

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

ENTRE CONQUISTAS E DESAFIOS



PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

ENTRE CONQUISTAS E DESAFIOS



Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-SemDerivações. 4.0 Internacional*.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

ENTRE CONQUISTAS E DESAFIOS

BRASÍLIA, 2014

INSTITUCIONAL

Presidenta da República Federativa do Brasil
Dilma Rousseff

Ministro de Estado-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República
Gilberto Carvalho

Secretário-Executivo da Secretaria-Geral da Presidência da República
Diogo de Sant'Ana

EDITORIAL

Coordenação editorial
Fernanda Machiaveli

Equipe de pesquisa e elaboração

Luciana Tatagiba, consultora do projeto de cooperação internacional BRA/12/018
Fernanda Machiaveli
Fernanda Marangoni

Revisão de texto

Janaína Cordeiro de Moraes Santos

Assistentes

Gabriela Garcia
Raiane dos Santos
Danilo Neiva

Projeto gráfico

Aline Magalhães Soares

Diagramação

Bonach (Njobs Comunicação)

Impressão

Qualidade Gráfica e Editora

Colaboraram com essa publicação

Diogo de Sant'Ana, Paulo Maldos, Selvino Heck, Pedro Pontual, Maria Victória Hernandez, Laís Lopes, Helena Abramo, Carolina Fonseca, Fanie Ofugi, Regina Célia Oliveira, Liliane Alecrim e Inara Vieira.

Fotos

Ricardo Stuckert, Roberto Stuckert Filho, Marcello Casal, Claudia Ferreira, Jesus Carlos, Ennio Brauns, Antônio Cruz, Sérgio Lima, Valter Campanato, Wilson Dias, José Cruz, Roosewelt Pinheiro, Sueli de Freitas, Eduardo Aigner, Humberto Santana, Martim Garcia, Mayson Albuquerque, Ricardo Domingos Tadeu, Roberto Barroso, Bruno Spada, Marcos Piovesan, Rodrigo Coca, Rubens Cavallari, André Borges, Eduardo Knapp, Avener Prado e Gabriela Biló.

Ficha Catalográfica

BRASIL.

Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios / Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2014.

176 p : 23,5 x 31,7cm

CONTEÚDO

Apresentação	6
Prefácio	8
Introdução	10
1. A luta contra a ditadura e em defesa da participação (1970-1988)	16
2. As inovações participativas nos anos 90 (1989-2000)	34
3. A expansão da participação no plano federal (2001 – 2010)	54
4. A consolidação da participação no plano federal (2011-2014)	88
Reflexões Finais	146
Anexos	150
Bibliografia	172

APRESENTAÇÃO

Discurso da presidente da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento da Política Nacional de Participação Social

Brasília, 23 de maio de 2014

“O Brasil é feito por milhões de movimentos, de organizações, de pessoas anônimas que lutam para construir um processo de participação na defesa dos seus interesses. (...) Celebrar o diálogo e a participação social significa celebrar a democracia e significa também celebrar a possibilidade de transformações profundas quando elas são requeridas por um país.

Se todos nós aqui acreditamos que é chegada a hora do Brasil ter um arcabouço institucional e político que corresponda aos avanços obtidos nas lutas sociais, na afirmação da democracia em nosso país; que corresponda às exigências da nossa sociedade e dos nossos governos em relação a práticas transparentes; que conte cole o uso adequado e absolutamente honesto do dinheiro público, eu quero dizer para vocês: sem participação social não há reforma política.

Então, quando eu digo que celebrar o diálogo significa celebrar a democracia, eu quero dizer, celebrar a única condição de transformar. A participação social tem esse caráter inherentemente transformador, porque ela mostra o rumo que o povo do país quer trilhar. Quando [a participação social] se estrutura, ela não deixa pedra sobre pedra e nem dúvidas nos corações e nas mentes.

Nós temos um compromisso democrático com a participação social como método de governar. Ela foi, continua sendo e será sempre um processo de conquista da sociedade na sua relação com o governo. Uma conquista que tem de ser renovada cotidianamente pelo

diálogo constante. E nesse processo de renovação de compromisso, o diálogo é fundamental, a discussão é fundamental, as manifestações são fundamentais.

