais recursos de campanha, influenciaram as preferências eleitorais desse pleito:

Os candidatos que tiveram mais tempo de programa também foram os que ganharam mais intenções de voto. Com a entrada ao ar do HGPE, o candidato Lacerda, que tinha 11 minutos e 47 segundos de programa. Leonardo Quintão, com o segundo maior tempo, 5 minutos e 23 segundos, também cresceu em intenções de voto. Os dois candidatos também apresentaram os maiores orçamentos para a campanha, representando, somente a campanha de Lacerda, 65% do total gasto por todas as campanhas de 2008. Devido a isto, temos indícios sobre dois fatores importantes para o êxito das campanhas televisivas: tempo de programa e fundos usados para a

preparação de programas difundidos no HGPE. (TELLES; LOURENÇO; PRATA, 2009, p.99).

Além disso, outro fator relevante para a campanha do candidato Márcio Lacerda foi a possibilidade de contar com certos privilégios devido apoio recebido de dois políticos em exercício do cargo, ou seja, contando com a influência da máquina pública. Em uma reportagem do Jornal Estado de Minas a postulante Jô Moraes disse:

Queremos ser recebidos pelos secretários dos governos estadual e municipal para discutir projetos e investimentos, como tem acontecido com outros candidatos. Só não vou pedir para ser recebido em horário de trabalho, pois isso não é legal. (MORAES *apud* DRUMMOND; MELLO, 2008).

A candidata esperava receber tratamento igual ao do candidato do PSB, apoiado por esses dois governos, o qual, na época, fez campanha com o secretário de Saúde em dois hospitais da capital. Esse episódio claramente exemplifica como o ano eleitoral altera o ritmo das políticas públicas, principalmente as políticas que tem à frente da sua coordenação pessoas que ocupam cargos comissionados, e estão, muitas vezes, inseridas no contexto político local, filiadas a partido. Quando o candidato Lacerda auferiu de maior privilégio no momento da campanha no aparato do município e do estado este foi, de certa forma, um indicativo de que os favorecimentos políticos não ficam sublimados só no período eleitoral, e nem se acomodam apenas do lado de fora, entre os próprios políticos e lideranças partidárias. Em outras palavras, estes favorecimentos podem estar dentro do aparato público, aliás, os arranjos políticos também se estendem entre as composições de pessoal do aparato administrativo das políticas públicas.

Apesar de desconhecido pelos eleitores, o candidato Márcio Lacerda se beneficiou da alta popularidade de Aécio Neves e de Pimentel, ambos com boa aprovação popular para seus respectivos governos. Logo, podemos concluir, os dois conseguiram sucesso no fenômeno de transferência de votos. Em pesquisa do Datafolha¹³, realizada no final de agosto, Lacerda já havia subido 15 pontos percentuais nas intenções de voto, ultrapassando todos os candidatos que lideravam a disputa.

¹³ Instituto de Pesquisa com atuação nacional. A pesquisa de intenções de voto da eleição municipal de 2008 em BH está disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=706>.

4.5 O 1º turno

Embora Lacerda auferisse de crescimento rápido na campanha, a dobradinha PT-PSDB foi muito criticada pelos dissidentes da aliança: ocorreram brigas internas no partido dos trabalhadores, assim como um racha entre os apoiadores e não-apoiadores de Márcio Lacerda. Muitos questionaram as motivações pessoais, isto é, de carreira, do então prefeito para ter movimentado tal “aliança”, já que o compromisso do partido, segundo a coligação anterior, era apoiar a candidata do PC do B, Jô Moraes.

Assim, o quadro eleitoral alinhado anteriormente foi se revertendo no decorrer da campanha: as pesquisas passaram a apontar Lacerda em primeiro lugar, enquanto Quintão crescia e alcançava o segundo lugar. O candidato do PMDB, devido ao apelo emotivo da sua campanha, angariou os votos dos que não depositaram confiança na aliança PT-PSDB. Dessa forma, à medida que foi se aproximando o dia do pleito, Quintão, que até então não era considerado motivo de preocupação pelos adversários, revelou-se um fenômeno eleitoral, ficando em segundo lugar no primeiro turno por uma diferença mínima. Quintão, desse modo, levou a eleição para uma segunda rodada. O clima, mediante este resultado, tornou-se mais tenso para a coligação petista, já que estes esperavam que Lacerda obtivesse o mesmo desempenho eleitoral dos “padrinhos”, vencendo em primeiro turno.

O pleito decorreu com altas e baixas dos principais candidatos, demonstrando a dificuldade de se prever seu resultado. Por isso, muitos analisaram as repercussões da campanha no resultado do primeiro turno, pois, além do súbito crescimento de Quintão, também chamou a atenção dos estudiosos as razões do voto no candidato da aliança de dois partidos historicamente rivais, tanto na esfera municipal como na estadual e nacional. Segundo Márcia Ribeiro Dias (2008), diante de eleições municipais, o eleitor não pensa na questão nacional:

[Nas eleições regionais] há uma tolerância muito grande do eleitorado em relação a estas alianças, que poderiam ser consideradas espúrias por serem contraditórias. As alianças partidárias são incoerentes, porque os eleitores desprezam os partidos. (DIAS *apud* COSTA, 2008).

Podemos observar que a aliança PT-PSDB não se replicou em nível nacional. A rixa entre os dois partidos, pela presidência, tem longa data, remonta a 1989. Na eleição

presidencial de 2010, o PT coliga-se ao PMDB¹⁴. Disto pode-se inferir que tanto os eleitores quanto os partidos não amarram o local ao nacional: os primeiros, ao não manifestar suas preferências sobre o poder local pensando nas questões nacionais; os segundos, por não organizarem seus arranjos políticos nacionais e/ou estaduais da mesma forma que na esfera municipal.

Outro fator pertinente nessa observação de DIAS (*apud* COSTA, 2008), no caso do sufrágio na capital mineira, é que, apesar de o eleitorado de Belo Horizonte ter conferido alta aprovação aos governos municipais e estaduais nos últimos anos, as votações para as diferentes esferas, além da nacional, não possuem, necessariamente, relação intrínseca. Observa-se que a tendência dos eleitores, na eleição municipal de 2008, foi para a continuidade da última administração. Dessa forma, parecia que a chave estratégica para vencer nas urnas seria a de passar, para o eleitorado, a imagem de candidato da continuidade. Logo, como vimos, o candidato da aliança, Márcio Lacerda, aparecia com o apoio de dois “padrinhos” de prestígio junto ao eleitor belo-horizontino. Mas o fato dessa aliança passar a mensagem de que Márcio Lacerda era o candidato da continuidade, não significou, como bem pudemos observar, certeza de vitória. Dito de outro modo, contar com o apoio do governo estadual e do prefeito em exercício, ambos com alta aprovação, por si só, não garantiu a transferência de votos, e nem mesmo o bom relacionamento entre esses governos. É preciso que o eleitorado absorva essa imagem de continuidade do candidato e a reproduza nas urnas.

Um caso exemplar da importância desse julgamento do eleitorado foi a eleição de 1996, abordada anteriormente, na qual Célio de Castro, vice-prefeito na época, lançou-se candidato. Contudo, é bom ter em mente, o candidato oficial da coligação do prefeito da época (Patrus Ananias) era Virgílio Guimarães. A administração de Patrus exibia bons índices de aprovação na cidade e o desejo do eleitor era de continuidade dessa administração. Apesar de Virgílio ser o candidato da coligação da “continuidade”, foi na campanha de Célio que os eleitores identificaram a continuidade da administração local. Ou seja, naquele momento foi mais importante avaliar quem era o candidato da continuidade da administração, de fato, e não ideologicamente. Tendo sido Virgílio interpretado pelos eleitores como o candidato da mudança, sua candidatura ficou em xeque, e mesmo o apoio de Patrus não foi suficiente para que o candidato vencesse o pleito.

Outro exemplo dessa mesma eleição de 1996 foi o candidato Amílcar Martins (PSDB), o terceiro colocado na sucessão da prefeitura, apesar do apoio recebido do então

¹⁴ As coligações das eleições 2010 podem ser encontradas nas estatísticas do site do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: < <http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>.

governador Eduardo Azeredo (PSDB): o governador na época era bem avaliado pela população, mas isso não foi o suficiente para alavancar a candidatura do seu companheiro de partido. Esta se constitui como mais uma prova de que o eleitor não irá, necessariamente, transferir a avaliação do governo nacional ou estadual na hora de decidir o governo local.

Voltando à análise da eleição municipal de 2008, é importante ressaltar que Márcio Lacerda enfrentou o risco de a aliança PT-PSDB causar confusão entre os eleitores, a ponto de não ser bem aceito e não alcançar bons resultados nas urnas. Além disso, Lacerda enfrentava Jô Moraes, que esteve ligada à administração municipal desde 1993, ou seja, uma candidata que não representava proposta de mudança. Apesar de ter apresentado posicionamento promissor, a campanha da candidata do partido comunista foi perdendo forças. O pouco tempo de horário eleitoral corroborou para isso.

Enquanto isso, o candidato peemedebista também não vestia a camisa da oposição. Segundo Telles, Lourenço e Prata (2009), a melhor estratégia para os candidatos era disputar a agenda, a imagem de quem seria o melhor garantidor do futuro, já que a população estava satisfeita com a atual gestão e desejava a sua continuidade. Por conseguinte, observou-se que tanto Márcio Lacerda quanto Leonardo Quintão empenharam-se em demonstrar representar tal continuidade, ambos se apresentando como a melhor opção para gerir o modelo da política municipal vigente. Podemos observar que os candidatos que fizeram oposição declarada ao atual modelo de governo municipal e estadual, como os candidatos Vanessa Portugal e Sérgio Miranda, dentre outros, foram os que menos tiveram respaldo nas urnas.

4.6 O 2º turno

No segundo turno, Jô Moraes declarou apoio ao candidato Leonardo Quintão por este incorporar algumas propostas de campanha do seu projeto político, como a manutenção de certos programas da PBH, sendo o Orçamento Participativo um exemplo. Apesar do PC do B ter formado coligação com o PT para a disputa da PBH durante 16 anos, Jô Moraes justifica sua decisão pelo fato de a aliança PT-PSDB representar inconsistência com os planos que ela e o partido, nesses últimos anos, defenderam para a cidade (PORTELA, 2008).

A presidente do PC do B em Minas, mediante a circunstância colocada, decidiu entregar os cargos na prefeitura ora ocupados pelo seu partido. O pedido de exoneração do pessoal do PC do B, os quais ocupavam cargos comissionados e/ou contratados, representou

a saída de um grupo ideológico que compunha a administração do município, há 16 anos governando com o PT. Segundo a candidata, uma das facções do Partido dos Trabalhadores que governava a cidade já não estabelecia mais o diálogo com o seu partido sobre as questões da administração da prefeitura, fato que, por si só, justificaria sua saída.

A retomada da campanha eleitoral para conquistar de vez a opinião do eleitorado da capital foi marcada pelo “baixo nível” (KATTAH; MASSOTE, 2008). Os ataques entre Lacerda e Quintão aumentaram. Várias denúncias foram vinculadas via internet contra o candidato Márcio Lacerda, alegando que ele estava envolvido no caso de corrupção do mensalão¹⁵. Já o candidato Leonardo Quintão foi criticado por suas atitudes e postura populista, bem como pela ausência de propostas concretas para cidade, além da contestação da legitimidade de seu diploma de nível superior, obtido no exterior: alegava-se que este não era reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC).

Mas o auge dos ataques se deu quando caiu na rede, e na mídia em geral, a reprodução de um vídeo no qual o candidato Leonardo Quintão, em uma convenção realizada em Ipatinga (MG), sua cidade natal, afirmava que iria “chutar os adversários”. (TELLES; LOURENÇO; PRATA, 2009). A internet foi um ator coadjuvante dessa eleição, principalmente no segundo turno, contribuindo para difundir boatos e ataques entre os oponentes. Esse vídeo ganhou tal repercussão que acabou por prejudicar a campanha de Quintão: o impacto deste sobre os eleitores foi patente, uma vez que fez com que muitos repensassem seu voto. Enfim, o vídeo, além de gerar descrédito do candidato Leonardo Quintão junto ao público, instaurou o tom de alarme nos atuais servidores e pessoas que compunham a administração da prefeitura de Belo Horizonte, representada pela ameaça “indireta” de que iriam perder seus respectivos empregos. Tal alarme levou à tendência observada de mobilização em prol de Lacerda, sobretudo dos servidores contratados e/ou de posse de cargos comissionados da prefeitura, já que o vídeo se referia, mesmo que indiretamente, também a eles.

O candidato do PMDB tentou se explicar e recorreu para que o vídeo fosse tirado do ar. Contudo, o estrago já estava feito: a imagem de Quintão foi desconstruída pelo vídeo, e este acabou por perder a confiança e a credibilidade perante o eleitorado. Por fim, ainda que as pesquisas realizadas às vésperas das eleições apresentassem 16% dos eleitores sem candidatos, a vantagem de Quintão sobre Lacerda havia se esvaído, e o último venceu as eleições com 59,12% dos votos, contra 40,88% de Quintão (COSTA, 2008).

¹⁵ Mensalão foi um escândalo de corrupção envolvendo um esquema de compra de votos de parlamentares ocorrido em 2005/2006.

4.7 O processo de transição do governo: mudanças e continuidades

Com a intenção de analisar o cenário político das eleições municipais de Belo Horizonte desde 1993, podemos traçar um paralelo dessas com o contexto da eleição de 2008. Desde as eleições de 1996 o eleitorado belo-horizontino aprova a administração vigente e opta pela continuidade desse modelo de administração, elegendo o candidato que, a seu ver, representa continuidade. Percebemos que, diferentemente das outras eleições, a de 2008 não estabelecia claramente para os eleitores quem era da situação e quem era da oposição. Pensamos que, por esse motivo, observou-se alto grau de instabilidade do comportamento do eleitor.

De acordo com a análise do comportamento do eleitorado belo-horizontino realizada por Telles, Lourenço e Prata (2009), “essa volatilidade do eleitor, que se comportou oscilando ao longo da campanha, reforça a determinação das variáveis conjunturais nessas eleições municipais” (TELLES; LOURENÇO; PRATA, 2009, p.100). Além disso, os eleitores foram expostos a uma onda de denúncias e ataques, disparada por e contra os dois principais candidatos. Isso pode ter provocado um sentimento profundo de desconfiança. Em meio a esse cenário de grande incerteza, o eleitor se sentiu desmotivado em escolher entre um ou outro. Contudo, por fim, foi eleito Márcio Lacerda do PSB, com apoio da aliança PT-PSDB.

Recapitulando: o eleitorado de 2008 desejava manter a continuidade administrativa, sendo a administração, à época, exercida por um partido de centro-esquerda, PT, o qual, no que diz respeito à área social, apresentava uma gestão democrática popular, isto é, com participação direta dos cidadãos, e que priorizava o desenvolvimento de programas sociais. Ao se pronunciar sobre a aliança do atual prefeito, Jô Moraes disse que a mesma estava “fora dos marcos da esquerda” (PORTELA, 2008). A observação da deputada a respeito de espectro ideológico partidário em torno de Lacerda está ligada ao tipo de administração que ela acreditava possível de realização devido a sua posição partidária, não coincidente com a da administração anterior. Dar continuidade ao modelo de gestão municipal significava manter as prioridades desse projeto político. Mas será que Márcio Lacerda representou mesmo essa continuidade da administração no que diz respeito às políticas sociais? Quais foram os efeitos das eleições municipais de 2008 sobre o aparato administrativo da política social de Belo Horizonte?

Durante o processo de transição de governo, Márcio Lacerda afirmou que não realizaria ‘loteamento de cargos’ na prefeitura, manifestando a intenção de montar a equipe

com bom nível técnico. Revelou-se, ainda, disposto a complementar com parte do próprio salário como prefeito “a renda de auxiliares diretos que vier arrematar para o executivo municipal” (LACERDA *apud* KATTAH, 2008). Essas declarações levaram a crer que o cenário da transição seria a de uma negociação tranquila, prezando-se pela qualidade técnica do pessoal escalado para compor a administração municipal. Devemos ressaltar, contudo, que, além do poder executivo possuir maior capacidade de alocação de recursos, o prefeito também sugeria disponibilizar recursos próprios para compor seu quadro de pessoal. Chamaremos atenção para as medidas e manobras empregadas pelo executivo, nesse caso, para viabilizar a governabilidade e comportar todos os partidos aliados na máquina pública.

As intenções do novo governo de introduzir conceitos da gestão empregada pelo governo do estado eram claras no momento de distribuição de cargos. Tanto o era, que a indicação de partidários do PSDB para cargos na secretaria municipal foi significativa, mesmo que esse partido apenas informalmente tomasse parte da coligação. Apesar de manter alguns petistas nas secretarias, várias perderam os poderes que acumulavam até então, como no caso das Políticas Urbanas. Márcio Lacerda criou novas secretarias, por meio de projetos de lei, devido a pressões políticas de seus aliados. A pasta de Meio Ambiente foi desvinculada da Secretaria de Políticas Urbanas e elevada ao nível de secretaria. O PT perdeu a Secretaria de Saúde, considerada estratégica pelo partido, para psdebistas e, por isso, pediu a Secretaria de Educação, como compensação. No auge das negociações entre as lideranças, das especulações em torno das indicações e das exonerações de pessoal bem como da pressão dos partidos por mais cargos, Lacerda alegou que “[a]s conversas estão acontecendo. Mas é prematuro dizer que não há espaço. Acredito que todos estão tendo espaço. Agora, o problema é que quem está dentro não quer sair e quem está de fora quer entrar” (LACERDA *apud* KATTAH, 2008). Essa afirmação traduz a magnitude das escolhas do executivo no momento de formar sua coalizão, pois, apesar de sofrer pressão dos partidos aliados em busca de espaço na máquina, a palavra final é do prefeito: nesse caso, Lacerda estava encarregado de nomear 2.633 cargos para a PBH. É claro que, apesar da pressão exercida pelas 13 agremiações, algumas tiveram que abrir mão de interesses para que o prefeito conseguisse acomodar todas as legendas. Consequentemente, algumas ficaram com menos espaço.

No balanço geral, o governo de coalizão (municipal) conservou o PT em secretarias centrais como Planejamento, Políticas Urbanas, Políticas Sociais, Educação e Finanças, além de manter três secretários regionais, enquanto a Secretaria de Saúde, a BHtrans e a Sudecap (Superintendência de Desenvolvimento da Capital), além de duas secretarias regionais, Pampulha e Barreiro, ficaram com o PSDB. O PSDB, sem dúvida, ganhou significativo

espaço na gestão com a eleição de Márcio Lacerda, considerando-se que há 16 anos não participava da gestão municipal. A conquista de uma das pastas consideradas de maior visibilidade, a secretaria de Saúde, bem como da região do Barreiro, uma das mais estratégicas por ser a segunda regional com maior eleitorado apto, provam isso.