O meu governo representa um projeto não de governo, mas um projeto de nação que nasceu a partir da postura da sociedade brasileira quando reagiu aos anos de ditadura. Junto com esse projeto de nação nasceu, simultaneamente, a necessidade de diálogo com a sociedade. O diálogo nos tem permitido construir e implementar políticas de inclusão social e de promoção de direitos. Um diálogo que nos permitiu crescer, gerar oportunidades, entender as prioridades e o que devia ser o caminho principal para o nosso país.

(...) Com o diálogo e a participação política, nascemos enquanto projeto. E, por isso, nós fomos capazes de construir um novo tempo. O Brasil, hoje, é reconhecido por suas práticas sociais e por suas políticas de participação e é tido como um grande laboratório de inovações para aperfeiçoar a relação do Estado com a sociedade.

Nos últimos 12 anos, trabalhamos fortemente para aprimorar e fortalecer os nossos mecanismos de transparência, de diálogo e de participação social. De 2003 a 2013, mais de sete milhões de brasileiros e brasileiras participaram de 97 conferências nacionais para debater e definir políticas públicas em diversas áreas. Nesses debates, saíram muitos dos projetos e objetivos que adotamos. No âmbito do governo federal, temos

vários conselhos, conferências, centenas de ouvidorias públicas que auxiliam diretamente o cidadão nas suas relações com o governo. Nós adotamos um princípio como prática de gestão: receber, com idêntico respeito, representantes de todos os segmentos da sociedade.

Temos muito orgulho de termos promulgado a Lei de Acesso à Informação. Porque a Lei de Acesso à Informação acaba com uma assimetria básica, a assimetria entre o que sabe o governo e o que sabe o cidadão. Além disso, eu tenho muito orgulho de ter criado a Comissão Nacional da Verdade para virar uma página na história desse país. (...) As duas leis são condições fundamentais para o fortalecimento da democracia, da prestação de contas e da transparência. (...)

Toda a experiência que nós acumulamos nos últimos anos justifica e dá como base a decisão de implantar a Política Nacional de Participação Social. Com ela, nós vamos consolidar avanços conquistados nos últimos 11 anos. Vamos elevar a um novo patamar a participação social nas políticas públicas federais.

Nós estamos definindo diretrizes claras para as instâncias e os mecanismos de participação social em toda administração pública federal. E, por meio da adesão de estados e municípios ao Compromisso Nacional pela Participação Social, nós acreditamos que essas diretrizes serão adotadas em todos os cantos do Brasil.

Uma das inovações que muito nos orgulha, que também faz parte de um histórico de várias iniciativas nessa direção, é a inclusão do ambiente virtual de participação social entre os mecanismos participativos existentes no governo. Por meio desse portal, que é o Participa Brasil, temas relevantes poderão ser debatidos numa plataforma aberta, interativa e construída em software livre e auditável, de origem nacional.

Nós [também] somos a favor do marco regulatório das organizações da sociedade civil. [Com] nossas novas regras, nós vamos garantir uma coisa importantíssima, que é mais clareza e mais segurança jurídica para os gestores das ONGs. Nós vamos reconhecer o papel das ONGs na execução das políticas governamentais de uma forma explícita. (...)

Antes de encerrar, eu quero citar o cineasta argentino Fernando Birri, que disse uma coisa muito bonita: “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos e ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais a alcançarei. Para que, então, serve a utopia? Serve para isso, para que eu não deixe de caminhar.”

Por isso, eu quero concluir aqui dizendo que nós temos de manter essa busca permanente por nossa utopia realizável, que nós vamos correr atrás juntos. Continuo contando com vocês!“

PREFÁCIO

Gilberto Carvalho

Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República

É com muita alegria que a Secretaria-Geral da Presidência da República lança a publicação “Participação Social no Brasil: Entre Conquistas e Desafios”. Após 26 anos da promulgação da Constituição Cidadã, o livro celebra o árduo caminho de construção da democracia no Brasil.

Um caminho que conduziu à construção de uma vasta e densa arquitetura participativa, composta de diversos canais de interação, diálogo e troca entre governo e sociedade civil. Uma trajetória marcada pela expansão das conquistas sociais e pela ampliação de direitos que nos conduzem, cada dia mais, a uma sociedade mais justa, solidária e fraterna.

O protagonista desta narrativa não é o Estado. É, sim, a sociedade civil brasileira, que com sua imensa generosidade, luta diária e esforço incansável, nos trouxe até aqui. Nesta publicação, buscamos resgatar parte dessa história, trazendo a participação social para o centro, como o coração de um projeto de democracia que se associa a uma experiência coletiva de acesso a direitos.