A escolha dos secretários regionais teve como premissa a capacidade técnica, sem a pretensa aspiração de candidatura nos próximos anos. Dessa forma, dentre os nomes do quadro de secretários, alguns não possuem forte ligação partidária. Com essa precaução, o prefeito deixou o trânsito livre para as lideranças regionais que o apoiam (VENTURA, 2008). A cautela em escolher nomes que não venham a ser candidatos futuramente revelou uma possível preocupação do prefeito com as próximas eleições.

Aliás, no que diz respeito à estrutura administrativa, o prefeito pronunciou que a sua gestão daria ritmo empresarial a máquina pública municipal. Lacerda anunciou a implementação do programa BH Metas e Resultados para acompanhar e monitorar, por meio de planejamento estratégico, os primeiros seis meses de governo bem como para traçar diretrizes para a administração da capital nos próximos anos. Devido a estudos realizados para promover uma reforma administrativa na PBH, Lacerda assumiu, na véspera, que todos os cargos comissionados poderiam ser exonerados. No decorrer da sua gestão, 250 cargos comissionados foram exonerados (sancionados na gestão de Pimentel) e 300 cargos de assessores extintos. Dentre os demais cortes realizados pelo prefeito, nove cargos de secretário adjunto de políticas sociais foram extintos, permanecendo apenas o secretário adjunto urbano, ao qual se atribuíram as responsabilidades do que fora excluído. A medida tinha por objetivo reduzir os gastos da máquina pública, assim como o governo do estado o havia feito por meio do choque de gestão. Muitas críticas foram dirigidas a essa decisão, sobretudo, por ter-se adotado o mesmo modelo de gestão do governo do estado. Lacerda, desse modo, angariou a desaprovação de muitos petistas dissidentes da aliança PT-PSDB, descontentes com a linha empresarial empregada pela administração recém-empossada. Assim, já nos momentos iniciais da transição desse governo, novos parâmetros foram traçados.

4.7.1 Influências das eleições municipais sobre as políticas sociais

Os efeitos e impactos provocados pelas eleições podem ser objeto de estudo a partir de vários tipos de questões. Apesar das influências sobre a gestão de políticas públicas não serem muito estudadas, encontramos algumas pesquisas pertinentes sobre o assunto. Aleixo e Gomes (2002) realizaram uma pesquisa sobre a influência das eleições municipais de 2000 na implementação do Programa de Saúde da Família. Os autores pretendiam demonstrar correlações entre as eleições municipais de 2000 em Minas, com a alteração ou permanência de gestores e com a implementação do Programa de Saúde da Família (PSF). A hipótese se baseia na premissa de que a decisão de realizar a implementação e desenvolver o programa é do prefeito, constituindo, portanto, uma decisão política, de modo que poder-se-ia encontrar influências sobre a implementação ou não do PSF, em certo município, no caso de eleito ou reeleito determinado gestor.

Apesar de subsidiado pelos governos estadual e federal, o PSF é operacionalizado em nível municipal, ou seja, depende da vontade política do governo municipal na hora em arcar com o trabalho de implementar e desenvolver o programa. Os dados utilizados pela pesquisa foram o número de equipes do PSF existentes desde a última administração, de 1996-2000, comparado ao o número verificado após o primeiro ano de gestão do governo empossado ou reeleito. Outra variável significativa baseava-se no fato de ter ou não havido mudança de prefeito nos municípios selecionados, já que o universo foi constituído apenas dos municípios mineiros que possuíam o programa. A pesquisa apurou que:

Em termos absolutos, o número de prefeituras que optaram por incrementar o Programa ao longo de 2001 é três vezes maior no grupo com novos gestores, comparando ao grupo com gestores reeleitos, no qual apenas 11,6% formaram novas ESF¹⁶. Por outro lado, as equipes foram reduzidas ou extintas em 7,0% dos municípios com gestores reeleitos e em 7,7% dos municípios com novos prefeitos, ou seja, o desaquecimento do PSF ocorreu também de maneira percentualmente idêntica nos dois grupos de municípios. (ALEIXO; GOMES, 2002, p.32).

Os autores apontaram ainda que, apesar de algumas correlações da influência das eleições locais sobre o Programa de Saúde da Família, as mesmas não eram suficientes para se afirmar com precisão em que medida esses impactos se dão, mesmo porque os autores contavam somente com dados preliminares nessa pesquisa. Desse modo, os pesquisadores

¹⁶ Equipes de Saúde da Família

assinalaram a necessidade de mais pesquisas, inserindo-se variáveis como razões políticas, administrativas e técnicas, consideradas pelos prefeitos na decisão das questões sobre a expansão e/ou continuidade ou não do PSF.

Sabendo, portanto, da importância dessas variáveis – “razões políticas”, “administrativas” e “técnicas” – como nos indicou a pesquisa mencionada, propomos nesse estudo sobre Belo Horizonte justamente observar variáveis dessa ordem. Procuramos abordar aqui todos os fatos ocorridos na eleição de 2008 para que, mediante o cenário político observado nesse pleito, possamos analisar os efeitos provocados pelo mesmo nas políticas sociais de BH. Agora que temos conhecimento tanto dos arranjos que ocorreram nos últimos pleitos da capital quanto da sua conjuntura política, teremos condições de examinar os efeitos dessas com maior clareza.

5 UM MODELO PARA A ANÁLISE DOS EFEITOS DO PERÍODO ELEITORAL NO APARATO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Propomos, a seguir, um esquema para análise das situações em que o processo eleitoral possa repercutir no funcionamento do aparato administrativo municipal. No capítulo posterior, esse esquema analítico será utilizado para examinar o caso das eleições municipais de Belo Horizonte, realizadas em 2008. Partimos do pressuposto de que a temática social pode ser considerada pelos atores políticos, no período eleitoral, como moeda de troca e negociação eleitoral, isto é, como recurso para a retribuição de favores.

Entendemos por período eleitoral os meses em que os candidatos ao governo passam fazendo campanha divulgando suas propostas, participando de eventos, fazendo comícios, horário eleitoral etc¹⁷. Usualmente, esse período compreende o segundo semestre do ano, os meses de agosto a outubro. Contudo, podemos observar que a expressão “esse ano é ano eleitoral” demonstra a consciência dos atores sobre a particularidade daquele ano, perceptível não somente durante os meses da campanha, mas sim desde o começo do ano.

Por isso, ao analisar se existem e quais seriam os efeitos das eleições sobre o aparato administrativo da política social do município, é importante atentar para as especificidades e diferenças de cada momento do ano eleitoral. A seguir, apresentaremos as nuances de cada momento e as possíveis interferências no aparato administrativo a cargo da política social nos municípios.

5.1 O período eleitoral

Durante o que estamos considerando “período eleitoral”, vários momentos e situações podem ser identificados nos quais se manifestaram a influência/impacto deste sobre o aparato administrativo. Concebemos um modelo analítico, apresentado no quadro um (1) na página 75 e explicado em seguida, a partir da identificação de tais situações.

¹⁷ Antes disso, os partidos políticos entram em negociação acerca das coligações e definem os candidatos para executivo e legislativo.

5.1.1 Situações do primeiro momento

O período eleitoral oficial começa quando se é declarada a campanha eleitoral, isto é, no segundo semestre do ano. É importante frisar que somente a partir de agosto inicia-se, oficialmente, a campanha eleitoral dos candidatos. Entretanto, os arranjos políticos e as coligações partidárias compostas para conduzir as campanhas políticas são decididos alguns meses antes de agosto. Por este motivo, consideramos pertinente dividir o tempo estudado em momento pré-eleitoral, o qual corresponde aos meses anteriores à campanha oficial, e o momento subsequente em período eleitoral, o qual corresponde à efetiva campanha oficial que ocorre durante o segundo semestre do ano, de agosto a outubro.

Estes dois momentos, pré-eleitoral e eleitoral, podem causar efeitos de várias ordens na condução das políticas sociais. A primeira situação comum em períodos eleitorais trata-se de eventos e atividades dos programas sociais, na qual candidatos podem comparecer e atuar com a intenção de associar sua imagem ao programa social em questão, passando a representar, no imaginário popular, o acesso a âmbitos de distribuição de recursos públicos para determinados segmentos da população. Estes efeitos tendem a ocorrer tanto no momento pré-eleitoral quanto durante o período eleitoral.

A segunda situação possível é a participação de servidores e ou funcionários comissionados enfim, o envolvimento do corpo técnico em campanhas eleitorais e ou militância política, na qual é passível ocorrer alterações de equipes técnicas e gestoras de programas sociais em função de alianças eleitorais firmadas. É comum a existência de funcionários comprometidos de modo político-partidário, isto é, que estejam ligados a candidatos, que possuam interesses partidários para determinada atuação política, ou mesmo desejosos de mostrar serviço, motivos para que se empenhem nos esforços para reeleição do governo ou para o candidato que acreditam provável vencedor nas urnas. Nesse caso, cargos, empregos, nomeações na área social podem adquirir valor de troca, como se está apontando nesse estudo, um recurso de negociação eleitoral, prometido pelos políticos em busca de apoio para sua campanha.

5.1.2 Situações do segundo momento

Um terceiro efeito consequente das eleições refere-se à possibilidade de alteração no ritmo – pausa, descontinuidade ou avanço – das políticas sociais, projetos ou programas sociais, tanto nos momentos pré como pós-eleitorais. A nosso ver, a suspensão das atividades – seja pela não tomada de decisões, seja pela insegurança advinda quando estas são tomadas – em virtude do receio no que tange à mudança no quadro de funcionários, ao envolvimento destes na campanha e mesmo a mudança de prioridades nos programas, seria a face mais crítica desse efeito eleitoral.

No contexto acima exposto há que se considerar dois fatores: a burocracia e a vontade política. A burocracia, como é de conhecimento comum, constitui-se um elemento capaz de causar pausas e atrasos no cotidiano dos programas, em suas atividades – atendimento ao público-alvo, pagamentos e contratações, desenvolvimento de novas idéias e projetos. Enfim, a burocracia é um fator relevante a ser considerada quando se pensa interrupção ou alteração do ritmo da dinâmica de um programa. A vontade política opõe-se à burocracia, no momento em que há espaço e interesse para o poder do governo se materializar e suplantar a burocracia, não a responsabilizando por todas as suas ações. Nessa parte, o próprio corpo executivo dos programas e projetos sociais consegue ver até que ponto a burocracia interrompe e/ou atrasa os processos das políticas sociais e quando a vontade política entra em cena.

A alteração na dinâmica de projetos pode ocorrer tanto nos meses antes de lançado oficialmente o período de campanha eleitoral, como no decorrer do período eleitoral ou enquanto ocorre a transição do governo eleito. Essa situação se diferencia das outras porque pode ser percebida nesses três momentos, que não são excludentes entre si.

5.1.3 Situações do 2º turno

Em eleições majoritárias, nas quais concorrem os cargos do executivo (presidente, governador e prefeito), se nenhum candidato obtém a maioria absoluta de votos no primeiro turno, é realizado o segundo turno para decidir entre os dois candidatos mais bem colocados.

Durante essa fase, que costuma decorrer a partir da segunda semana de outubro até o fim do mesmo mês, pode ocorrer a quarta situação que corresponde a um reposicionamento da base eleitoral e a negociação entre os partidos e candidatos. Isso pode gerar rearranjos políticos, cobrança de fidelidade, tensão entre os gestores e técnicos. É o momento em que a área social pode ficar vulnerável a recomposições de coligações partidárias e acordos políticos, já que alguns cargos da área tornam-se elementos de barganha na negociação.

5.1.4 Situações após a posse do governo eleito

Logo após o resultado das eleições podem desencadear-se mudanças na gestão das políticas sociais devido à posse de outro governo, ou mesmo, no caso de reeleição, pois pode formar-se outra coligação, ou seja, é outro cenário/momento político. A quinta situação apresentada diz respeito às equipes gestoras dos programas sociais que estão sujeitas a influências e alterações na sua composição, o que dá margem à retribuição de apoio e favores políticos. A composição de uma equipe pode ser considerada uma estratégia para governar, já que os governantes podem escolher os membros do seu governo, de acordo com seus anseios, opiniões e critérios. Assim, com o resultado eleitoral, os políticos eleitos podem nomear e/ou indicar pessoas para cargos públicos com alguma discricionariedade, sendo comum a ocupação desses espaços, por exemplo, por candidatos não eleitos ou não reeleitos, por pessoas que colaboraram em campanhas políticas, por funcionários exoneradas de um cargo e remanejadas para outro, ou mesmo, por pessoas de fora do corpo de pessoal da prefeitura. Por outro lado, há outros que saem da administração. Desse modo, os programas sociais podem ficar vulneráveis às alterações de gestão.

A sexta situação, que pode ser verificada em momentos pós-eleitorais, corresponde à organização administrativa, a qual está suscetível a ações ou alterações que determinam interferência na estrutura dos programas com a intenção de demonstrar influência política na máquina pública, e/ou utilizar/ocupar os espaços públicos, cargos, postos, ou seja, caracterizam patrimonialismo.

Simon Schwartzman explica que o termo “patrimonialismo” atualmente vem associado a outros como “clientelismo” e “populismo”, “por oposição ao que seriam formas mais modernas, democráticas e racionais da gestão pública, também analisada por Weber em termos do que ele denominou de “dominação racional-legal”, típica das democracias

ocidentais”. (SCHWARTZMAN, 2006, p.1) Segundo Schwartzman, Weber caracteriza o conceito de patrimonialismo “como uma forma específica de dominação política tradicional, em que a administração pública é exercida como patrimônio privado do chefe político.” (WEBER *apud* SCHWARTZMAN, 2006, p.1). O conceito é empregado aqui por significar a ocupação dos espaços públicos pelo privado. Pois, nessa situação pode ocorrer a ocupação de cargos públicos por interesses políticos como trampolim para candidatura, extinção e/ou criação de cargos que provoquem mudanças ou reforma na estrutura administrativa (organograma), alteração de nomenclatura ou alguma ação já empreendida nos programas a fim de imprimir a marca de determinado chefe político.

Um exemplo dessa situação ocorreu nos dois últimos mandatos do governo municipal, nos quais houve reformas na estrutura administrativa municipal. A primeira foi a criação da Secretaria de Coordenação Municipal de Políticas Sociais – SCOMPS, em 2001, com o objetivo de tornar coordenada a ação das políticas públicas da área social, depois transformada, em 2005, na Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS, retirando as Secretarias de Saúde e Educação do conjunto das secretarias sociais coordenadas pelo órgão. Na gestão de 2008, o cargo de secretário de políticas sociais das regionais foi suplantado, mantendo apenas o cargo de secretário de políticas urbanas.

Destacamos que as situações aqui apresentadas podem ocorrer em qualquer política pública quando em período eleitoral. O objetivo é apurar quais os efeitos possíveis dessa ocorrência em cada situação prevista. Os efeitos que descrevemos são hipóteses de trabalho/análise. Ao apontar esses efeitos não pretendemos afirmar com isso que a “política”, os arranjos políticos e coligações deveriam ser eliminados, de forma a insular as políticas públicas, mas sim esclarecer os impasses que ocorrem nesse período para o aparato administrativo da política social.

5.1.5 Quadro analítico dos efeitos das eleições nas políticas sociais

Mais adiante, no capítulo da análise dos resultados preliminares, este quadro analítico dos efeitos das eleições nos programas sociais será utilizado para análise das percepções dos entrevistados desta pesquisa.

	PRIMEIRA SITUAÇÃO	SEGUNDA SITUAÇÃO	TERCEIRA SITUAÇÃO	QUARTA SITUAÇÃO	QUINTA SITUAÇÃO	SEXTA SITUAÇÃO
O social como:	Acesso a âmbitos de distribuição de recursos públicos p/segmentos da população	"Moeda de troca" negociação eleitoral	Burocracia x Vontade Política	Recomposição de coligações e acordos políticos	Retribuição de apoio e favores	Ocupação dos espaços públicos
Situações em períodos eleitorais	<i>eventos e atividades dos programas sociais</i>	<i>militância política/ participação em campanhas</i>	<i>avanço, pausa ou descontinuidade de programas</i>	<i>reposicionamento da base eleitoral, negociação entre os partidos e candidatos</i>	<i>composição das equipes gestoras</i>	<i>ocupação dos espaços/cargos públicos e alterações na estrutura administrativa</i>
Possíveis efeitos das situações nos programas sociais.	eventos ou atividades de programas sociais com presença/atuação de candidatos	alterações de equipes técnicas e gestoras de programas sociais em função de alianças eleitorais	quando é a burocracia que interrompe ou atrasa os processos e quando isso ocorre por interesses políticos.	pode gerar rearranjos; cobrança de fidelidade; tensão entre os gestores e técnicos.	equipes pode sofrer influência provocando alterações na gestão do programa. (ex: indicações políticas, remanejamentos de candidatos não eleitos)	ocupação de cargos públicos para fins eleitorais. Alteração na organização administrativa que determine interferência na estrutura dos programas

Quadro 1: Os efeitos das eleições nas políticas sociais

Fonte: Elaborado pela autora

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO DE CASO

Este capítulo tem por objetivo apresentar a abordagem utilizada na investigação, particularmente, as escolhas realizadas para o estudo empírico e os procedimentos empregados. Nele, apresentamos a parte relativa às fontes da pesquisa de campo, os procedimentos de entrevistas e, posteriormente, de tratamento e sistematização das informações coletadas.

6.1 A fase exploratória da pesquisa, delimitação do período e identificação das fontes

Ao estabelecer os primeiros contatos e realizar algumas entrevistas exploratórias, percebemos que a abordagem que pretendíamos realizar, precisaria ser ajustada para dar maior operacionalização e estruturação à parte empírica. Nossa intenção inicial era focar as duas últimas eleições municipais, as de 2004 e 2008, mas, ao adentrar no campo, realizando as entrevistas exploratórias, enfrentamos dificuldades em apurar um conteúdo significativo a respeito da eleição de 2004, pois os entrevistados não possuíam a memória dos fatos, ou confundiam os acontecimentos das duas eleições.

A análise abarcou apenas o contexto pré e pós-eleitoral do pleito de 2008, o que corresponde a um ano antes do período eleitoral e um ano depois desse pleito, correspondente a fase de execução do novo governo. O foco dessa pesquisa em apenas uma eleição não retira a importância da incorporação de referências a eleições precedentes feitas pelos entrevistados.

O estudo concentrou-se em informantes relacionados à área política ou técnica do município. Os atores entrevistados em cada esfera são: *representantes políticos*: vereadores em exercício do cargo e *representantes técnicos*: pessoas em atual desempenho do cargo de gestão das políticas sociais.

No decorrer da fase de campo, julgamos necessário também realizar entrevistas com pessoas que já haviam se desligado de cargos de execução de políticas sociais na prefeitura de Belo Horizonte, PBH, para assim, obter uma percepção do tema mais desvinculada do cotidiano, do compromisso e vínculo com a prefeitura, comparado ao público inicialmente entrevistado na função do cargo.

Inicialmente, o objetivo era centralizar o estudo em alguns cargos da gestão da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, uma das quatro secretarias que compõem a Secretaria Municipal de Políticas Sociais da PBH. Todavia, percebemos posteriormente que o tema estudado repercute de forma a ultrapassar o âmbito da assistência social, então, abrimos mais o leque, de forma a abarcar todas as políticas sociais da PBH. A Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) com a reforma administrativa, em 2005, foi estruturada de maneira a envolver apenas as Secretarias Adjuntas de Assistência Social, Abastecimento, Esportes, Trabalho e Direitos de Cidadania, retirando da sua organização as secretarias relacionadas à área social - saúde e educação - do conjunto coordenado pelo órgão. Esta alteração determina, portanto, a importância dada pela PBH para a política social, separando nessa secretaria todos os programas sociais desenvolvidos pelo município, seja por iniciativa própria, em parceria com outras entidades e/ou governo estadual e federal.

Quanto ao poder executivo, a fim de alcançarmos uma maior compreensão do assunto aqui tratado, resolvemos focar a pesquisa na Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) e nos respectivos cargos de gerentes de políticas sociais de cada regional da PBH. Considerar todas as regionais permitirá ao estudo, uma visão do conjunto do município e de possíveis diferenças nos “territórios” políticos administrativos.

6.2 As entrevistas

A questão que orienta o presente estudo tem por finalidade compreender as influências do período eleitoral sobre os programas sociais. O objetivo é analisar os efeitos das eleições municipais na gestão de programas sociais do município de Belo Horizonte. Podemos observar que o tema é pouco tratado pela literatura de ciências sociais e por pesquisas empíricas, portanto, tivemos dificuldades de encontrar exemplos de metodologia já aplicada nesse tipo de investigação que servissem de apoio/base para realização dessa pesquisa.

Tendo em vista a complexidade, o caráter polêmico do tema, e, principalmente, por se tratar de um estudo direcionado a pessoas que ocupam ou já ocuparam cargos de gestão pública e políticos em pleno mandato, optamos por utilizar metodologia qualitativa. Além disso, no que se refere às eleições, o assunto é tradicionalmente abordado por pesquisas

quantitativas, por isso a importância de contribuir para as pesquisas acadêmicas com investigações qualitativas sobre o tema.

Empregamos a técnica de entrevistas semi-estruturadas que permitem ao pesquisador maior âmbito para examinar as percepções e respostas do entrevistado e estabelecer também um diálogo com o mesmo, de forma a obter uma melhor apuração dos seus discursos, ações e crenças. Segundo Colognese e Melo:

A entrevista [semi-estruturada] pode ser definida como um processo de interação social, no qual o entrevistado tem por objetivo a obtenção de informações por parte do entrevistador. Enquanto técnica de obtenção de informações, trata-se de uma conversa interessada, orientada pelo entrevistador para fins de pesquisa, pela qual objetiva-se apreender informações sobre o comportamento e a consciência dos sujeitos investigados. Quer dizer, com a entrevista busca-se recolher certas informações concernentes a um objetivo específico. Entrevista-se porque acredita-se que o entrevistado detém informações que, transmitidas ao entrevistador, podem ajudar a elucidar questões. (COLOGNESE & MELO, 1998, p.143)

Essa abordagem proporcionou a compreensão do fenômeno através da apuração do significado das falas dos entrevistados considerando os aspectos subjetivos das mesmas. O fato de os entrevistados estarem numa posição pública e, muitas vezes, representarem o atual governo, aumentava as chances de haver recusa em participar da pesquisa ou de aplicar uma postura institucional ao seu discurso. Apesar das dificuldades iniciais de contato, nenhum dos entrevistados se recusou de fato a conceder entrevista.

Ao longo das entrevistas, apresentamos exemplos das situações de cada momento eleitoral e os possíveis efeitos susceptíveis na gestão das políticas sociais para os entrevistados, de forma a apurar suas percepções a respeito de cada situação.

6.3 O roteiro de entrevistas

O roteiro de entrevistas semi-estruturada (disponível em anexo) aplicado à esfera executiva começa com uma breve apresentação pessoal do entrevistado, na qual ele se apresenta e traça sua trajetória profissional falando da sua área de atuação; há quanto tempo trabalha no cargo que ocupa atualmente e como e porque começou a trabalhar nessa área de política social do município de Belo Horizonte. Além disso, se for o caso, conta sua trajetória política ou de militância caso seja filiado a algum partido. Depois dessa apresentação pessoal

do entrevistado, passamos às perguntas do primeiro bloco, que trata da sua percepção a respeito dos possíveis efeitos das eleições nos programas sociais seguindo as seguintes diretrizes: levantar as principais atividades das políticas sociais durante os períodos eleitorais, se percebe alguma mudança em comparação com a rotina habitual, se, em sua opinião, os programas sociais da sua área adquiriam maior visibilidade em contextos eleitorais e como é a exposição desses nas campanhas eleitorais. São questionadas, ainda, a opinião do entrevistado em relação às discussões que se referem aos programas sociais como “moeda de troca” e afirmam sua utilização para fins eleitoreiros, se percebem que há influência da situação pré e pós-eleitoral, que provoque alterações na gestão dos programas, se e ele observa mudanças nas equipes e gestores e a interrupção de projetos relacionada a “arranjos políticos”.

O segundo bloco do roteiro se refere a percepção do entrevistado a respeito da atuação parlamentar no âmbito da política social. Primeiramente, questionamos se, na visão deles, há vereadores que são mais identificados com a área social e se eles percebem uma atuação dos vereadores nos programas sociais do município. Também procuramos saber se eles conhecem a dinâmica de distribuição de cargos e indicações entre os partidos aliados e vereadores eleitos. E por fim, buscamos ver as compreensões dos possíveis meios do legislativo capazes de exercer influência na gestão dos programas nos períodos pré e ou pós-eleitorais.

O roteiro de entrevista aplicado ao âmbito legislativo, embora tivesse algumas diferenças no que diz respeito à ordem das perguntas e desse maior ênfase ao desempenho do legislador, conservou o teor do roteiro supracitado.

6.4 A pesquisa de campo

A fase de campo começou com estabelecimento de contato com a Secretaria de Políticas Sociais da PBH, para conseguir, através dessa, chegar às pessoas que ocupam os cargos diretamente relacionados à gestão das políticas sociais do município. Também foram feitos contatos no legislativo. A seguir, era feito o convite a essas pessoas para participarem da pesquisa concedendo-nos uma entrevista pessoal. Contudo, nos deparamos, aqui, com os primeiros obstáculos. Além da agenda cheia de compromissos, muitas vezes, só conseguíamos falar com secretárias ou assessoras da pessoa que buscávamos, o que dificultava a realização do convite e a ênfase na importância de sua participação na pesquisa. Essa dificuldade ocorreu principalmente com a esfera legislativa, lembrando que estávamos

em ano eleitoral (2010) e muitos parlamentares já estavam em processo de definição para sua campanha eleitoral, viajando e ficando dias fora da cidade.

As pessoas contatadas se mostraram desconfiadas e mantiveram-se resistentes em participar da pesquisa. Poucos se dispuseram a agendar uma entrevista e, mesmo assim, com questionamentos como: quem encomendou a pesquisa, se havia algum veículo de comunicação de mídia e ou jornalistas envolvidos, etc. Somado a isso, o tema abordado nesse estudo é um tabu, e por isso, também o receio de conceder uma entrevista e expor sua opinião sobre o assunto.

A definição dos entrevistados levaria em conta a sua concordância e disposição em participar da pesquisa. A partir do contato estabelecido por indicação de uma pessoa conhecida dos entrevistados foi possível acessá-los mais facilmente. Desse modo, houve maior recepção à pesquisa e menor desconfiança dos entrevistados ao corresponderem favoravelmente ao convite de participar da pesquisa.

O acesso à esfera legislativa ainda continuava difícil, era mais restrito, então, aproveitamos o contato com os primeiros entrevistados e pedimos indicação de parlamentares que eles conhecessem. Além disso, como todos os entrevistados da área executiva tinham uma vida política ativa e filiação partidária, conseguimos através da indicação desses, estabelecer contato com a esfera legislativa. Assim, a identificação de outros possíveis entrevistados, foi ocorrendo ao longo das entrevistas que íamos realizando.

Assim, através da indicação de nomes de atores políticos relevantes, realizada pelos entrevistados da esfera executiva, foi possível definir os próximos entrevistados. A definição de quais seriam as pessoas selecionadas levou em conta *primeiro*: as pessoas sugeridas/indicadas se encaixarem no perfil dos atores políticos relevantes para a investigação, preferencialmente, com atuação na área social do município; *segundo*: a sua concordância e disposição em participar da pesquisa depois de feito o devido convite.

Por fim, conseguimos muitas indicações de nomes, acompanhadas, algumas vezes, até do telefone de alguns parlamentares, facilitando a localização de muitos. Assim, o contato com os parlamentares, através de indicação de um conhecido, permitiu maior adesão dos mesmos à pesquisa.

As entrevistas foram realizadas de maio a julho de 2010. Cada entrevista durou, em média, de uma a duas horas. Todas foram realizadas no local de trabalho dos entrevistados, na PBH ou em gabinetes da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Foram no total treze os entrevistados, sendo dez pessoas da esfera executiva e três da esfera legislativa. Os participantes tinham entre 30 e 60 anos de idade, a maioria possuía formação superior em uma

ou mais áreas, alguns, pós-graduação. Muitos mantinham participação ativa em partidos, associações de bairro ou outros movimentos com o qual se identificavam. Alguns dos informantes do executivo já tiveram experiência na gestão da área social em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). As entrevistas foram gravadas (em áudio) com a permissão dos entrevistados e, posteriormente, transcritas.

A seguir, apresentamos um quadro com o perfil geral dos participantes. O quadro permite visualizar aspectos importantes dos informantes, tais como, idade, escolaridade, formação acadêmica, tempo em que ocupa o atual cargo, filiação partidária e cargos públicos ocupados anteriormente. Para garantir o sigilo da identidade dos entrevistados, os mesmos foram nomeados por letras. Houve entrevistas produtivas, nas quais os entrevistados falaram abertamente sobre o tema, e outras, em que alguns foram mais objetivos adotando um discurso mais institucional e sendo visível certo desconforto ao se posicionar sobre o assunto durante as entrevistas.

Entrevistado	Idade	Sexo	Escolaridade	Formação acadêmica	Cargo atual	No cargo desde	Filiação partidária	Outros cargos públicos ocupados
A	59	M	pós-graduação	Economia	gerente de Políticas Sociais	2001	PT	secretaria adjunta de políticas sociais (C.)
B	47	F	superior	Assistência Social	gerente de P.S.	2009	PSB	analista de políticas públicas(Ef.)/acompanhamento de CRAS/ gerencia de abrigo em BH.(C.)
C	45	M	superior	Economia	vereador	2009	PT	gerencia de administração e finanças de regional.(C.)
D	35	F	mestrado	Ciências Sociais	secretária de cultura de município da RMBH	2009	PC do B	docência da rede pública da PBH (Ef) secretaria de direito e cidadania da PBH.(C.)
E	45	M	superior	História	gerente de P.S.	2009	PT	diretório municipal do PT. Membro do conselho regional de CRAS (C.)
F	41	F	superior	Administração	gerente de P.S.	2009	PT	administrativo(Ef.)/assessoria parlamentar ALMG/G.de recursos humanos(C.)/G. geral do bolsa família(C.)
G	49	F	pós-graduação	Administração Pública	gerente de P.S.	2009	PT	assessoria de regional/assessoria social da urbel/chefia de gabinete/gerencia de M. e avaliação de P.S.(C.)
H	51	M	pós-graduação	Educação	gerente de P.S.	2009	PT	diretoria da UMEI (EL)
I	32	M	pós-graduação	Matemática	gerente de P.S.	2009	PSDB	não
J	49	F	pós-graduação	Gestão pública	gerente de P.S.	2009	PT	cargo em municp. da RMBH (Ef.) cargo na política de promoção a igualdade racial federal.(C.)
L	45	M	2º grau	não	vereador	2009	PRP	gerencia de assistência social regional (C.)
M	38	M	2º grau	não	vereador	2009	PMDB	não
N	60	F	superior	Assistência social	gerente de P.S.	2009	PT	assessoria na CMBH (C.) gerente adjunta de P.S.de regional (C.)

Quadro 2: Perfil geral dos entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora

Legenda:

(C.) cargo comissionado

(Ef.) cargo efetivo

(EL) cargo eletivo

6.5 O tratamento e sistematização das entrevistas realizadas

As entrevistas foram transcritas e, em seguida, analisadas. O tratamento dado a cada entrevista foi, em primeiro lugar, a formação de uma idéia completa de cada entrevista individualizada: o que ela trouxe para o estudo? O que ela confirmou? O que modificou em relação a outras? Quais as informações coletadas? Em segundo lugar, fizemos uma leitura transversal do conjunto de entrevistas, seguindo as seguintes diretrizes: abrimos categorias de análise pertinentes sobre o tema discutido, depois agrupamos as informações dos entrevistados de acordo com esses temas, selecionamos alguns trechos significativos com discurso do próprio entrevistado, e, a partir daí, realizamos a análise das informações das entrevistas interpretando os resultados encontrados no material.

Este é o momento em que o pesquisador busca identificar o significado para as palavras e atos de fala dos participantes no estudo. A questão geral que orientou a apuração dos discursos relacionou-se a os efeitos das eleições nos programas sociais do município. O estudo das teorias que tratam desses assuntos conferiu maior familiaridade com os dados. As categorias foram definidas com base nas informações do discurso expressado pelos entrevistados. As partes da entrevista que continham manifestação das percepções sobre os efeitos do período eleitoral nas políticas sociais foram classificadas e encaixadas nas categorias presentes no quadro analítico apresentado no capítulo quatro. A leitura das frases e a identificação de sentidos possibilitaram classificá-las de acordo com as categorias. A meta foi reconstituir o mundo de significados dos entrevistados na busca de compreender se há efeitos provocados pelo período eleitoral nos programas sociais do município.

Além das entrevistas realizadas, buscamos também outras fontes de dados que possuíssem indicadores que contribuíssem para o presente estudo, como por exemplo, documentos impressos, registros do setor de recursos humanos da prefeitura de Belo Horizonte, etc. Porém, apesar de realizar várias tentativas, a prefeitura não concedeu acesso a essas informações. Em fontes da imprensa, não foram encontrados dados relevantes para essa investigação.

Pretendíamos, com a incorporação de dados secundários, fortalecer a investigação com dados referentes ao setor dos recursos humanos da administração municipal (como a lista de quais funcionários ocuparam cargos comissionados na gerência de Políticas Sociais nos últimos anos, etc). A análise foi constituída apenas com o discurso dos entrevistados que, por

sua vez, poderiam apresentar algum viés, já que o tema é tabu, e alguns sentiram-se desconfortáveis durante as entrevistas.

Percebemos que houve entraves de ordem burocrática e/ou política para pesquisar acerca desse tema pelo fato de o teor ser polêmico. Talvez, por isso não encontremos na literatura de ciências sociais, teorias para acrescentar a este estudo. Por isso, enfatizamos a necessidade de realização de mais estudos sobre o tema em outros municípios, com a possibilidade de analisar um período maior de tempo, estabelecer comparações dentre diferentes tipos de administrações, observando o perfil do quadro de funcionários, analisando a dinâmica interna de programas sociais, etc.

7 AS ELEIÇÕES DE 2008 EM BELO HORIZONTE E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE O APARATO DA POLÍTICA SOCIAL: A VISÃO DOS ATORES POLÍTICOS E TÉCNICOS

Apresentamos nesse capítulo, com base nas entrevistas e no modelo de análise proposto, os resultados encontrados. Pretendemos analisar as percepções dos informantes da administração municipal, consideradas como de ordem técnica já que estes trabalham em relação direta com o aparato administrativo local, assim como as percepções de membros do poder legislativo municipal, com um ponto de vista político sobre o tema. Ambos, frisamos, relevantes para o estudo em questão. As percepções desses atores serão tratadas em conjunto, apontando-se as divergências quando estas surgirem.

7.1 A trajetória profissional-política dos entrevistados

O perfil geral de cada entrevistado foi apresentado no capítulo anterior (vide quadro 2). Durante as entrevistas, relatos de experiências e trajetórias profissionais acabaram por ocorrer, e serão aqui mencionados por sua relevância para a análise e compreensão do presente estudo. Os entrevistados, na ocasião da pesquisa, encontravam-se no exercício de cargo de gestão das políticas sociais da prefeitura ou no cargo de legislador na câmara de Belo Horizonte. Todos são filiados a partidos e possuem amplo relacionamento político com participação em eventos e/ou atividades em comunidades como, por exemplo, associações, conselhos, ONGs, instituições religiosas etc.

Dentre os entrevistados da esfera executiva havia indivíduos que, já há alguns anos, trabalham na PBH, tendo ingressado como servidores, por meio de concurso público, e conquistado cargos comissionados até chegar à gerência de políticas sociais; outros ocupavam seus cargos por indicação política. Dentre esses entrevistados, com exceção de três, todos ocupavam o cargo de gestor de políticas sociais a menos de 15 meses, sendo a maioria remanejada de outro cargo da SMPS ou mesmo de outras secretarias da PBH como saúde, educação, recursos humanos, finanças ou mesmo de outra regional. Alguns entrevistados, inclusive, possuíam experiência com prefeituras de municípios vizinhos a BH ou, ainda, com

cargos comissionados do governo estadual e/ou federal. Outros, já haviam se candidatado em eleições para cargo parlamentar, tanto na câmara como também na assembleia estadual: um destes havia pleiteado a vereança de BH na última eleição municipal de 2008 e, por conseguinte, fora indicado para o cargo em questão.