Começamos o enredo na luta contra a ditadura no contexto dos anos 70 e 80. Ali, o que estava em jogo era não apenas a defesa das liberdades civis e políticas, mas também o direito de cada homem e de cada mulher participar ativamente das decisões que influenciam suas vidas. Esse período instituinte engendrou um rico

processo de mobilização popular expresso nas ruas em vários momentos ao longo dos anos, o que reflete a expectativa de parte significativa da sociedade brasileira de intervir nos rumos da história.

O desejo de participação também forçou as portas da institucionalidade política, obrigando o Estado brasileiro a se democratizar e a construir, sobre outras bases, suas relações com os diversos setores da sociedade civil. A luta pela democratização do Estado foi travada no próprio ambiente institucional, com a criação dos conselhos, conferências, orçamentos participativos e uma diversidade de espaços de interação governo-sociedade. Assim, setores geralmente ausentes ganharam voz e voz para expressar demandas e reivindicar direitos.

Além do impacto evidente sobre as políticas públicas, o livro apresenta outro saldo importante desse processo participativo: o fortalecimento do associativismo brasileiro, com o surgimento de organizações capazes de incidir sobre políticas públicas e de representar seus coletivos. A sociedade civil se qualificou para atuar nos espaços de participação, aprendeu a dialogar com o Estado e acumulou conhecimento em várias áreas de políticas públicas, inovando e desenvolvendo soluções que transformariam a realidade do Brasil.

O ano de 2003 foi um marco nesse processo. A participação foi ampliada na esfera federal, com a criação de novos espaços de participação e o fortalecimento dos já existentes. Nesses últimos 12 anos, o Estado se abriu à participação dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil, dos cidadãos e cidadãs, sobretudo dos segmentos historicamente excluídos da população.

Esse foi um momento em que vontade e oportunidade convergiram, fazendo virar política pública demandas históricas e ideias há muito defendidas e praticadas por organizações e movimentos sociais. O resultado foi um processo de inovação institucional sem precedentes. Com o governo Dilma, assistimos à consolidação desse processo expresso no firme propósito de fazer da participação um método de governo.

O processo de experimentação e inovação institucional prosseguiu com força renovada com os protestos de junho

de 2013. A presidente Dilma respondeu ao desejo da juventude por mais democracia, mais participação, mais direitos e melhores serviços. Poucos meses depois, foi implantado um conjunto de medidas que dialogava com as principais reivindicações. Um exemplo foi a publicação da Política Nacional de Participação Social, que tem o objetivo de consolidar as instâncias de participação existentes e, ao mesmo tempo, estimular novas formas de participação pelas redes sociais, inaugurando uma nova era no exercício da cidadania.

A partir do olhar da Secretaria-Geral da Presidência da República, esperamos oferecer aos leitores um estimulante passeio sobre os percursos da democracia participativa no Brasil. Um caminho de construção permanente, cujo ritmo e direção seguem embalados pelo desejo de milhões de brasileiros de fazer da democracia brasileira não apenas um regime político, mas uma forma de vida.

INTRODUÇÃO

Em 23 de maio de 2014, a presidente Dilma Rousseff publicou o Decreto nº 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS), articulando e organizando os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo no âmbito da administração pública federal. Construído a partir de um longo processo de diálogos e consultas, o decreto afirma a participação como método de governo e reconhece as organizações da sociedade civil como parceiras dos processos de elaboração e implementação das políticas públicas.

O lançamento da PNPS durante a Arena da Participação Social foi um momento de comemoração dos setores progressistas da sociedade que, há décadas, lutam para que a participação se consolide como traço permanente da configuração institucional do Estado brasileiro. Não se trata de um ponto de partida e tampouco de chegada na trajetória da jovem democracia brasileira. A Política Nacional de Participação Social é, sim, consequência desse percurso de luta por ampliação de direitos e um esforço para consolidar a participação social como método de governo.

Como veremos ao longo dessa publicação, os anos 70 e 80 marcam um ponto de inflexão nos padrões tradicionais de relação entre Estado e sociedade. Ainda na ditadura, assistimos à emergência de uma sociedade civil mais plural e complexa que buscava não apenas reivindicar o acesso a direitos já instituídos, mas afirmar novos interesses e demandas como direitos a partir da disputa na esfera pública. No decorrer da luta, os atores sociais buscavam afirmar sua autonomia em relação ao Estado, à esquerda tradicional e aos seus aparelhos. Com isso, abriram espaço para a emergência de novos discursos e práticas que ampliaram o escopo do que se define como política e os atores aos quais se reconhece legitimidade de “fazer política”.

O terreno da disputa, na cidade e no campo, foi o cotidiano: a qualidade do transporte público, o custo de vida, o acesso à educação, à saúde de qualidade, à creche, ao saneamento básico, à terra e à moradia, entre outros. Se o Brasil não tinha um Estado de bem-estar social que garantisse os direitos básicos da cidadania, era preciso criá-lo. E a luta se deu de várias formas e em várias frentes. Significou fazer pressão direta sobre os equipamentos públicos nos territórios, votar em candidatos da oposição nos pleitos municipais, realizar manifestações e protestos nas ruas, ocupar cargos no interior da burocracia pública, criar novos sindicatos e novos partidos políticos. Os movimentos foram construindo uma concepção de reforma democrática das instituições que passava também pela ampliação dos espaços institucionais para o diálogo com o Estado, visando influenciar o processo de formulação das políticas públicas.

A luta teve seu ponto alto no processo constituinte, desdobrando-se em importantes inovações institucionais na gestão pública brasileira a partir dos anos de 1990. No coração do processo de reforma, estava o pressuposto de que a sociedade civil tinha o direito de ter sua voz ouvida na tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas públicas e que, dessa participação, iriam resultar políticas melhores e mais sustentáveis. Alguns modelos se consagraram, como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências. O êxito da experiência pioneira do orçamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, seguido da disseminação da experiência para outras prefeituras, fez do Brasil um exemplo internacional no que se refere à democracia participativa. Os conselhos se incorporaram aos principais sistemas de políticas públicas, chegando a praticamente todos os municípios brasileiros, além dos governos estaduais e federal.

A partir de 2003, o processo de inovação institucional se ampliou para a esfera federal, com a criação de novos conselhos e conferências em diversas áreas. Destaca-se ainda a construção participativa do orçamento, com o Plano Plurianual, e a criação das chamadas “mesas de diálogo”, que produziram resultados importantes na pactuação e formulação de políticas públicas. O aprofundamento da participação implicou em reformas institucionais em diversos setores da administração pública federal, assim como na ampliação da participação para grupos e organizações da sociedade civil tradicionalmente ausentes do processo de tomada de decisões. Mais recentemente, o governo federal investiu em novos formatos e instrumentos participativos, por meio de plataformas virtuais e linguagens mais próximas ao universo da juventude.

Entremeado a esse rico processo, a sociedade civil brasileira já havia mostrado sua força nas ruas em quatro importantes ciclos de mobilização ao longo dessas quatro décadas: a campanha pelas Diretas Já, em 1983 e 1984; o Movimento Caras-Pintadas, em 1992; o Fórum Social Mundial, realizado pela primeira vez em 2001; e as mobilizações pela redução da tarifa do transporte público, em junho de 2013.

Tais ciclos de mobilização constituíram janelas políticas fundamentais para o avanço da agenda progressista e para a ampliação dos canais de participação, acelerando o ritmo das mudanças sociais e institucionais. Pois, assim como a democracia participativa não é a negação da democracia representativa, as grandes mobilizações de rua não invalidam – ou são invalidadas – pelo esforço da construção de canais institucionais de mediação Estado-sociedade. São dimensões da luta política que, em sua especificidade e complexidade, fazem avançar a agenda dos direitos.

O autoritarismo, o clientelismo e o populismo buscaram reduzir a sociedade ao Estado e negar o conflito constitutivo do processo de construção da democracia, silenciando o dissenso e deslegitimando a presença de certos atores e demandas na esfera pública. Uma democracia viva – em uma sociedade tão plural como a brasileira – precisa reconhecer não apenas a diversidade de vozes que constituem o Brasil, mas também os diferentes canais e espaços nos quais essas vozes buscam se fazer ouvir.