Chamamos a atenção para o fato de que, em geral, o tempo em que os entrevistados ocupam seus cargos está diretamente relacionado ao tempo de posse da nova administração municipal. Em outras palavras, os mesmos correm o risco de novo remanejamento após as próximas eleições. Quanto às exceções anteriormente mencionadas (três): um deles ocupa o atual cargo e regional desde 2001; outro, apesar de ocupar o mesmo cargo, veio de outra regional; e, o último, compunha o quadro de pessoal da PBH no governo Pimentel, mas, devido à nova composição partidária, fora exonerado passando a ocupar cargo comissionado em secretaria de outro município. Podemos observar que apenas um entrevistado permanece no cargo por mais de um governo (2000-2004-2008), apesar da reeleição. Este é um aspecto a se considerar, já que o tempo de exercício de cargos comissionados corresponde, quase sempre, a efemeridade das eleições, o que pode interferir nas políticas desenvolvidas, fato observado pelos entrevistados.

Ressaltamos que, dos entrevistados, havia os que compunham o quadro de assessoria de vereador, na câmara municipal, e de deputado na assembleia, tendo, posteriormente, aceitado o convite para ocupar cargo na PBH. Isso demonstra a interlocução dos entrevistados que, usualmente, transitam entre essas instituições por meio de indicações políticas e partidárias: a circulação de pessoal é comum e a maioria compartilha anos de uma trajetória política nos respectivos partidos e na militância, esta, aliás, exercida antes de entrarem na administração da PBH. Tal perfil contrasta com o dos vereadores entrevistados, que não mantinham participação ativa de longa data em seus partidos.

Da esfera legislativa, todos os entrevistados eram comerciantes, e, antes de eleitos vereadores no último pleito de 2008, estavam a concorrer para este cargo desde 2000. Dentre os atores pesquisados, dois ocuparam cargos na PBH, na última administração, despontando como candidatos a vereança em 2008, após exonerarem-se dos respectivos cargos. Em ambos os casos, os vereadores foram convidados a migrar para o PT e, logo, indicados para cargos de confiança, um na gerência das políticas sociais e outro na gerência de administração e finanças, ambos nas regionais nas quais estão suas bases eleitorais.

A trajetória desses entrevistados provenientes da esfera legislativa revela alguns padrões presentes no âmbito da política brasileira. Apesar de estarem a disputar as eleições desde 2000, apenas depois da obtenção de cargos na PBH foram eleitos. Os mesmos

atribuíram importância significativa a essa circunstância, considerando-a um dos fatores determinantes para sua entrada na Câmara. A trajetória de alguns entrevistados mostra, claramente, como se processam os arranjos políticos e como a indicação de nomes surge nesse cenário. Aliás, o fato de Lacerda, a época da transição, ter expressado a vontade de cogitar/indicar nomes para suas secretarias que não apresentassem prováveis pretensões para uma futura candidatura revela-nos como esta prática é comum no meio, isto é, como o uso da máquina pública para arranjos políticos é comum, fato que, arguimos, pode interferir nas políticas sociais.

A importância da trajetória política e profissional dos entrevistados encontra-se nas questões para as quais esta aponta, auxiliando-nos, mesmo como dado secundário, na melhor compreensão das repercussões das eleições sobre o aparato das políticas sociais. Retomemos o que foi discutido no primeiro capítulo, no qual apresentamos cinco fatores políticos que, segundo a literatura, interferem na provisão das Políticas Sociais¹⁸. Sabemos que esses fatores são determinantes para as políticas sociais, mas apontamos também que, cada vez mais, exige-se do governo municipal o repasse aos programas sociais para que estes sejam executados; ou seja, as responsabilidades municipais aumentaram, não podendo a esfera local considerar apenas os aspectos relacionados aos arranjos político-eleitorais locais. Ademais, além dos fatores políticos listados, o processo eleitoral pode afetar as políticas sociais. Devemos levar em conta que, no processo eleitoral local, atuam elementos como nuances do aparato administrativo e da cultura política local, os quais implicam maiores chances desta apresentar baixa institucionalidade na área social, interferência de interesses de grupos e partidos e práticas clientelistas.

Algumas das considerações feitas sobre a trajetória dos entrevistados serão retomadas ao fazermos a análise das situações do ano eleitoral, já que também são relevantes para circunstâncias específicas dessa conjuntura.

¹⁸ A saber: *competição política*, por favorecer o aumento de ofertas políticas; *ideologia partidária*, observada na esquerda a tendência de representar, com mais interesse, as políticas sociais; *relações intergovernamentais*, que constitui o relacionamento entre as instâncias municipais, estaduais e federais; *legado*, o qual se refere às políticas sociais implementadas pelo governo anterior; e *restrição institucional*, que corresponde as medidas que restringem a atuação dos governantes, incluindo as condições econômicas atuais do município, estado ou país.

7.2 As situações do ano eleitoral

É necessário retomar os elementos apresentados no quadro analítico 1, proposto no capítulo 4, para o exame das situações do ano eleitoral e seus efeitos na dinâmica das políticas sociais.

7.2.1 Participação dos candidatos em eventos e ou atividades das políticas sociais: a vinculação da imagem política dos candidatos aos programas sociais

A primeira situação mencionada no quadro analítico proposto corresponde à possível presença e atuação de candidatos, para fins eleitoreiros, em eventos e atividades dos programas sociais, de forma a representar o intermediário dos recursos públicos para segmentos da população.

Em referência a essa primeira situação, os entrevistados foram unânimes em lembrar a lei eleitoral que consta no decreto nº 26.979 de 07 de julho de 2006¹⁹, a qual, dentre outras ações, proíbe a inauguração de programas e obras, a realização de comícios em eventos dos programas e até a impressão da logomarca do governo municipal no material distribuído pelos programas, rotulando estes atos como política partidária em evento de políticas públicas. Caso ocorra a presença de candidatos em eventos e/ou atividades da secretaria de políticas sociais, aqueles não possuem direito a fala e/ou manifestação de qualquer natureza, a menos que tenham participação direta no evento em questão, como, por exemplo, ser o autor da lei que deu origem ao episódio:

O candidato tem direito de rodar as comunidades, fazer a sua campanha, comparecer se há algum evento da PBH, mas nós não podemos fazer qualquer tipo de referência mesmo que seja do partido do governo a prefeitura prega isso. Ele não pode pegar microfone nem fazer comício. Isso eles só podem fazer quando é evento do próprio candidato na comunidade. Não fazemos porque pode ficar parecendo que estamos levando um candidato para a comunidade. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA)²⁰

¹⁹ Lei disponível em: <<http://www.gdf.df.gov.br/sites/400/443/00000066.pdf>>.

²⁰ Para preservar a identidade das pessoas entrevistadas optamos por usar, nas citações, a nomenclatura, *entrevistado da esfera legislativa* quando se tratar de vereador em exercício do cargo, e *entrevistado da esfera executiva*, quando se tratar de entrevistado que ocupe cargo comissionado na prefeitura de Belo Horizonte.

Os entrevistados ressaltaram, ainda, a probabilidade de se enfrentar hostilidade e resistência, por parte da comunidade, quando esta julgue uma ação como “eleitoreira”. Foi citada como exemplo a tentativa do governo municipal em desenvolver políticas voltadas para promoção da igualdade racial. Ao tentar abrir caminho com a sociedade civil – ONGs, associações etc – para apoiar os movimentos já existentes, grande parte das lideranças envolvidas apresentaram resistência à entrada política, não colaborando para a formação de parceria entre o governo e a comunidade. Assim, entrevistados enfatizam a necessidade de cautela para que o interesse público da prefeitura não seja interpretado como interesse político eleitoral e para que, por outro lado, não se torne, de fato, instância de propaganda político-partidária:

A gente tem que ter muito jogo de cintura para lidar com a população porque é ano eleitoral. Eles resistem, interpretam qualquer ação como interesse político, partidário e não da política pública. A nossa postura tem que ser de política pública e não partidária, mesmo tendo vinculação partidária lá fora ou não (independente disso) a gente tem que ter cuidado até para resguardar a integridade do prefeito, pois ele não tem essa intenção. A intenção dele é executar a política pública, tanto que a gente tem um plano municipal uma lei municipal, nós temos que ter, principalmente os gerentes, cuidado de separar as coisas. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

O comparecimento tanto de políticos quanto da sociedade civil é considerado importante para que a política implantada tenha respaldo, já que a prefeitura investe na promoção de suas políticas. Alguns gestores de políticas sociais apontam a importância, para as comunidades, da criação de ONGs que atuem pelo social e também da chegada de serviços públicos que as atendam. Eles não consideram antiética a vinculação de candidatos a tais serviços, uma vez que estes participam dos eventos não apenas em anos eleitorais. Entretanto, outros gerentes apontam que, de fato, os candidatos só aparecem em anos eleitorais. Podemos observar que no episódio citado no trecho da entrevista acima há relatos de uma recorrente desconfiança da parte de certos setores da sociedade quanto: ao aspecto eleitoreiro ligado a programas sociais; a relação estabelecida entre interesses políticos e a promoção de eventos de exposição dos programas sociais; e o possível uso dos eventos dos programas para autopromoção, mesmo que os entrevistados discordem quanto à propriedade ou não de tal postura.

Os informantes consideram que a área social adquire maior visibilidade no período eleitoral não pela sua complexidade, mas porque a sociedade cobra essa atuação. Além disso, há o apelo político-eleitoral que a temática social desperta, e que os candidatos vão explorar em sua campanha. Muitos entrevistados avaliaram que, devido à maior atenção dada à área

social nos últimos governos da PBH, foi criada uma referência positiva nessa linha, o que tende a ser utilizado pelos candidatos e políticos, principalmente do PT: “[é] mais do que legítimo os candidatos do PT, ou mesmo como o prefeito, que tem aliança com PT, trabalhar a campanha em cima da proposta de melhorar os programas sociais implantados pelo PT” (ENTREVISTADO DA ESFERA LEGISLATIVA).

A maioria concorda que a participação de candidatos em eventos e atividades dos programas sociais pode provocar os efeitos anteriormente tratados, principalmente na comunidade atendida pelos programas, o que justificaria a existência da lei eleitoral. Segundo a percepção dos entrevistados, a atuação dos vereadores tende a ser mais concentrada em sua base eleitoral, nas unidades regionais. Dito de outro modo, os candidatos com bases eleitorais em determinada regional são recorrentemente mais presentes em eventos e atividades da mesma: “mesmo a cidade tendo nove regionais, e então ‘eleito pela cidade’, os vereadores tendem a concentrar maior atenção, maior presença e atuação na regional da sua base eleitoral” (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA). Os eventos, sejam estes referentes às políticas sociais ou a inauguração de uma obra ou escola, são espaços cultivados por candidatos e políticos pelo acesso privilegiado do setor público, donde se concluir que a associação e vinculação da imagem política aos recursos do aparato administrativo é um efeito possível nessa situação.

Os vereadores afirmam que criam ou expandem vínculos com as comunidades por meio da busca de serviços públicos, pois têm mais recursos tanto para consegui-los quanto para influenciar e mobilizar os indivíduos das mesmas para almejar obras do Orçamento Participativo, uma consulta especializada, bolsa-moradia etc. Afirmando exercerem o papel de intermediador. As associações comunitárias são mais comumente usadas por candidatos para se inserirem, uma vez que aquelas, apesar do interesse, têm poucos recursos para promover benfeitorias e os políticos, a troco de votos, podem auxiliá-las.

Os vereadores ressaltam que seus trabalhos comunitários são voluntários e acolhidos pelas comunidades, e que ou são convidados para os eventos pelo prefeito ou comparecem aos eventos das regionais em que atuam. Logo, eles, mesmo sendo representantes de toda a cidade de Belo Horizonte, acabam por focar sua atuação em seus redutos eleitorais, ao invés de se fazer presentes, perante a sociedade, de forma mais ampla.

Quando os entrevistados da esfera executiva referem-se às regras submetidas aos trâmites e processos da gestão das políticas sociais, durante o período eleitoral, para justificar a execução do trabalho de forma a cumprir esses preceitos, eles nos remetem à anteriormente citada *restrição institucional* – de acordo com este conceito, há algumas leis que restringe a

atuação dos governantes quanto às políticas sociais. Nesse caso, as restrições possuem caráter institucional relacionado, por vezes, ao modelo federativo e, por isso, são constantes. As restrições impostas no período eleitoral, por sua vez, por ocorrerem somente nesse curto intervalo, não livram as políticas sociais dos efeitos causados pela legislação eleitoral e por ações e práticas recorrentes dessa situação anteriormente comentada. Quando arguidos sobre essa situação, os entrevistados afirmam que essa preocupação procede e a participação de candidatos em eventos e atividades de políticas sociais, com vistas à vinculação da sua imagem política aos programas sociais, é recorrente. Dessa forma, percebe-se que as políticas sociais podem eventualmente ficar à mercê das práticas e ações de candidatos, que se apropriam do espaço destinado a eventos e atividades de programas sociais, para angariar votos e propagar sua imagem.

Entretanto, apesar da lei citada coibir certas condutas por parte dos agentes públicos, consideradas perniciosas ao processo eleitoral, houve entrevistados que afirmaram haver brechas para possíveis situações. Ou seja, a lei, de fato, não extinguiu a possibilidade dessas pontuais intervenções políticas ocorrerem, principalmente em época de eleição, quando os esforços em busca de votos são mais acirrados. A vinculação da imagem de um candidato em eventos ou atividades do social está relacionada à visibilidade que estas adquirem em contextos eleitorais, sobretudo quando possuem aprovação popular.

Outros entrevistados ressaltaram que a própria forma como o nosso sistema eleitoral está constituído desfavorece a coibição dessas situações. Entre os casos relatados estão cartas de alguns vereadores dirigidas à gerência de políticas sociais solicitando o atendimento prioritário a determinados cidadãos em núcleos das políticas sociais da PBH bem como acordos entre chefe do poder executivo e vereadores envolvendo a manifestação de apoio político não só em comícios, mas também em inaugurações e outros eventos de caráter público etc. No primeiro caso, os entrevistados afirmaram não consentirem com solicitações dessa natureza, até porque, para obter algum benefício, o cidadão tem que se encaixar no perfil e critérios exigidos por regras do programa. Não obstante, apesar dessa não ser uma prática comum inclusive pela restrição imposta pela própria estrutura atual dos programas, muitos gerentes de políticas sociais são indicados por vereadores e alguns podem, eventualmente, tentar vincular a concessão de benefícios a candidatos. Desde 2004 houve um amadurecimento da gestão de todas as políticas dando mais eficiência ao trabalho e clareza do papel do gestor. Contudo, como podemos observar pelos relatos, existem brechas para intervenções políticas que, se concretizadas, são capazes de causar efeitos perversos nas Políticas Sociais. Mesmo que o apoio seja velado, o objetivo de proporcionar ao candidato

visibilidade junto ao público, faz com que haja promiscuidade entre acordos de cunho político e particular ao se fazer uso dos recursos públicos, isto é, do aparato estatal, como, por exemplo, a visibilidade de programas sociais.

Apesar dos entrevistados da esfera executiva alegarem haver um planejamento de quatro anos para os eventos das políticas sociais, bem como o cuidado por parte de seus gestores para o cumprimento do calendário, a fim de evitar que em ano eleitoral estes se tornem vinculadores da imagem de alguns políticos às políticas públicas, aqueles concordam que ainda há meios que permitem tal vinculação.

Quanto mais humildes são as pessoas que se enquadram nas condicionalidades dos programas sociais, menos sujeitos de direitos eles se sentem. Para acessar os benefícios aos quais têm direito, estes acabam por recorrerem a vereadores ou a acatar suas orientações, bem como cartas de indicação. Essa situação mostra algumas lacunas que ainda permeiam o sistema político e a gestão de uma política pública quando esta, por exemplo, permite aos vereadores estabelecer o papel de intermediários dos recursos públicos de direito dos cidadãos. Os coordenadores de tais políticas sociais afirmam combater tais práticas clientelistas por meio da oferta de informação ao cidadão sobre seus direitos e pela coibição de discursos inoportunos quando da presença dos vereadores nos ambientes dos programas sociais. Ao contrário dos casos em que o vereador atua como intermediário, isto é, nos casos em que há a concessão de acesso prioritário a determinados cidadãos por intervenção direta do vereador, o qual configura-se como prática clientelista – a participação de candidatos em eventos e atividades das políticas sociais não é considerada prática irregular e nem clientelista.

Considerando-se as informações relatadas e analisadas até o momento, podemos afirmar que entre o sistema eleitoral brasileiro e a administração pública restam brechas para ações e decisões políticas não regularizadas e sistematizadas, circunstância que pode levar a equívocos na gestão das políticas. Ademais, o Estado ainda conserva resquícios de patrimonialismo que convivem com aspectos da máquina burocrática e elementos da reforma gerencial. Como afirmou Bresser Pereira (1998), as reformas de estado no Brasil não passaram por todas as transições e por isso ainda convivem com elementos na máquina pública administrativa que, como apontou Nunes (1997), dão forma à gramática política brasileira. Logo, quanto menos espaço houver no âmbito social para a ocorrência dessas situações de viés eleitoreiro, mais o governo será capaz de garantir maior previsibilidade às políticas sociais.

7.2.2 A participação de gestores em campanhas eleitorais

A segunda situação possível nos meses que antecedem ao e nos que configuram o período eleitoral refere-se à participação de equipes técnicas e/ou gestoras de políticas sociais em campanhas eleitorais e/ou sua militância política em função de alianças eleitorais de forma a repercutir determinados interesses políticos nos programas sociais.

Os gestores das políticas sociais consideram comum, em seu meio, a filiação a partidos e, conseqüentemente, que os servidores façam campanha para os candidatos de seus partidos, mas ressaltam que isso não pode ocorrer nos horários e locais de trabalho. A prática é recorrente tanto entre servidores de carreira, como entre ocupantes de cargos comissionados e técnicos, os quais declaram abertamente sua participação ativa no cenário político do município, sua participação em campanhas e o apoio a candidatos dos seus respectivos partidos. “É comum nos finais de semana a gente trabalhar para o candidato que apoiamos. É comum os funcionários da prefeitura terem partido, mas independente de ser o partido do governo ou da oposição é tudo fora do horário de trabalho aqui da prefeitura” (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA). A maioria relata o desrespeito aos limites impostos por parte de alguns e admite que, devido a essas pessoas, podem ocorrer os efeitos anteriormente apontados. Entretanto, poucos revelaram exemplos de casos concretos ilustrativos dessa prática.

Apesar de alguns entrevistados ressaltarem que sua participação política não envolve nem deturpa o trabalho dos programas sociais, uma vez que esta ocorre fora do horário de trabalho, isto é, apesar dos entrevistados tentarem retirar o teor político de sua participação, apontamos que o fato de participar de campanha, de apoiar um candidato, conscientemente ou não, envolve não só motivos ideais, mas também interesses políticos e negociações eleitorais.

O componente ideológico também não pode ser desprezado, pois é a lente pela qual os participantes enxergam a política: a partir de suas preferências partidárias os envolvidos podem defender aqueles candidatos que acreditam serem os melhores para as políticas públicas. Alguns candidatos usam de sua atuação social, inclusive com ajuda de servidores públicos, como propaganda política no interstício eleitoral, consolidando sua imagem em longo prazo. Esta sobreposição do interesse político ao público aliena a comunidade do processo democrático, pois cria a imagem do político como intermediário entre comunidade e

benefício público, em detrimento do Estado, real benfeitor, e caracteriza o benefício como resultado das escolhas políticas da população.

Por outro lado, os entrevistados ressaltam que o exercício do cargo público como militância pode prover bons resultados devido ao comprometimento com o sucesso da política. Os gestores apontam suas próprias atuações como exemplo de participação de longa data vinculadas a interesses de suas comunidades, as quais buscam fazer representadas, no poder público, pelo apoio a candidatos da própria comunidade. No entanto, os cargos comissionados na gestão de políticas públicas são ocupados, muitas vezes, pela indicação de políticos eleitos. Estes cargos podem ser desocupados a qualquer momento, dependendo do nível de comprometimento destes funcionários com o político ou partido em questão, seja para chefiarem campanhas políticas, seja para trabalharem diretamente com os políticos em outros setores. Dessa forma, o engajamento desses servidores pode vir a provocar efeitos negativos nas políticas sociais uma vez que não possuem vínculos rígidos com os cargos, e, com isso podem alterar a execução das políticas e incorrer em conflito ético ou mesmo legal acerca do uso de cargos públicos com finalidade eleitoral. Além das atuações em campanhas políticas projetarem suas carreiras e seus ganhos salariais, ainda há efeitos que repercutem nas políticas sociais quando gestores se candidatam à eleição, fazendo do cargo público um trampolim para cargos políticos. Esta postura é exposta pelo entrevistado do seguinte modo:

Já ocorreu de gerentes e técnicos no período eleitoral deixar (*sic*) o cargo para ir assumir a chefia, coordenação de campanha de algum candidato. Isso é uma quebra na administração pública, porque ficamos desarticulados no momento, sem a pessoa responsável. E a maioria dos perfis dos funcionários e comissionados da PBH não são técnicos, são políticos. É mais político do que técnico. Inclusive já vi até pessoas concursadas fazendo campanha para determinado candidato. Então, a ausência desse perfil técnico é um dos problemas da administração pública. Serviço público como todo serviço tem ética e deve segui-la. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Um exemplo desse conflito ético citado durante as entrevistas foi o caso de indivíduos, que desempenhavam o cargo de conselheiro tutelar, a fazer campanha para um candidato à reeleição, como vereador, em 2008. No caso em questão, as pessoas usavam camisas estampadas com o nome do candidato e se denominavam equipe deste, sendo que ainda desempenhavam seu cargo na regional em que foram eleitos. Ademais, é preciso lembrar, era período eleitoral e os conselheiros tinham penetração em toda a comunidade: o impacto dessa forma de propaganda por meio de um conselheiro é relativamente grande, pode-se dizer mesmo impositivo naquele meio. Durante o relato, o informante frisou que, em eventos de qualquer política pública da PBH, essa postura é proibida. Porém, é perceptível

que, mesmo fora do horário de trabalho e dos eventos públicos da administração municipais, um indivíduo que ocupa cargos de contato direto e maior acesso a comunidade, como os citados, exerce um considerável impacto nesse meio, em termos de expressão e comunicação e, por isso, há o interesse dos candidatos nessa forma de propagar seu nome.

Enfim, podemos notar que o perfil das pessoas que ocupam cargos comissionados, em geral, é o de profissional concursado nessa área, mas não é um perfil de cunho técnico e sim político, já que a atuação concentra-se em interesses políticos-ideológicos, o que os leva a se sobressair principalmente em contextos de períodos eleitorais. Afinal, é difícil estabelecer uma neutralidade absoluta e a distinção entre público e privado é tênue nesse meio, e de ordem conflitante, pois envolve ocupar um cargo de confiança ao mesmo em que se desenvolve um trabalho de princípios públicos.

7.2.3 Há alteração na dinâmica dos Programas Sociais?

A terceira situação diz respeito à pausa, descontinuidade ou avanço de projetos e programas sociais nos meses anteriores ou posteriores às campanhas eleitorais, e após as eleições. Isso porque os efeitos exercidos pelo ano eleitoral na dinâmica das políticas sociais podem surgir em qualquer desses momentos.

Quando abordados sobre essa questão, a maioria dos entrevistados ressaltou o fato de que o atendimento a população não é interrompido durante o período eleitoral e, portanto, eles não haviam percebido atrasos ou pausas nestes processos em decorrência das eleições. Os atendimentos, normalmente realizados ao público beneficiário das políticas sociais, segundo eles, decorrem sem alterações, pois os profissionais da ponta continuam atuando, já que os processos referentes ao período eleitoral não chegam a atingir o contrato de trabalho destes. O trabalho desempenhado pelos técnicos é normativo, padronizado e obedece a critérios pré-estabelecidos e, portanto, os entraves característicos desse período não interferem na execução da política, segundo os entrevistados.

Entretanto, alguns assentem que pausas e alteração do ritmo ocorrem no processo decisório, nos níveis de decisão como secretarias temáticas, por exemplo. Nesse caso, alguns dos entrevistados percebem que a gestão das políticas pode sofrer alterações de ordem pragmática em questões como: rumo, isto é, a direção destas; formulação; estruturação;

objetivos; e ações desenvolvidas pelos programas. Eles reconhecem o risco de paralisação e/ou o adiamento de decisões concernentes aos temas, novas propostas e iniciativas devido à insegurança desse momento:

Tem alguns momentos que estrategicamente a gente tem que aguardar porque é uma nova gestão, a gente não sabe se terá novas definições de ações nos programas, mas não chega a prejudicar o atendimento na ponta, apenas numa instância maior. É muito difícil falar que não tem mudanças, porque elas costumam ocorrer nas coisas mais complexas, por exemplo, mudar a metodologia de um programa, mas isso ocorre é nas secretárias temáticas, então, às vezes, não chega ao nível das regionais onde acontecem os atendimentos. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Podemos ver também que, devido ao fato dos gerentes de políticas sociais desempenharem a gestão das políticas nas regionais administrativas da cidade, sua percepção sobre a questão referida pode ser prejudicada, uma vez que não faz parte de seu escopo definir metodologia e formular projetos, mas sim, obviamente, geri-las. Apesar disso, contávamos com uma visão mais crítica pelo fato daqueles, mesmo sem poder deliberativo, participarem das discussões das secretárias temáticas: dito de outro modo, as notícias sobre as iniciativas chegam ao conhecimento destes.

Todavia, quanto à percepção dos entrevistados em relação à questão de continuidade e descontinuidade de ações e iniciativas das políticas sociais, observamos divergentes opiniões. A maioria aponta avanços após as eleições de 2008, no sentido de continuidade e aprimoramento das políticas existentes. Notamos que muitos dos entrevistados compartilham a visão de que a política social conseguiu alcançar uma linha de continuidade e avanços porque os últimos governos municipais priorizaram a área. Eles destacam principalmente o partido dos trabalhadores (PT) que, em meio a alianças, governou Belo Horizonte por 16 anos, justificando assim os avanços na área.

Dentre os entrevistados há pessoas mais otimistas que, inclusive, ressaltam uma tendência para a continuidade de programas sociais que tiveram sua eficiência testada, isto é, dos que apresentaram resultados positivos e aprovação popular. Isto porque, de acordo com a perspectiva destes entrevistados, independentemente do resultado eleitoral, um novo governante, mesmo da oposição, dificilmente seria capaz de interromper ou extinguir totalmente um programa com essas características, pois provocaria manifestação popular em contrário, o que julgam não ser interessante para qualquer partido.

Os entrevistados de perfil político compartilharam da mesma visão dos técnicos: afirmaram não ter percebido alteração, de forma negativa, no ritmo das políticas sociais, mas

sim alterações de ordem constitutiva no sentido de se manter e aperfeiçoar as políticas existentes. Alguns vereadores atribuem à continuidade ao fato da nova administração compor uma aliança com o partido da antiga administração. Por esse motivo, algumas políticas permaneceram com a mesma abordagem, inclusive a social, a qual não observam rupturas com programas e projetos do governo anterior. Aliás, estes atores ressaltam as novas iniciativas no sentido de ampliar os benefícios ofertados por alguns setores das políticas, tais como as políticas sociais para os idosos na área de transporte e prevenção de acidentes domésticos; e para os deficientes, ao melhor se fiscalizar os espaços destinados a esses, como explica um vereador:

Eu acredito que pode causar prejuízo, ruptura, atrapalhar sim, mas não vi esses efeitos nas eleições de 1992 até 2008 porque ficou o mesmo projeto de cidade. Ficou o mesmo tipo de governo democrático popular, daí a presença dos partidos na forma da aliança, porque se não tivesse poderia haver a ruptura de algumas ações das políticas desenvolvidas anteriormente. Quando os partidos estão juntos na forma de aliança talvez é (*sic*) um sinal claro que a condução é a mesma. Não é porque estão junto que vão conduzir tudo do mesmo jeito, mas foi pelo fato deles pensarem semelhante (*sic*) que se unem, têm bandeiras ideológicas semelhantes e isso permitiu que a condução fosse quase homogênea e as transições não provocasse (*sic*) rupturas nos programas sociais. (ENTREVISTADO DA ESFERA LEGISLATIVA).

Este relato resume o que pensam os entrevistados, de modo geral, quanto à questão da descontinuidade das políticas públicas, em especial as sociais, em BH: eles admitem que rupturas com os antigos paradigmas do governo anterior podem ocorrer após o resultado eleitoral. No entanto, enfatizam que, no caso de BH, a trajetória de governo municipal composta por aliança, que os principais partidos mantêm, colaborou para que não houvesse a descontinuidade dos programas e projetos desenvolvidos pelas políticas sociais. Por isso, no caso de 2008, os entrevistados observaram apenas efeitos positivos, com uma tendência de continuidade e melhorias. Agora, no que se referem aos efeitos possíveis no ritmo das políticas sociais, os entrevistados da esfera legislativa não tiveram argumentos suficientes para avaliar: devemos ressaltar que os vereadores não acompanham, assiduamente, a gestão das políticas sociais no município e, tampouco, dominam os procedimentos – mesmo o entrevistado já ocupou cargo de gerente de assistência social. Dito de outro modo, já que não acompanham de perto os processos, os vereadores tiveram dificuldades para avaliar a gestão das políticas sociais nesse quesito.

Quanto às pessoas que perceberam efeitos negativos na alteração da dinâmica, uma das questões mais apontadas foram os impactos causados pela substituição de cargos e pessoal. Muitas vezes há demora entre a saída de um gerente e a chegada de outro, a isso se

somando o tempo necessário para a adaptação do mesmo aos processos internos. Outro efeito apontado é que o tempo decorrido até outra pessoa assumir o posto de gerente, coordenador ou secretário prejudica ou paralisa os profissionais da ponta, já que estes dependem das autorizações, definições e articulação dos recursos, distribuídos pelos superiores, para que as ações da secretaria aconteçam. Dessa forma, as ações e a eficiência dos programas são prejudicadas por um período de tempo, que vai de seis meses a um ano, já que a equipe fica sem comando, não funcionando plenamente. Um exemplo de caso ocorrido em 2008, citado em entrevista:

Costuma ocorrer de um coordenador de CRAS²¹ ser exonerado por questões políticas e demorar, às vezes, um ano para nomear outro porque depende de decisão política. Isso aconteceu antes do começo do período eleitoral de 2008 porque estava na fase de mudança política, e levou quase um ano para aquela vaga ser substituída e aí o serviço ficou sem coordenação quase um ano. Isso leva a um prejuízo para as atividades, porque os técnicos só podem fazer o que já é normatizado, programado. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Assim, muitas vezes os técnicos dos programas ficam na dependência de outro nível, como, por exemplo, do secretário municipal de políticas sociais. Contudo, o acesso aos cargos de níveis superiores é mais difícil e, portanto, lento, o que provoca essa instabilidade no período. Há ações em que é imprescindível a presença dos gerentes, como para articular os recursos para desempenho de atividades, gerir o pessoal, dentre outras deliberações que, logo, durante o período eleitoral, ficam pendentes ou não funcionando com a mesma eficiência. Lembre-se ainda dos espaços de discussão, como fóruns e grupos temáticos, incompletos até que ocorram as nomeações e adaptações.

Alguns entrevistados com experiência profissional na gestão de políticas sociais em cidades do interior e/ou da região metropolitana de Belo Horizonte relataram que há uma maior margem para a predominância desses efeitos do período eleitoral em municípios de menor porte. Eles frisaram que, além de nomeações e exonerações políticas na área social ocorrerem com maior frequência, provocando maior instabilidade na gestão, muitas indicações ocorrem sem o crivo técnico e, por isso, pessoas sem capacitação e conhecimento passam a ocupar esse âmbito. Isso ocorre, principalmente, porque as políticas sociais vêm de uma tradição de ocupação patrimonialista. É importante lembrarmos que, até pouco tempo, quem ocupava esses setores eram as primeiras damas, fato conhecido como primeiro-damismo. A institucionalização da área social é fato recente e, por isso, ainda há espaços para

²¹ Centro de Referência de Assistência Social

indicações apenas políticas, sem respaldo técnico, em municípios menores com maior predominância de resquícios patrimonialistas e escassez de *accountability*.

Outro ponto levantado como negativo foram os cortes financeiros, considerados radicais por alguns entrevistados, realizados após a posse da nova gestão. Segundo os mesmos, foi implantado no município um modelo similar ao choque de gestão aplicado, anteriormente, pelo governo do Estado. O executivo municipal vem desenvolvendo um modelo de gestão embasado por metas e resultados, o qual tem por princípio reduzir a receita das despesas no orçamento e conferir maior eficácia à máquina pública. Tendo como princípio norteador a redução de gastos, o município realizou cortes em vários setores da máquina, inclusive nas políticas sociais. A maioria dos entrevistados se mostrou favorável à redução dos gastos desnecessários; porém, alguns apontam que, para as políticas sociais, o impacto foi maior. Segundo eles, as ações de ajustes financeiros realizados pela nova gestão implicaram o corte de trezentos cargos do quadro de pessoal da PBH, inclusive o cargo de secretário adjunto de políticas sociais, além da redução do dispêndio com contas telefônicas, o que resultou na proibição e bloqueio de ligações para celular.

No primeiro caso, a exclusão do secretário adjunto de políticas sociais alterou a dinâmica das políticas sociais de forma prejudicial, pois esta medida não atribuiu aos gerentes de políticas sociais a capacidade decisória do cargo extinto. A justificativa de exclusão do cargo era a de que as funções desempenhadas por este poderiam ser acumuladas pelo secretário adjunto de políticas urbanas. Porém, este, na maioria dos casos, tem o perfil de engenheiro, com pouca ou nenhuma formação para a gestão de políticas sociais e, logo, pouca capacidade de articulação no planejamento e busca de recursos necessários para estabelecer a intersetorialidade desta com outras áreas pertinentes como educação, saúde, direitos e cidadania etc.

A medida foi vista pelos gerentes como uma priorização da política urbana em detrimento da área social, a qual não conta com a sensibilidade dos profissionais da área urbana para estabelecer, de modo eficiente, a gestão da área social, em termos intersetoriais. Eles atribuem as ações de redução de gastos ao novo modelo de projeto político do governo eleito em 2008, que tem por base uma administração gerencial. A isso se soma a opção do governo optar por priorizar o investimento em infraestrutura urbana com o objetivo de receber os turistas previstos para os jogos da Copa do Mundo FIFA de Futebol de 2014.

No segundo caso, os entrevistados frisam que o corte implicou dificuldades para a realização de algumas atividades, alterando o funcionamento de alguns programas no sentido prático, por exemplo, no acompanhamento de famílias beneficiárias: a proibição quanto às

ligações de celulares acaba por fazer com que o funcionário, por vezes, tenha que se deslocar para localizar algum beneficiário de programas sociais, gerando um aumento de gasto. Alguns entrevistados explicaram os efeitos dessa última medida:

Definiram nesse governo bloquear totalmente ligações para celulares. Porém eu tenho aqui programas sociais que dependem disso, de ligar para celular para dar andamento nos processos de benefícios. Então, isso é um problema, porque vamos ter maiores dificuldades para localizar uma família. A medida poderia ter reduzido 70%, não precisava acabar com tudo. Eu acho que tinha que ter no mínimo 5 celulares, um no CRAS outro no plantão social... Isso causa um impacto muito grande, vou ter que usar o carro para ir à comunidade, vou gastar mais gasolina, gastar mão de obra etc. Isso para mim é questão de concepção, é de entender como funciona uma administração pública, como ela funciona na prática. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Entendemos aqui que a pretendida racionalização dos gastos não implica, sempre, economia, pois o que se considera desnecessário pode gerar, justamente por causa de seu corte, outro gasto, até maior, para a realização do mesmo serviço. Uma gestão gerencial aplicada sem a compreensão do funcionamento interno de um programa social tende a interferir nos processos, funcionamento e até nos resultados da mesma.

Também foi relatada por um entrevistado a criação de um jornal, de circulação municipal, para divulgar as realizações da Prefeitura de Belo Horizonte. Contudo, o referido jornal não obteve a circulação necessária para seu objetivo e ficou armazenado em algumas regionais, sem sequer ter entrado em circulação. Este exemplo foi com o objetivo de ilustrar que a questão da racionalização dos gastos da prefeitura não tem sido feita de forma coerente e que o que se economiza nem sempre é gasto da melhor forma. “Eu posso divulgar os feitos da prefeitura de outra forma, eu posso ter informativos” (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA), conclui o entrevistado apontando uma alternativa mais eficaz.

Cada gestão municipal produz sua própria logomarca e cria sua identidade visual, colocada em todos os bens patrimoniais e serviços da prefeitura, em seu *website*, material gráfico etc., a fim fortalecer a imagem de cada governo e diferenciá-la dos demais, bem como associar a gestão aos seus próprios feitos. Todo material produzido a partir da logomarca esbarra na legislação eleitoral, que proíbe a utilização de material político nos anos de pleito, o que dificulta a realização de muitas tarefas comuns da burocracia básica dos programas sociais, já que o material estará retido e não há agilidade para a confecção de novo material sem identificação política. Isto prejudica a execução de todas as tarefas que envolvem, por exemplo, a difusão de informação para a sociedade sobre direitos e benefícios dos programas sociais.

O resultado eleitoral não produz apenas um partido vitorioso: os partidos mais fortes no legislativo têm poder de barganha para indicações em cargos de gerências e secretarias e os demais partidos também podem fazer suas indicações, influenciando diretamente na composição da gestão das políticas. A necessidade de vincular a imagem dos atores políticos institucionais às benfeitorias e benesses das políticas sociais tornam as indicações de grande importância, pois elas garantem ao político a capilaridade na máquina pública, aumentando sua influência, capacidade de negociação e de angariar votos para sua carreira política e partido.