A presente publicação celebra as conquistas e conta parte dessa história da construção da democracia participativa no Brasil. Sabemos que celebrar é apostar no futuro e para isso é preciso coragem para reconhecer os desafios do presente e, assim, avançar. A publicação do Decreto nº 8.243/2014 pela presidente Dilma Rousseff e todo o esforço empreendido desde 2003 pelo governo federal confirmam a decisão de aprofundar os ganhos da participação social a partir da sua afirmação como método de governo. Mas essa escolha também não é isenta de desafios e contradições.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a sociedade civil e o Estado são internamente heterogêneos e que a proposta de aprofundar a participação institucional como forma de efetivar direitos não encontra a mesma acolhida no conjunto de setores que os constituem. A agenda da participação precisa ser construída não apenas na relação entre Estado e sociedade, mas também nas disputas internas aos referidos campos. Por isso, a disposição ao diálogo e à negociação são atributos essenciais àqueles comprometidos com o aprofundamento de uma cultura política participativa.

Em segundo lugar, avançar na direção da conformação de um sistema de participação coloca sempre na mesa uma equação difícil de ser resolvida porque, de certa forma,

exige operar com princípios opostos: institucionalizar procedimentos – sedimentar o *instituído* – e, ao mesmo tempo, manter acesa e estimular a chama da inovação – alimentando os processos *instituintes*. Ou seja, o desafio em jogo é aprofundar o processo de institucionalização e, ao mesmo tempo, não se burocratizar, não engessar, não se enredar nas malhas de um discurso técnico e distante do cidadão comum. Não é uma equação fácil e o êxito da empreitada exige criatividade e muito investimento no diálogo com a pluralidade de setores que constituem a sociedade civil e o Estado brasileiro. É preciso ajustar os radares para captar o novo e trazê-lo como alimento para (des)ajustar discursos, consensos e rotas previamente definidas.

Para a Secretaria-Geral da Presidência da República, que tem como missão organizar e estimular esse diálogo fecundo entre a sociedade civil e o Estado, superar esse desafio requer de certa forma ser um “Estado em movimento”, ou seja, em contínuo processo de experimentação institucional. Nessa direção, vale retomar as análises do sociólogo português Boaventura de Souza Santos: “O novo Estado de bem-estar social é um Estado experimental, e é a experimentação contínua com participação ativa dos cidadãos que garante a sustentabilidade do bem-estar” (Santos, 1998: 68).

A capacidade de experimentação é ainda mais essencial depois das mobilizações desencadeadas a partir dos protestos de junho de 2013. Dentre as incertezas que esse novo ciclo de protestos impôs à análise e à ação políticas, está a forma como as manifestações vão dialogar com a institucionalidade participativa construída como resultado dos ciclos anteriores. A presente publicação reconhece que as ruas de junho de 2013 têm desafiado os espaços institucionais de participação a se mostrarem como alternativa de mudança para uma geração que não viveu o ciclo de protestos dos anos 80 e 90. Para a juventude, a participação precisa fazer sentido.

As ruas explodiram o tempo da espera e trouxeram para a política o tempo da urgência. O acesso aos direitos básicos de cidadania se exige aqui e agora. Como os espaços de

participação vão dialogar com essa força que emerge nas ruas? Até que ponto pode se fortalecer por meio dela? Os canais de participação existentes estão prontos para oferecer um caminho que conduza às mudanças desejadas? Essa publicação não tem a pretensão de responder a todas as perguntas, mas foi escrita sob tais questionamentos e espera trazer elementos para que se possa avançar não apenas em um bom diagnóstico, mas também no esforço para pensar os próximos passos deste percurso.

Por fim, é importante esclarecer que não se pretende aqui esgotar a riqueza da história da participação social no Brasil. Nosso foco é mais limitado e modesto: buscamos construir uma narrativa em torno dos processos de inovação democrática participativa que resultaram na proposição da Política Nacional de Participação Social. As práticas de governança participativa se disseminam por todo o governo federal, além de estados, municípios e demais poderes da República. Seria impossível recuperar toda a riqueza dessas histórias aqui. E é reconhecendo e respeitando essa diversidade que trazemos nosso relato, necessariamente parcial, a partir de um lugar institucional privilegiado, a Secretaria-Geral da Presidência da República, à qual coube estimular e conferir efetividade à participação, construindo seu lugar como método de governo.

A publicação está dividida em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, faz-se um voo panorâmico pelas décadas de 1970 e 1980, com o objetivo de localizar as origens recentes a partir das quais se construíram as bases da democracia participativa no Brasil. No capítulo seguinte, a análise se volta para a experimentação em torno das novas institucionalidades democráticas nos níveis subnacionais, no decorrer da década de 1990. No terceiro capítulo, o foco é o desenvolvimento das experiências de participação no governo federal entre 2003 e 2010. No quarto capítulo, fazemos uma análise mais detida do período de consolidação da participação institucional no governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014. Na conclusão, busca-se indicar caminhos possíveis no trajeto de ampliação da participação social, abertura do Estado e aprofundamento da democracia no Brasil.



MOVIMENTO PELAS DIRETAS JÁ NO VALE DO ANHANGABAÚ (SP), 1984

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia

CAPÍTULO 1
**A LUTA CONTRA A DITADURA E
EM DEFESA DA PARTICIPAÇÃO
(1970-1988)**

CAPÍTULO 1: A LUTA CONTRA A DITADURA E EM DEFESA DA PARTICIPAÇÃO (1970-1988)



ASSEMBLEIA DE METALÚRGICOS DO ABC, DURANTE A
INTERVENÇÃO FEDERAL NO SINDICATO DOS METALÚRGICOS DE
SÃO BERNARDO (SP), 1980

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia

Nos anos 70 e 80, a sociedade brasileira lutava contra a ditadura militar ao mesmo tempo em que construía um sentido forte de democracia, que tinha como centro a ideia do direito à participação popular. O que os movimentos reivindicavam naquele momento não era apenas o fim do regime de exceção. A bandeira pelo retorno à democracia se combinava à luta por viver com dignidade no exercício dos direitos básicos: educação, saúde, moradia, trabalho, alimentação e transporte público, entre outros.

No decorrer dessa empreitada, foi construída uma nova gramática política que passaria a orientar a partir de então os anseios por novos padrões de relação entre Estado e sociedade. Tal desejo se expressava tanto nas vigorosas manifestações de rua quanto no esforço por reformar as instituições políticas.

Nesse capítulo, vamos contar parte desse processo. Iniciamos com a discussão sobre os movimentos sociais e a criação de novos direitos da cidadania. Na sequência, o texto recupera dois importantes momentos da história brasileira recente: a campanha pelas Diretas Já, em 1983 e 1984, e a participação popular no processo da Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988. A mobilização popular gerada nesses eventos ajudou a disseminar uma concepção de democracia que combinava participação e representação e que, por força da pressão popular, encontrou abrigo na Constituição Federal de 1988.



MANIFESTAÇÃO DO MOVIMENTO PELA ANISTIA AMPLA GERAL E IRRESTRITA EM SÃO PAULO, 1979

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal

1.1 OS MOVIMENTOS POPULARES E A INVENÇÃO DE NOVOS DIREITOS

Nesse processo, o que se destaca com mais centralidade é o apelo a uma noção do *direito como invenção*, que tem como base de legitimidade o cotidiano das lutas populares nas periferias urbanas. Ou seja, além de se apresentarem para exigir os direitos que a lei lhes garante, os movimentos sociais usaram a esfera pública para demandar o reconhecimento de novos direitos. Ao se referir a esse momento, Evelina Dagnino fala da emergência de uma **nova cidadania** que não está limitada ao acesso a direitos previamente definidos. A nova cidadania inclui fortemente essa invenção de novos direitos como uma estratégia dos excluídos, uma “cidadania de baixo para cima” (Dagnino, 1994). Uma edição da revista Proposta, produzida pela Fase –

Solidariedade e Educação, organização da sociedade civil que desde os anos 60 presta assessoria aos movimentos sociais, mostra a força mobilizadora dessa concepção:

“Entendendo-se como direitos não apenas os reconhecidos em leis de natureza liberal ou corporativa mas, essencialmente, os reconhecidos pelas aspirações populares e legitimadas pela maioria. Nesse sentido, essa cidadania coletiva e orgânica das massas pressupõe a conquista de um direito essencial (que deve ser inalienável) pelos movimentos populares: o direito de conquistar (e gerir) direitos” (Revista Proposta, nº 29, 1986).

A NOVA CIDADANIA



MANIFESTAÇÃO DO MOVIMENTO CONTRA A CARESTIA NA PRAÇA DA SÉ, 1978

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia

A nova cidadania trabalha com uma “redefinição da ideia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos”. Não se limita às conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos; mas “inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e de sua prática concreta”. É “uma estratégia dos não cidadãos, dos excluídos, uma cidadania de baixo para cima”, cujo foco está na “difusão de uma cultura de direitos” no conjunto das relações sociais. O que está em jogo não é a apenas a inclusão no sistema político, mas “*o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema, o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade*” (Dagnino, 1994).