Para a condução das políticas sociais é necessário o equilíbrio entre as capacidades do governo (capacidade decisória; de implementação de projetos; de legislar; de angariar apoio etc.) e as demandas e necessidades da sociedade. Para além da burocracia pública e a legislação eleitoral, que causam entraves na execução dessas políticas sociais, há também outros agentes com poder de veto aos quais as políticas estão sujeitas. George Tsebelis (1996) ressalta que a estabilidade das políticas se dá por seu número, congruência, diferença entre suas posições políticas e sua coesão, similaridade das posições políticas das unidades que a constituem e dos agentes envolvidos (*veto players*). A configuração institucional e o sistema partidário definem os atores envolvidos no processo decisório, sua real influência no quadro político e como eles se organizam perante as políticas e ainda se estas, ou aqueles que as querem aprovar, estão em desacordo ou não com o *status quo*. O resultado eleitoral, por sua vez, define a composição da(s) casa(s) legislativa(s), a posição dos agentes em relação ao Executivo e as coligações que formam o governo e sua oposição, sendo elemento importante para a formação dos agentes com poder de veto. Assim, o impacto das eleições sobre as políticas sociais decorre não apenas das eleições Municipais, mas também das estaduais e nacionais, pois estas resultam em mudanças nos Ministérios, Secretarias, Casas Legislativas e Poder Judiciário, cujas novas configurações partidárias, devido a indicações de cargos, podem provocar mudanças nos quadros gerenciais das políticas.

Também podem ocorrer mudanças nas contratações dos convênios que pagam os salários dos servidores, por parte do governo federal, causando impacto direto na execução das políticas. Como se sabe, os contratos são renovados a cada 12 meses, e, para isso, precisam passar pelos trâmites burocráticos e alcançar a aprovação do Ministério da Justiça, que optará, mediante a demanda nacional, quais programas sociais serão priorizados em cada região do país e mesmo quais regiões serão privilegiadas. Nos anos eleitorais, todas as instâncias de tomada de decisão estão com sua atenção voltada para o pleito, o que acaba por causar lentidão ainda maior nos processos das burocracias públicas, tanto na providência de

documentação na prefeitura quanto no Judiciário. Esta lentidão causa perdas de prazos e rompimentos de convênios, eventos que podem acarretar prejuízo para o funcionamento dos programas sociais ou até a suspensão de algum tipo de serviço ou atendimento, já que estes convênios pagam salários de grande parte dos funcionários dos programas. Um dos entrevistados faz o seguinte apontamento:

O ministro tem que definir que a prioridade é renovar o programa de BH e não iniciar um novo lá no Amapá, por exemplo, então você gasta um tempo tentando convencer o ministro ou o gestor responsável de que é preciso renovar o de BH, mas isso custa tempo, você tem que agendar, tem que ir lá em Brasília, mas não é tão simples, tem que ter a agenda do cara. Depois a gente descobriu que teve intervenções de opositores desse programa aqui de BH que forçaram a não deixar renovar, a impedir, a ficar mais moroso, não deixar renovar pra prejudicar mesmo a secretária, quer dizer, estamos num jogo político, as coisas não são assim... ah, vai lá, é simples, só ir lá e renovar. Não. Você está jogando com forças políticas, com interesses políticos. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Em seu relato o entrevistado deixa clara a dificuldade imposta pela burocracia e ilustra o caráter político do processo decisório do qual a manutenção da política pública e social depende. Neste jogo político, a configuração partidária é importante não apenas nas prefeituras, mas também no governo federal e nos casos em que determinados partidos se opõe a alguma política pública. Nos casos em que o Ministério da Justiça e a prefeitura estão sob a égide de diferentes partidos, a morosidade pode aumentar devido a conflitos ideológicos e das relações de poder presentes na busca por fortalecimento da imagem política, fator cobijado por qualquer partido, o que, em alguns casos será priorizado em relação ao retorno a sociedade. Os convênios dependem também de emendas parlamentares, aprovadas pelos deputados, que garantam a destinação de verbas para a realização das políticas. Isto demanda contar com parceiros ou possuir afinidades com representantes de todos os níveis federativos. O projeto de Lei Orçamentária é de iniciativa do Poder Executivo e encaminhado ao Legislativo todo ano. A forma constitucional prevista para a atuação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento são as emendas. Por meio destas, os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos recursos públicos, identificando as localidades nas quais desejam a execução dos projetos ou inserindo novas programações com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam. Na lei orçamentária é viabilizada a formalização de convênios para repasses de recursos, conforme o fim indicado, podendo ser destinados aos municípios ou a entidades sem fins lucrativos que atendem aos interesses da comunidade local.

A legislação eleitoral não permite a contratação de pessoal em ano eleitoral e é difícil conseguir convênios com outros entes federativos de modo a garantir a continuidade do funcionamento das políticas sociais. Quando há vagas em cargos importantes, iniciam-se as disputas entre políticos de vários níveis federativos pelas indicações aos cargos. Na busca pelo aumento de sua influência nos órgãos públicos, os próprios políticos acabam tornando moroso o processo de contratação de servidores. Por outro lado, estes mesmos políticos podem retribuir, viabilizando convênios e verbas para a manutenção de programas sociais, o que os torna aliados importantes dos programas.

Enfim, todos os entrevistados concordam que há efeitos, sejam estes avaliados de modo positivo ou negativo, porque o ano eleitoral, como especificado, altera o ritmo natural, isto é, o decurso habitual das políticas sociais. A maioria, porém, admitiu apenas os efeitos de ordem burocrática, isto é, os efeitos de praxe: renovação de convênios de licitações, que costumam atrasar ou não serem renovados; atraso na nomeação do pessoal; processo de adaptação dos novos gestores etc. Entretanto, as situações de viés político, não pertinentes ao âmbito do sistema burocrático, são pouco comentadas. As limitações dos entrevistados para discorrer sobre o assunto remetem ao caráter polêmico das questões. Devemos considerar que as opiniões retratadas pela maioria dos entrevistados podem estar enviesadas pelo fato de os mesmos ocuparem cargos comissionados e/ou firmarem compromissos com o partido do governo, no caso dos vereadores. Dessa forma, a maioria dos entrevistados mantém uma postura isenta e, muitas vezes, otimista. Obviamente, eles não iriam expor todos os problemas e obstáculos sofridos na gestão dos programas durante e após o período eleitoral. Por este motivo, essa questão se revela frágil nessa pesquisa.

7.2.4 O 2 *•turno das eleições*

A quarta situação, a da ocorrência de segundo turno, dá espaço a rearranjos políticos, os quais geram nova configuração entre partidos, candidatos e os apoiadores dos mesmos. Nesse momento, em que a disputa por votos fica mais acirrada – já que o período de campanha é curto, apenas o mês de outubro – novas alianças podem ser realizadas e a cobrança por fidelidade é maior entre os políticos e sua rede de apoio. No tempo em que decorre o segundo turno, portanto, as políticas sociais ficam sujeitas às instabilidades dos

acordos políticos que, muitas vezes, envolvem cargos nessa área e, portanto, constituem-se elementos de negociação.

O processo de investigação dessa pesquisa se deparou com o seguinte entrave para abarcar esse momento do 2º turno: os indivíduos que ocupavam anteriormente o cargo de gerente de políticas sociais já não se encontravam mais no posto. As pessoas entrevistadas dessa esfera executiva haviam assumido o cargo há pouco tempo e, por isso, mostraram desconhecimento quanto às possíveis repercussões do momento do segundo turno nas políticas sociais. Os entrevistados da esfera legislativa também não se posicionaram a respeito.

Apesar da maioria dos entrevistados ter ocupado cargos semelhantes no âmbito da secretaria de políticas sociais nas gestões passadas – alguns, inclusive, permanecendo no cargo, mesmo que em outra regional, ou, caso de um dos entrevistados, ter ocupado a posição de secretário adjunto de políticas sociais, cargo recentemente extinto – enfim, apesar da ampla e suficiente experiência, bem como conhecimento, para se expressar a respeito das e debater sobre as peculiaridades que implicam a decorrência de um segundo turno para a gestão das políticas sociais, os entrevistados optaram por não se posicionar. Sabemos que a postura adotada pelos entrevistados – a de se isentar das negociações que ocorrem nesse interstício entre o primeiro e segundo turno – deve-se ao fato deste tema ser considerado, por muitos, tabu. Contudo, apesar da recusa velada de se manifestar, ao afirmar que não participaram e que, por isso, desconhecem o que ocorreu durante a campanha do segundo turno, o histórico sobre as eleições de 2008 em BH retratou que o a disputa entre Márcio Lacerda e Leonardo Quintão levou muitos funcionários da prefeitura para a campanha – incluindo funcionários de cargos comissionados, técnicos, contratados, além de servidores – todos com a intenção de obter visibilidade quanto ao apoio concedido ao candidato então eleito.

7.2.5 O quadro de pessoal e as eleições

A quinta situação torna-se suscetível no momento pós-eleitoral, mais especificamente logo após a posse, e pode gerar efeitos devido à composição de equipes gestoras, como anteriormente explicado no quadro analítico.

Os entrevistados percebem que a composição das equipes gestoras, por ter influência de indicações políticas, pode, de algum modo, provocar alterações nos programas como, por exemplo, quando há indicação de pessoa sem capacidades requeridas para gestão. Em se tratando da PBH, muitos alegam que há o cuidado de compor a equipe com pessoas de postura mais técnica, com no mínimo formação superior, enfim, com conhecimento e experiência em acordo com a função do cargo. Assim, a maioria não percebe, no que diz respeito a prejuízos por falta de competência técnica na gestão dos programas, efeitos advindos dessa situação na PBH. Alguns, inclusive, ressaltam que, atualmente, o impacto das transições de pessoal diminuiu, pois os últimos governos empossados reduziram o número de exonerações:

Tem muito tempo que os prefeitos eleitos nem fazem aquela exoneração em massa igual eles faziam antes. Já passei por transições de prefeito que dia 31 de dezembro todo mundo era exonerado, virava um caos a prefeitura. Nessas últimas eleições, eles já vêm fazendo as coisas de forma comedida, gradativa, atendendo aos tempos aos prazos tentando adequar as pessoas da melhor forma possível. Então, assim tem sido cada vez menos impactante essa transição. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Alguns vereadores apontam a ocorrência dos perfis políticos nos cargos públicos de gerência e a participação destas pessoas em campanhas políticas, mas sem a associação do cargo público à campanha eleitoral. Contudo, poucos relataram que as indicações também podem ter um viés tendencioso, com vistas a servir interesses políticos e, com isso, provocar os efeitos decorrentes dessa situação, anteriormente mencionados, nos programas sociais da PBH. No que diz respeito às indicações por interesses políticos, devemos ser realistas e notar que, apesar da percepção sobre estas indicar que houve diminuição e mesmo probabilidade dessas ocorrerem, a hipótese continua válida e precisa constantemente ser levada em conta.

É importante ressaltar que alguns entrevistados vêem a área social como um importante e disputado espaço para indicações políticas. Também destacou-se que o novo governante dependeu de uma aliança para ser eleito e que, por isso, deve manter parte da composição anteriormente feita. Entretanto, quando questionado sobre quais bases são firmados esses acordos, não recebemos respostas plausíveis, pois a maioria desconhece como o processo procede. Percebemos, desse modo, certa aleatoriedade pertinente ao processo. Dentre os entrevistados da esfera legislativa, notamos um desconforto em falar a esse respeito, sendo mínimas as revelações sobre como se procede no caso. Enfim, não há garantias de que o quadro de pessoal seja igualmente distribuído entre os partidos da aliança governante, e nem de que esta distribuição obedeça a algum critério. Logo, não há regras fixas e reguladas para o

loteamento de cargos e efeitos como retribuição de apoio e favores pode ocorrer e tornar a gestão de programas tendenciosa. Além disto, há, nesses cargos técnicos, grande fluxo de pessoas com perfil, trajetória ou vínculos políticos que os usam como um trampolim para um cargo eletivo:

A política urbana já é bem estruturada há muito tempo. Precisa de pessoas com formação técnica nos lugares certos, a estrutura corporativa é bem formada eles se resguardam, nas indicações para a área urbana não é possível cometer qualquer tipo de ingerência técnica, política sim, porém com perfil técnico. Agora, já a política social, pela novidade que ela representa, ainda é muito incipiente, pouco consolidada, ela ainda é o maior alvo dessa composição de patronagem. Então um vereador que se elegeu pela primeira vez, ele costuma não ter ainda um grupo de pessoas técnicas entre seus apoiadores, mas ele também precisa devolver seus favores políticos. Então, no mapeamento da distribuição de cargos, ele vai ter uma cota e muitas vezes essa cota que ele tem direito, apesar de não ter quadros técnicos pra indicar para esses locais, ele não vai querer perder essa oportunidade, então colocam pessoas absolutamente desqualificadas. E nisso a política social é a mais frágil, é onde temos impactos negativos de grande monta, inclusive com alguns retrocessos. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Outro tipo de prática visível é o remanejamento de vereadores e/ou outros candidatos não reeleitos, indicados para alguma secretaria dentro da prefeitura, mantendo-se, assim, o ciclo de poder. Usualmente, a secretaria de assistência social, por ser a área mais vulnerável, torna-se alvo dessa prática. Muitos percebem que nas áreas de saúde, educação ou de política urbana, por exemplo, há a preocupação em se colocar pessoas mais técnicas, com conhecimento mais específico da área. Já na área social, há uma cultura, uma tradição, de não se preocupar com isso, indicando de acordo com os próprios interesses políticos. Segundo alguns entrevistados, essa prática de ingerência técnica é mais comum e explícita em municípios menores. No que diz respeito à PBH, essa prática também ocorre, porém de forma mais velada. Também é usual que algum ex-deputado seja indicado para um cargo público do executivo, isto é, de gerência de alto nível, na prefeitura ou no estado, pois é interessante para o governador ou o prefeito, devido à experiência em articulação e as votações expressivas que o ex-parlamentar já possui no meio político dos municípios, nomeá-los. Quando arguidos a respeito do modo se dão os processos de indicação, os vereadores respondem:

Há vários níveis de decisão de secretários temáticos e administrativos e grupo de gestores que são os secretários setoriais, os gerentes operacionais, mas não são os vereadores que indicam para todas essas instâncias. Os temáticos e setoriais, esses são muitos mais o partido que indica do que um vereador, então para cada nível responsável. Isso não é muito padronizado, mas ocorre de acordo com o prestígio eleitoral. Então o PT, por estar na composição desse novo governo, e ao se destacar no processo eleitoral, ele tem um prestígio maior, então ele pode indicar 3, 4 secretários temáticos ou de administração. (ENTREVISTADO DA ESFERA LEGISLATIVA).

Podemos concluir que para fazer carreira na PBH, isto é, para ter ascensão profissional, o indivíduo precisa tomar parte dos arranjos políticos, precisa participar de campanha, estar por dentro dos acontecimentos dos partidos, enfim, compor de forma participativa o cenário político do município. Assim, mesmo que a pessoa seja efetiva por concurso na PBH, só conseguirá subir de cargo se compõem o círculo político. A trajetória de muitos entrevistados, na PBH, mostra-nos isso.

Todos os entrevistados da esfera legislativa e da esfera executiva têm certo constrangimento ao falar sobre as indicações, apesar de reconhecer que ela ocorre e é uma prática comum na composição dos cargos referentes às políticas sociais. Alguns entrevistados apontam a visibilidade pública, proporcionada pelo seu trabalho no Executivo Municipal, como relevante para questões eleitorais, seja em uma possível candidatura própria, o que eventualmente acontece, seja como apoiadores e captadores de votos para outros candidatos de seus partidos políticos.

Por outro lado, os vereadores entrevistados reconhecem que ter aliados dentro dos órgãos públicos, e principalmente nas gerências das políticas sociais, é de fundamental importância para sua projeção e proximidade com o público e, logo, para o fortalecimento de sua imagem durante o interstício eleitoral. Os gestores dos programas sociais têm contato direto com as famílias beneficiárias por conduzirem reuniões nas comunidades. Os beneficiários, por sua vez, recebem seus benefícios diretamente daqueles gestores, o que os leva a enxergá-los como benfeitores. Aqueles, portanto, terão facilidade de conseguir seus votos e redirecioná-los ao político que os indicou. Isso costuma ser comum, pois, normalmente, as pessoas mais vulneráveis, perfil do público beneficiário, não se sentem sujeitos de direito, consequência de sua pouca informação e cultura política. Para os vereadores é importante ter aliados em todas as áreas possíveis, mas os programas sociais se sobressaem como plataforma política em potencial devido ao seu maior popular.

Por fim, podemos concluir que para fazer carreira na prefeitura de Belo Horizonte é imprescindível participar de campanhas eleitorais, ser militante e oferecer apoio político. É visível o fato de ainda termos, no aparato público, espaços para práticas de indicações, com vistas à retribuição de apoio e favores prestados em campanha. Apesar de contar com servidores concursados e funcionários de carreira na PBH, os mesmos podem vir a assumir cargos comissionados. Essa prática é comum para aumentar a renda e, por isso, o serviço público esbarra na questão de não contar com um sistema de carreira pública normatizado com incentivos para o desempenho desse trabalho. Dessa forma, a promoção destes se dá por meio de cargos comissionados, o que pode interferir na condução das políticas sociais, pois

estão a mercê das nuances de acordos políticos que giram em torno tanto de funcionários com perfil estritamente político como de profissionais de carreira.

7.2.6 Ocupação dos espaços públicos

O patrimonialismo seria, de acordo com nosso quadro analítico, o sexto e último fator interveniente no que se refere a ocupação dos espaços, cargos públicos e alterações na estrutura administrativa em virtude de interesses políticos eleitorais.

É comum a ocupação de cargos públicos com interesses meramente políticos eleitorais. Dentre os entrevistados da esfera legislativa, essa premissa se confirmou durante as entrevistas, ao perceber a trajetória de alguns que haviam ocupado cargo na administração da prefeitura antes de serem eleitos. Os próprios atribuem a oportunidade de exercer o cargo a um dos elementos diferenciados para o sucesso nas eleições: “eu diria que a presença no setor público foi um dos elementos que posso citar que foram muito importantes para minha eleição sem dúvida” (ENTREVISTADO DA ESFERA LEGISLATIVA).

A projeção que um cargo de gerente na prefeitura confere ao indivíduo que o ocupa oferece a este a oportunidade de formar redes de contatos e articulações aliadas em caso de candidatura a um cargo eletivo. Isso ocorre, principalmente, nas políticas sociais, que proporcionam aos gerentes um acesso amplo às comunidades, já que estes são responsáveis pelas reuniões e assembleias realizadas com os moradores e, portanto, possuem contato mais direto com as pessoas.

A situação se torna problemática quando o indivíduo possui trajetória especificadamente política e usa de seu cargo na máquina pública como trampolim político. Este é o caso de dois entrevistados que disputavam as eleições para vereança em BH desde 1996 e que, após o pleito de 2004, foram indicados a cargos na administração regional da PBH, conseguindo se eleger na eleição posterior, em 2008. É claro que o arcabouço político, tempo e esforços empregados na trajetória desses dois vereadores também contou para o resultado, mas chamamos a atenção para o fato da utilização da máquina em benefício próprio. Nessa questão, esbarramos novamente com a falta de um sistema de carreira pré-estabelecido, bem como para as margens e espaços contidos na administração para o uso da patronagem, entre outros elementos, que permitem a determinados indivíduos tanto o acesso a

quanto a saída da máquina pública de maneira indiscriminada, muitas vezes priorizando interesses político-partidários, e aumentando a rotatividade de pessoas na gestão de políticas.

Em geral, os cargos de conselheiros tutelares, secretários, gerente de política social, dentre outros, conferem projeção para essas pessoas construírem e/ou consolidarem base eleitoral na comunidade atendida. Houve quem relatasse observar que todos os secretários titulares, e, inclusive, os adjuntos, que passaram pela secretaria do estado nos últimos anos, tornaram-se deputados federais, estaduais ou senadores. Ou seja, passaram de um cargo de gestão para um cargo político. Esses relatos nos mostram que isso acontece não só no âmbito municipal como nos estadual e federal:

Eles usam um cargo público do social e depois se candidatam e são eleitos. Agora o ex-secretário estadual da assistência social saiu do cargo para se candidatar a deputado federal. Na área social isso é comum porque é uma área que tem muita visibilidade por causa dos programas sociais. O que a gente vê muitas vezes é que o cargo público de gestor ele serve muitas vezes de trampolim para a política. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Outra situação que demonstra influência política na máquina pública são as alterações, de forma indiscriminada, na estrutura administrativa do município com base em interesses políticos. Quanto ao pleito de 2008, temos dois exemplos dessa situação: a extinção do cargo de secretário adjunto das políticas sociais, como já comentado, e a criação da secretaria municipal do meio-ambiente. Em relação ao primeiro, a justificativa foi de ajustes no orçamento; a prioridade dada à área urbana, porém, deixa transparecer a mudança de prioridades da nova gestão. Já o segundo evento foi justificado pela importância dada pela nova administração às questões ambientais. U dos fatores decisivos, contudo, foram as pressões políticas exercidas sobre o prefeito para atender aos aliados políticos que defendem essa causa e que, desse modo, galgariam espaços importantes e de visibilidade nessa secretaria.

É importante recordamo-nos que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente foi criada em 1983, mas, durante as reformas administrativas implementadas nos últimos anos, acabou por ser reduzida à Secretaria Adjunta do Meio Ambiente. A nova gestão municipal, atendendo a pressões dos aliados políticos que angariavam cargos de maior visibilidade, elevou-a novamente a condição de Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), passando a ter nova estrutura em várias gerências. Esses exemplos servem para mostrar que não só as Políticas Sociais estão sujeitas aos efeitos das eleições, mas que qualquer outra política pública pode ter sua estrutura bem como seus processos afetados pela interferência política.

Além disso, vale ressaltar que houve recentemente duas reformas administrativas na prefeitura de Belo Horizonte, uma em 2001 e outra em 2005, frutos da gestão anterior. Apesar disso, já está em andamento um projeto de nova reforma administrativa do executivo municipal encaminhado pela nova gestão para aprovação na câmara. A nova estrutura contaria com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico para dar suporte aos jogos que a cidade vai sediar na copa do mundo em 2014, além de mudanças na secretaria de Políticas Urbanas, dentre outras mudanças às quais não vamos nos ater aqui. O objetivo maior de promover reformas é dar maior eficiência para atender as demandas da sociedade. Contudo, pelo que foi analisado e relatado nesse estudo, as mesmas acabam ocorrendo mais por pressões políticas do que devido à necessidades reais. Os eventos esportivos que a cidade de Belo Horizonte vai sediar são, sem dúvida, importantes para o desenvolvimento econômico e urbano da cidade, além de incentivo ao esporte e, por isso, há a real necessidade de promover mudanças para viabilizar, de forma estruturada, o acontecimento na cidade. O modo como estas mudanças estão a ser realizadas é outra questão. Alguns rumores sobre essa nova reforma apontam que a mesma reduzirá os espaços do partido dos trabalhadores o que, conseqüentemente, diminuiria a influência do partido nessa gestão. Especula-se que o interesse maior do atual prefeito é preparar o caminho para se reeleger nas próximas eleições. Por este motivo, estabelecer um distanciamento do partido com maior força no papel de concorrente seria a melhor tática.

A estrutura administrativo-organizacional da prefeitura, bem como a de qualquer governo, representa antes de tudo, poder no qual se coadunam todos os tipos de negociação e alianças, bem como concessões técnicas em benefício da governabilidade. Portanto, intervenções indiscriminadas na máquina administrativa representam a ocupação desses espaços públicos de acordo com interesses privados, o que, conseqüentemente, reflete-se nas políticas públicas e sociais. Quando uma reforma administrativa se pauta pelo caráter estritamente político, esta pode também representar apenas o desejo de imprimir uma marca, “deixar sua marca” no governo. Em outras palavras, quando determinadas ações da prefeitura são explicitamente vinculadas à administração daquele prefeito, a população tem mais facilidade em reconhecer os feitos específicos da gestão em questão, que poderá ser recompensada ou punida eleitoralmente.

Outro exemplo de formas de ocupação do espaço público por interesses privados se reflete na disposição dos políticos em aumentar sua rede de influência na máquina pública. Em geral, vereadores e deputados tentam aumentar sua capilaridade dentro dos setores públicos visando ao apoio de indivíduos que ocupem cargos como conselheiros tutelares e

diretores de escola, uma vez que eles, como potenciais apoiadores, detém grande capacidade de angariação e transmissão de votos. Houve, inclusive, um entrevistado que se referiu a um episódio no qual um vereador interferiu para escolha de um conselheiro tutelar, em benefício de seu aliado na eleição:

Para eleger um conselheiro tutelar na leste só podem participar da votação pessoas residentes na regional leste. Uma vez um vereador X ligado a um candidato a conselheiro da leste pagou um ônibus para pessoas do Barreiro deslocar-se para a eleição e votarem no seu candidato da leste. Como recompensa, prometeu uma festa para os que se dispusesse a votar no seu candidato. Mesmo a legislação proibindo, essas coisas acontecem, porque eles viram força política, pois estão lidando com 5, 6 mil pessoas. Então, ser uma liderança nesse meio é ser apadrinhado por um político, pois quem confia em mim vai votar em quem eu indicar, na verdade é isso. Então a disputa são arranjos políticos que estão no espaço de micro poder. (ENTREVISTADO DA ESFERA EXECUTIVA).

Este episódio confirma a influência que a máquina pública sofre bem como as brechas que possibilitam aos políticos burlarem esses espaços e intervir, por exemplo, no resultado da votação de conselheiros tutelares, diretores de escola, entre outros cargos eletivos, de acordo com seus interesses. Isso nos mostra como obter apoio nos espaços públicos é importante para a candidatura destes políticos, fazendo com que estes, por vezes, recorram a meios escusos para aumentar sua rede de influência e capilaridade na máquina administrativa.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou demonstrar que, de modo geral, as políticas sociais podem sofrer efeitos, de várias ordens, advindos do processo eleitoral, podendo ser estes positivos, em alguns segmentos, e negativos em outros. A mudança na dinâmica das políticas se faz evidente, seja pelas modificações no quadro de pessoal, decorrentes das eleições municipais bem como do subsequente período de adaptação necessário aos novos responsáveis, seja pelo próprio tempo despendido no período de transição. Como dito, os efeitos das eleições sobre as políticas sociais podem ser positivos, pois, a cada eleição, acentua-se a tendência de as indicações para a gerência das políticas públicas, mesmo levando em consideração o perfil político dos escolhidos, avaliem também a capacidade e o perfil técnico, considerando, inclusive, a evolução temporal das próprias políticas. O próprio governo federal, por meio da legislação, vem estabelecendo critérios cada vez mais rígidos para a gestão do social em todos os seus aspectos.

Considera-se como efeitos negativos aqueles que geram desgaste e atraso para as políticas. Estes são principalmente classificados como de ordem técnica-burocrática, tal como a demora na substituição de gerentes das políticas: é importante ter em mente que aqueles são responsáveis por tomadas de decisão que não competem ao corpo técnico do programa. Se pensarmos que a chegada de um substituto pode demorar até um ano, e a somarmos ao seu tempo de adaptação, afigura-se como esta questão impacta negativamente na continuidade e no bom andamento das políticas públicas.

Há que se considerar também, no âmbito das políticas sociais, a questão dos contratos e convênios para terceirização de serviços, que se encerram ao fim da gestão municipal e, por conseguinte, devem passar por processos de seleção para renovação – ou descontinuação – de seus serviços, processos estes que também consomem tempo. O estabelecimento de convênios com outros níveis federativos é um processo moroso que passa pelo crivo político-partidário, decorrente tanto da visibilidade que as políticas têm quanto dos partidos aos quais se alinham os secretários e/ou gestores das políticas, bem como os secretários e/ou ministros das áreas responsáveis pelos convênios. Estes convênios dependem, inclusive, da influência de deputados para garantir emendas orçamentárias para as políticas beneficiadas. É preciso ainda citar a questão das indicações de vereadores para tomar parte no corpo técnico das políticas sociais, uma vez que tais indicações podem ter cunho meramente político. Quando este é o

caso, a qualificação – ou falta de – dos gestores apontados pode prejudicar o andamento das políticas.

Ademais, a própria legislação eleitoral coloca obstáculos ao andamento das políticas: a proibição referente a contratações e ao uso de material gráfico no decurso do ano eleitoral pode gerar déficit de pessoal e de material. A saída de funcionários para concorrer a cargos eletivos ou para gerir campanhas eleitorais de seus aliados políticos é outra ocorrência que impacta negativamente sobre o andamento das políticas públicas: muitos vereadores e deputados, ao sair em campanha para reeleição ou para novos cargos, deixam algumas funções pendentes, causando morosidade no ou ainda paralisação do processo decisório.

As eleições para prefeito e vereador de Belo Horizonte, em 2008, elegeram uma coligação que não representava oposição à gestão que se encerrava, isto é, que não produziria ruptura com a gestão anterior. Atentamos para a trajetória dos arranjos políticos em Belo Horizonte já que o município, por muitos anos, em decorrência da administração do PT e seus aliados, experimentou continuidade e aperfeiçoamento das políticas sociais promovidas por esses partidos, em consonância com o nível federal.

As mudanças ocorridas nas políticas públicas a partir das eleições de 2008 são consequências do modelo de gestão gerencial implantado em toda a máquina pública de Belo Horizonte pelo novo prefeito. Este modelo de gestão implicou cortes de gastos e de cargos, afetando pontos cruciais do funcionamento dos programas sociais, sendo significativa a extinção do cargo de Secretário Adjunto de Políticas Sociais: tal ação alterou o ritmo da interlocução, necessária às políticas sociais, com políticas públicas de outros setores. A pretensa racionalização de gastos, ao priorizar as articulações político-partidárias em detrimento dos objetivos intrínsecos às políticas sociais, acaba por desfavorecê-las, rompendo assim com o modelo anteriormente construído entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a sociedade. Além disso, percebe-se como prioridade da nova gestão ações com vistas a investimentos em infraestrutura urbana, resultado da escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo FIFA de Futebol, em 2014. Belo Horizonte, como se sabe, sediará alguns jogos e, conseqüentemente, receberá grande número de turistas.

Cada eleição, enfim, implica a configuração de novos arranjos político-partidários, mesmo sem grandes rupturas: apesar de certa continuidade, a cada novo período é necessário reacomodar pessoas, interesses, ênfases e prioridades. As mudanças concomitantes nas cadeiras do legislativo municipal, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e do Congresso Nacional interferem nas dinâmicas estabelecidas, pois os eleitos possuem poder de barganha para indicações a partir do interior do aparato público do município podendo,

inclusive, vir a interferir na gestão de políticas. Essa prática proporciona aos políticos, na administração pública, a garantia de capilaridade o que, por sua vez, contribui para garantir e reforçar tanto sua influência quanto seu poder de negociação para, conseqüentemente, atrair mais votos, reconhecimento e poder dentro do próprio partido. Dessa forma, tanto as eleições municipais como as estaduais e nacionais, exerceram efeitos sobre as políticas sociais, uma vez que estas implicaram mudanças nos ministérios e casas legislativas, responsáveis por alterar diretrizes de políticas e programas que reflitam na execução do município. É preciso considerar ainda que, segundo Tsebelis (1996), no sistema político brasileiro a estabilidade das políticas públicas se dá pelo aumento do número dos *veto-players*: quanto maior a coesão interna destes e menor a congruência dos agentes políticos com poder de veto, mais chances há para a continuidade de uma política pública.

A referida ausência de estudos precedentes sobre o tema fez com que contássemos com escassa literatura para dar suporte às análises apresentadas. Futuros estudos poderão dar maior corpo teórico ao assunto. Nesse estudo, focamos o caso da eleição municipal de BH, em 2008, procurando apontar o impacto desta nas políticas sociais em vigor. Contudo, em relação aos efeitos desse pleito, muitos fatores relevantes para a elaboração de uma avaliação final estão ainda em andamento, como: 1. a gestão atual da prefeitura; 2. as reformas administrativas propostas pelo atual prefeito, ainda a tramitar na Câmara Municipal de Belo Horizonte; e 3. os impactos avaliados pelos entrevistados corresponderem a ações de curto prazo. Apesar das entrevistas, realizadas com alguns membros do Legislativo e do Executivo do Município de Belo Horizonte, nos terem fornecido informações significativas para esta pesquisa, algumas questões como as indicações a cargos da administração pública municipal, tema caros aos técnicos de ambas as esferas, merecem ser problematizadas, já que alguns participantes se mostraram resistentes quanto a responder acerca de certos pontos relevantes. Some-se a isso os entraves encontrados para levantamento de dados secundários, relevantes para se traçar o perfil dos profissionais que compõem o quadro de pessoal das Políticas Sociais, uma vez que, justificou-se a administração municipal, estas informações são consideradas confidenciais.

A análise do período decorrido entre o início do ano eleitoral, a campanha, a realização e resultado das eleições de 2008, e o início das ações executadas pela nova gestão revelaram que, a cada eleição, mudam-se as dinâmicas internas das políticas sociais, seja como consequência das mudanças de interesses políticos, seja das mudanças nas burocracias, legislação eleitoral e/ou de pessoal, pelo menos durante o período de transição do governo.

Mesmo com os avanços das Políticas Sociais no sentido de uma maior sistematização e institucionalização de seus procedimentos, há que se considerar a influência dos fatores políticos tanto na tomada de decisão das políticas bem como no formato da gestão, o que, conseqüentemente, pode alterar as dinâmicas internas das políticas sociais. Investigar os impactos dessas escolhas políticas sobre o aparato administrativo envolve tanto observar as novas reacomodações e articulações políticas, advindas das eleições, como as características intrínsecas do aparato administrativo. Como ressalta Bresser Pereira (1998), a administração pública gerencial não conseguiu romper com o patrimonialismo e a administração burocrática. Dito de outro modo, ainda persiste na administração pública brasileira formas híbridas de gestão nas quais se combinam, de maneira variada, estes três elementos: patrimonial, burocrático e gerencial.

Essa pesquisa contribui para afirmarmos que a administração pública não está dissociada do jogo político, de forma que simplesmente eliminar a “política” da administração pública, ou seja, insular a política pública, não seria a ação mais viável para o sistema democrático vigente. A eleição é um importante sistema que dá legitimidade aos eleitos para governar. Os políticos, partidos e os arranjos políticos são fundamentais para condução desse processo. Longe de propor uma solução para os efeitos das eleições no aparato administrativo da política social a questão colocada nessa pesquisa visa atentarmos para esse fato, no sentido de observar em que medida o jogo político se sobrepõe à eficácia da máquina pública e vice e versa. Sendo imprescindível apontar as práticas que ainda conservam elementos imorais, antiéticos e anômalos à democracia.

As questões apresentadas neste estudo constituíam-se, até então, um tabu, dada a ausência de estudos sobre o tema principalmente nas ciências sociais. Para que as considerações aqui registradas não se percam e possam efetivamente contribuir para o conhecimento das dinâmicas das políticas sociais e públicas, para a avaliação destas bem como para a melhoria em sua gestão, é necessário que haja outros estudos em outros municípios, a fim de lançar luz sobre novos problemas presentes na relação entre as eleições e o aparato administrativo das políticas sociais. É também patente a necessidade de estudos de longo prazo para se ter uma dimensão mais precisa da questão.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-38, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança. In: TAVARES, José Antônio Giusti. (Org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p. 41-67, jun. 2005.

ALEIXO, José Lucas Magalhães; GOMES, Cleinir de Souza. Influência das eleições municipais de 2000 na implementação do Programa de Saúde a Família em Minas Gerais. **Revista Mineira de Saúde Pública**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p.48-63, jan./jun. 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, –vol.14 n°40, p. 111-141 jun. 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, p.44-66, jun. 1996.

BAHIA, Andréia. Falsos programas sociais na mira do TSE. **Jornal Opção**. Goiânia, 19 jan. 2008 Disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br/index.asp?secao=Reportagens&id_jornal=272&idrep=2503> Acesso em: 03 jan. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n° 22.579**. Proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos previstos na lei. DF-Brasília. 2008. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2008/pdf/r22579.pdf> Acesso em: 12 jan. 2011.

BRASIL. Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1993 alterada em 8.12.1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 03 nov. 2009.

BRASIL, Constituição (1988) Emenda constitucional nº16, de 04 de junho de 1997. Modifica o § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de junho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm Acesso em: 07 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº10836 de 9 de janeiro de 2004 . Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 jan. 2004 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 14 ago. 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.)... [et. al.]. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das Almas: o imaginário da república no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=pt&nrm=iso.htm&tlng=pt>. Acesso em: 27 nov. 2009.

CINTRA, Antonio Otávio. Sistema eleitoral. In. AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: editora da UFMG, 2006.

COLOGNESE, Silvio Antonio. MELO, José Luiz Bica de. A Técnica de Entrevista na Pesquisa Social. In: **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, v.9: p 143-59, 1998.

COSTA, Marina Morena. Vitórias de Kassab e Lacerda embolam disputa para 2010. **Último Segundo**, Belo Horizonte, 26 out. 2008. Disponível em: http://ultimosegundo.ig.com.br/eleicoes/noticias/2008/10/26/vitoria_de_lacerda_em_belo_horizonte_embola_a_corrida_para_2010_2071353.html Acesso em: 16 nov. 2010.

CUNHA, A. M. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História**, São Paulo, vol. 25, nº 1, p. 226-247. 2006.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DESPOSATO, S. Preferências dos eleitores e incentivos dos legisladores em ambientes eleitorais diversos: o caso dos estados brasileiros. In C. Souza e P. F. Dantas Neto (Orgs.), **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2006.

DRUMMOND, Ivan; MELLO, Alessandra. Jô Moraes cobra tratamento igual. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 13 jul. 2008. Disponível em: http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_20/2008/07/13/em_noticia_interna,id_sessao=20&id_noticia=71403/em_noticia_interna.shtml Acesso em: 23 nov. 2010.

DULCI, Otávio Soares. A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANUCCHI, Paulo. (Orgs.) **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 2 ed. Brasília, UNB, 1980.

FILGUEIRAS, Cristina A. C. e CAETANO, André J. Programa federal, execução local: O caso do Bolsa Família In: FILGUEIRAS, Cristina A. C. e FARIA, Carlos Aurélio P. (Orgs.) **Governo local, política pública e participação na América do Sul**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

KATTAH, Eduardo. Lacerda inicia transição de governo em BH. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/nacional/eleicoes2008/not_cid268320,0.shtm. Acesso em: 28 dez. 2010.

KATTAH, Eduardo; MASSOTE Raquel . Candidato de Aécio disputa 2º turno em BH com peemedebista. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 out. 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/nacional/eleicoes2008/not_cid254099,0.shtm. Acesso em: 07 nov. 2010.

LANDÉ, C. H. Introduction: the dyadic basis of clientelism. IN: SCHMIDT, S. W.;GUASTI, L.; LANDÉ, C. H. e SCOTT, J. C. **Friends, followers and factions –a reader in political clientelism**. Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press. 1977.

LAVINAS, Lena. Proteção Social: sem compulsórios nem clientelas. **Teoria e Debate**. São Paulo, ano 16, nº 55, p12-19. Set./out./nov 2003.

LOPEZ, Felix.G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 22, p.153-177 jun 2004.

MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e Eleições em Belo Horizonte. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, vol.2, p. 214 até 235.1997.

MELO, Carlos Ranulfo. “Nem Tanto ao Mar, Nem Tanto à Terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro”. In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel Alcántara (Orgs.). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

MIGUEL, Luis F. e MACHADO, Carlos. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004) **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 4, p. 757-793. 2007.

NAZARENO, Louise Ronconi. **Redes Sociais e Coalizão de Governo em Curitiba 1985-2004**. 2005. Dissertação (Mestrado Ciência Política). Universidade de São Paulo, SP.

NICOLAU, Jairo. O Sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. (Orgs.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: editora Unesp, 2007.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro /Brasília, Jorge Zahar Ed./ENAP. 1997.

OLIVEIRA, Luiz Ademir. **As estratégias retóricas na construção dos mundos de natureza ficcional da política: um estudo comparativo das campanhas de Belo Horizonte e Salvador na eleição municipal de 2000**. 2005. Tese (Doutorado), IUPERJ, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Luiz Ademir; CASTRO, Douglas Caputo. O posicionamento do jornal Estado de Minas na eleição de Belo Horizonte em 2008. **Revista Vertentes**. UFSJ, edição 36, São João Del-Rei, 2010. Disponível em: http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_36/douglas_e_luiz_ademir.pdf. Acesso em: 14 jan. 2011

OLIVEIRA, Luiz Ademir; FERNANDES, Adélia Barroso O papel da imprensa na construção do cenário político da eleição à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2008. In Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 31, 2008. **Anais**. Natal: 31º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2008, p.1-15. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0753-1.pdf> Acesso em: 20 jan. 2011.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy. In **Governance**, v.8, n.4, p. 449-478. Out. 1995.

PORTELA, Marcelo. PCdoB define apoio a Quintão no segundo turno em BH. **O Globo**, Belo Horizonte, 13 dez. 2008. Disponível em: http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/10/13/pcdob_define_apoio_quintao_no_segundo_turno_em_bh-585919701.asp. Acesso em: 20 nov. 2010.

SANTOS, Cristiane C. B. **Ideologia, Partidos Políticos e Gasto Social na América Latina (1980-1999)**. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. IN: SOARES, Gláucio A. D. ; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.) **Reforma Política – Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de Espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília. Editora Unb. 1996.
SÁTYRO, Natália G. D. **Política e Instituições e a dinâmica das políticas sociais nos Estados Brasileiros**. Uma Análise após a Redemocratização. 2007. Tese (Doutorado) IUPERJ/UCAM, Rio de Janeiro.

SCHIMITT, Rogério. Os estudos sobre as alianças e coligações eleitorais na Ciência Política Brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHIMITT, Rogério. (orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação editora da Unesp, 2005.

SCHIMITT, Rogério. **Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Iuperj, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea**. 2006. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>>. Acesso em: 26 de set. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

TELLES, Helcimara de Souza; PRATA, Tiago Lopes Storni; LOURENÇO, Luís. Partidos, campanhas e voto: como o eleitor decide nas municipais. **Rev. Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 91-116, jan./jun. 2009.

TRE-MG. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Eleições 1992 municipais Belo Horizonte**. 1992. Disponível em: http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes_recentes/eleicoes_92/eleicoes_1992.htm Acesso em: 16 nov. 2010.

TRE-MG. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Eleições 2000 municipais Belo Horizonte**. 2000. Disponível em: http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes_2000/2eleicoes2000.htm Acesso em: 10 nov. 2010.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 12, nº 34, p. 89-118. Jun. 1997.

VENTURA, Thiago. Márcio Lacerda anuncia secretariado para BH. **Jornal Estado de Minas**, Belo Horizonte, 29 dez. 2008. Disponível em: http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_3/2008/12/29/em_noticia_interna,id_sessao=3&id_noticia=93730/em_noticia_interna.shtml. Acesso em: 04 jan. 2011.

Apêndice A

Roteiro de entrevista com informantes da administração municipal

Bloco I - Conhecendo o entrevistado.

Apresentação pessoal

1. nome
2. idade
3. Profissão/formação acadêmica
4. Trabalha em qual programa social? (órgão; cargo; desde quando)
5. Quando começou a trabalhar nesse programa social?
6. É filiado a algum partido?

Bloco II – Por que em ano eleitoral tudo é diferente? A percepção sobre os efeitos das eleições municipais de 2008 na gestão de programas sociais do município de Belo Horizonte.

1. Qual a sua trajetória profissional; de formação acadêmica e na PBH; trajetória política ou de militância se for o caso. Como foi sua entrada nesse programa? Antes de trabalhar nessa política social você já tinha conhecimento específico nessa área?
2. Nós costumamos ouvir falar que em ano eleitoral tudo é diferente. Qual a sua opinião sobre essa expressão? Quais são as atividades das políticas sociais durante períodos eleitorais? Ocorre mudança da rotina habitual do programa? Quais são as principais atividades que mudam em anos eleitorais?(LISTAR) Fale quanto a essas atividades nos períodos de 2008 especificamente?

3. Em sua opinião a militância pelo social, por políticas sociais, projetos e programas sociais adquire visibilidade em contextos eleitorais? E esse programa social no qual você trabalha adquire maior visibilidade em contextos eleitorais?
4. Houve eventos importantes da administração (por exemplo: inauguração; visita do prefeito, do presidente, etc.) relacionados à área social (órgão e/ou regional) durante o último período eleitoral? Se houve, quais foram? Você participou nestes eventos? E candidatos a vereadores e outros membros do poder legislativo municipal ou de partido participaram?
5. Na sua percepção como o tema desenvolvimento social, políticas sociais, programas sociais aparecem nas campanhas? (Como são incluídos? Como é tratado? O que é proposto?) Como o senhor^(a) observou isso na eleição municipal de 2008?
6. Em sua opinião quais as situações de pré campanha e de pós eleição que podem revelar a entrada do tema social nas campanhas de candidatos à vereador e prefeito do município?
7. Existe um senso-comum no Brasil (é comum escutarmos falar...) de que os programas sociais são usados para fins eleitorais /eleitóreiros. Qual a sua opinião sobre o assunto? Por quê? Pode me dar um exemplo?
8. Também é muito comum ouvir expressões como programas sociais são “curral eleitoral moderno” e ou “o social como moeda de troca”. Tais expressões dividem opiniões de cientistas políticos, sociólogos e economistas, mas estão presentes em todas as plataformas de governo. Na sua percepção há efeitos e ou mudanças na gestão e funcionamento dos programas sociais provocados pelos períodos/campanhas eleitorais? (LISTAR) Houve na eleição municipal de 2008 especificamente? (LISTAR)
9. O senhor^(a) observa se a composição das equipes dos programas sociais do município sofrem influência da situação pré e ou pós-eleitoral provocando alterações na gestão do programas? Mudanças e remanejamentos nas equipes e gestores relacionada a

critérios “políticos”? Há interrupção de projetos e programas? Isso ocorreu na eleição municipal de 2008?

10. Em sua opinião há mudança nos programas sociais após as eleições relacionados/devido ao resultado eleitoral? (indicação de coordenadores, gerentes, saída de técnicos, contratação; programas extintos; reorganização da hierarquia/da estrutura, etc.). E na eleição municipal de 2008?
11. Quais são em sua opinião os efeitos das eleições municipais de 2008 na gestão de programas sociais do município de Belo Horizonte?

Bloco III – A atuação parlamentar no âmbito da política social.

12. Em sua opinião existem vereadores ou candidatos a vereadores que são mais identificados e ou relacionados à área social, em defesa das políticas sociais?
13. Na sua visão qual o papel (a atuação) da câmara legislativa do município em relação aos programas sociais de Belo Horizonte durante os períodos pré e pós-eleitorais?
14. Há estudos que revelam a capacidade dos vereadores em desempenharem a intermediação do acesso a bens públicos e atendimento de várias demandas. É recorrente os casos em municípios no interior do país e até mesmo em capitais em que essa prática se procede. Porém com o advento e consolidação das políticas sociais essa prática pode ter se tornado mais difícil. Qual a sua visão sobre o assunto? Ainda há essa capacidade de interferir? Tem algum exemplo?
15. Muitas pessoas reclamam que os políticos costumam ter uma postura diferente antes de serem eleitos da postura adotada após a obtenção do cargo. Qual a sua opinião sobre essa observação? Em sua opinião os candidatos costumam ter propostas coerentes quando o assunto é a área social?

16. Na sua trajetória profissional houve algum período em que você se candidatou, mas não se elegeu? Em qual área você atuou depois disso? Foi remanejado para outro cargo dentro do aparato público (executivo/legislativo ou em outra área diferente da qual você trabalhava) do município? O senhor^(a) pode me dar algum exemplo de um caso em que isso ocorre.
17. Ocorreu participação de técnicos e equipes de algum dos programas sociais do município em campanha eleitoral de algum candidato? O senhor^(a) observa se essa participação é comum no processo eleitoral, se há essa ocorrência em campanhas de candidatos em geral? Tem algum exemplo?
18. Você já participou de campanha eleitoral devido ao cargo que ocupa nesse programa social? Ou devido a sua trajetória política? Quando? (2008?)
19. Como o senhor^(a) observa na organização partidária o processo de definição de quem serão os candidatos para os cargos executivo e legislativo do município? Quais os critérios? Exigem certo perfil de candidato? Buscam-se candidatos com perfil/trajetória “social”? E no caso da eleição municipal de 2008 como se deu esse processo?
20. E como se dá a ocupação de cargos pelo partido do governo eleito? Como ocorre a distribuição dos cargos e indicações entre os partidos aliados e vereadores eleitos? E na eleição municipal de 2008 como foi?
21. Quais vereadores ficam responsáveis pela indicação de cargos na área social? Formação de equipes dos programas sociais, designação de pessoas? Quais os critérios dessa distribuição de cadeiras pelo prefeito?
22. Na sua visão podemos dizer que a atuação do legislativo em relação aos programas sociais de Belo Horizonte é responsável por alterações ocorridas na gestão dos programas nos períodos pré e ou pós-eleitorais? E no caso da eleição municipal de 2008?

APÊNDICE B

Roteiro de entrevista com membros do poder legislativo municipal

Bloco I - Conhecendo o entrevistado.

Apresentação pessoal

1. nome
2. idade
3. Profissão
4. Formação acadêmica (ou anos de estudo)
5. Quando começou a trabalhar nessa área política?
6. Qual o seu partido? Já foi filiado a outro partido? Relate sua trajetória em partidos? Seu partido é da coligação/da aliança? Se sim, quais as secretarias que pertencem ao seu partido?

Bloco II – Por que em ano eleitoral tudo é diferente? A atuação parlamentar no âmbito da política social.

1. Qual era sua profissão antes de ingressar na carreira política? Como foi sua trajetória na política?
2. Descreva brevemente seu perfil como político. Quais são as ideologias, propostas de campanha e projetos parlamentares defendidos pelo seu partido e pelo senhor^(a) como político?
3. Na sua visão qual o papel (a atuação) da câmara legislativa do município em relação aos programas sociais de Belo Horizonte durante os períodos pré e pós-eleitorais?

4. Na sua percepção como o tema desenvolvimento social, políticas sociais, programas sociais aparecem nas campanhas? (Como são incluídos? Como é tratado? O que é proposto?) Das atividades de campanha e do exercício do cargo realizados pelo senhor^(a) alguma se relaciona com programas sociais?
5. Em sua opinião quais as situações de pré-campanha e de pós-eleição que podem revelar a entrada do tema social nas campanhas de candidatos á vereador e prefeito do município?
6. Em sua opinião a militância pelo social, por políticas sociais, projetos e programas sociais adquire maior visibilidade em contextos eleitorais?
7. Em sua opinião existem vereadores ou candidatos a vereadores que são mais identificados e ou relacionados à área social, em defesa das políticas sociais?
8. É comum nós ouvirmos falar que só em ano eleitoral os políticos “dão as caras”. Qual a sua opinião sobre o assunto? Quais são as atividades dos programas sociais que costumam serem desenvolvidas durante os períodos eleitorais? Você observa se os eventos relacionados a inaugurações, lançamentos, reuniões de projetos e programas sociais ocorrem com maior frequência em períodos eleitorais? Nesses encontros aparecem mais atores políticos do que em anos considerados “normais”?
9. Houve eventos importantes da administração do seu partido (por exemplo: inauguração; visita do prefeito, do presidente, etc.) relacionados à área social (órgão e/ou regional) durante o último período eleitoral? Se houve, quais foram? Você participou nestes eventos? E candidatos a vereadores e outros membros do poder legislativo municipal ou de partido participaram?
10. Ocorreu participação de técnicos e equipes de algum dos programas sociais do município na sua campanha eleitoral? E no processo eleitoral você observa se há essa ocorrência em campanhas de candidatos em geral? Tem algum exemplo?

Bloco III – A percepção sobre os efeitos das eleições municipais de 2008 na gestão de programas sociais do município de Belo Horizonte.

11. Existe um senso-comum no Brasil de (é comum escutarmos falar...) que os programas sociais são usados para fins eleitorais /eleitóreiros. Qual a sua opinião sobre o assunto? Por quê? Pode me dar um exemplo?
12. Há estudos que revelam a capacidade dos vereadores em desempenharem a intermediação do acesso a bens públicos e atendimento de várias demandas. É recorrente os casos em municípios no interior do país e até mesmo em capitais em que essa prática se procede. Porém com o advento e consolidação das políticas sociais essa prática pode ter se tornado mais difícil. Qual a sua visão sobre o assunto? Ainda há essa capacidade de interferir? Tem algum exemplo?
13. Muitas pessoas reclamam que os políticos costumam ter uma postura diferente antes de serem eleitos da postura adotada após a obtenção do cargo. Qual a sua opinião sobre essa observação? Em sua opinião os candidatos costumam ter propostas coerentes quando o assunto é a área social?
14. Na sua trajetória política houve algum período em que você se candidatou, mas não se elegeu? Em qual área você atuou depois disso? Foi remanejado para outro cargo dentro do aparato público (executivo/legislativo ou em outra área diferente da qual você trabalhava) do município? O senhor^(a) pode me dar algum exemplo de um caso em que isso ocorre.
15. Como o senhor^(a) observa na organização partidária o processo de definição de quem serão os candidatos para os cargos executivo e legislativo do município? Quais os critérios? Exigem certo perfil de candidato? Buscam-se candidatos com perfil/trajetória “social”? E no caso da eleição municipal de 2008 como se deu esse processo?
16. E como se dá a ocupação de cargos pelo partido do governo eleito? Como ocorre a distribuição dos cargos e indicações entre os partidos aliados e vereadores eleitos? E na eleição municipal de 2008 como foi?

17. Quais vereadores ficam responsáveis pela indicação de cargos? Formação de equipes, designação de pessoas? O senhor^(a) fez alguma indicação? Designação para alguma área dentro da PBH? Quais áreas? Sabe de outros que indicaram, e como ocorre? Por que senhor^(a) ficou responsável pela indicação desses cargos? Quais os critérios dessa distribuição de cadeiras pelo prefeito?
18. Na sua visão podemos dizer que a atuação do legislativo em relação aos programas sociais de Belo Horizonte é responsável por alterações ocorridas na gestão dos programas nos períodos pré e ou pós-eleitorais? E no caso da eleição municipal de 2008?
19. O senhor observa se há interferências na composição das equipes dos programas sociais do município sofrem influência da situação pré e ou pós-eleitoral provocando alterações na gestão dos programas? Há interrupção de projetos e programas? Houve no caso da eleição municipal de 2008?
20. Em sua opinião há mudança nos programas sociais após as eleições relacionados/devido ao resultado eleitoral? (indicação de coordenadores, gerentes, saída de técnicos, contratação; programas extintos; reorganização da hierarquia/da estrutura, etc.). E na eleição municipal de 2008?
21. Também é muito comum ouvir expressões como programas sociais são “curral eleitoral moderno” e ou “o social como moeda de troca”. Tais expressões dividem opiniões de cientistas políticos, sociólogos e economistas, mas estão presentes em todas as plataformas de governo. Na sua percepção há efeitos e ou mudanças na gestão e funcionamento dos programas sociais provocados pelos períodos/campanhas eleitorais? (LISTAR)
22. Quais são em sua opinião os efeitos das eleições municipais de 2008 na gestão de programas sociais do município de Belo Horizonte?