MANIFESTAÇÃO DO 1º DE MAIO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP). METALÚRGICOS EM GREVE E POLÍCIA MILITAR EM FRENTE DA IGREJA DA MATRIZ, 1980

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal

Dois livros, hoje clássicos, contaram parte dessa história. O primeiro, com o sugestivo título “Quando novos personagens entram em cena” (1988), de Eder Sader, fala das experiências dos trabalhadores da Grande São Paulo nas décadas de 1970 e 1980, e outro, de Ana Maria Doimo, sob o título “A vez e a voz do popular” (1995), analisa a participação política dos movimentos sociais no Brasil. Os dois mostram a diversidade da configuração das classes populares que se expressava nas suas formas organizativas, nas demandas e nas diferentes formas de relação com o Estado: o Movimento do Custo de Vida, os movimentos de moradia, de luta contra o desemprego, o movimento de saúde, o movimento de transporte coletivo, os Clubes de Mães da periferia, o Sindicato



MANIFESTAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA PORTA DO PALÁCIO DOS BANDEIRANTES, EM SÃO PAULO, 1979

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia

dos Metalúrgicos de São Bernardo, entre outros. O ciclo de greves de meados dos anos de 1970 conformou um capítulo importante dessa história, com destaque para as greves do ABC que, ao mesmo tempo em que mostravam a força da nova configuração social dos trabalhadores, construíam na prática da luta contra o desemprego e o arrocho salarial uma nova forma de relação entre os sindicatos, os empregadores e o Estado. No rastro dessas mobilizações, fortaleceram-se as oposições sindicais urbanas e rurais, como espaços de engendramento de uma

concepção sindical combativa, cujo principal resultado em termos político-institucionais foi a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Os sindicatos, as comissões de fábricas, as pastorais sociais, entre outros, foram espaços de socialização política nas quais se forjou um novo sentido de cidadania e um forte sentimento de solidariedade entre os excluídos, que acabou por pautar os rumos da transição.

Em todas essas experiências, os autores destacam um desejo comum de ser “sujeito da própria história” e de criar novas formas de relação social e política, fundadas nos valores da solidariedade, justiça social, dignidade e, talvez a principal delas, a ideia de que só com a luta se conquistam direitos (Sader, 1988; Doimo, 1995). As Comunidades Eclesiais de Base e a educação popular, fundamentada no trabalho de Paulo Freire, ajudaram a fomentar essa ideia da participação e da luta como estratégia para concretizar direitos, ao apostar no saber popular como algo que deveria ser valorizado. Esse aprendizado produzido na base, a partir do investimento na educação popular e na comunicação popular (Doimo, 1995), foi fundamental para a dinâmica mobilizatória presente no ciclo de transformações político-sociais subsequente.

GREVE DOS METALÚRGICOS DE SÃO PAULO, 1979

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal





MANIFESTAÇÃO DA UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES EM SÃO PAULO, 1979

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia



MULHERES UNIDAS PELOS 120 DIAS DE LICENÇA GESTANTE, NO RIO DE JANEIRO, 1989

Foto: Claudia Ferreira



PASSEATA CONTRA O RACISMO DURANTE AS MANIFESTAÇÕES DO DIA INTERNACIONAL DA MULHER NO RIO DE JANEIRO, 1989

Foto: Claudia Ferreira

O PAPEL DAS PASTORAIS NA MOBILIZAÇÃO POPULAR

As ações das pastorais da Igreja Católica, no campo e na cidade, foram fundamentais na conformação do protagonismo popular, base da resistência e da luta dos setores populares pela democracia e pela dignidade da pessoa humana. Inspiradas pela Teologia da Libertação e pela Pedagogia do Oprimido, as pastorais sociais e juvenis ligadas à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) desempenharam papel fundamental na mobilização de base.

Já na década de 60, antigos militantes da Juventude Operária Católica e da Ação Católica Operária começavam a organizar pequenos grupos de trabalhadores e trabalhadoras católicas em suas comunidades, ampliando os espaços de diálogo e reflexão sobre as injustiças cotidianas, ao mesmo tempo em que fortaleciam sua organização em sindicatos, o que levaria a criação da Pastoral Operária (PO) na década de 70.

Da mesma forma, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), instituída em 1975, em plena ditadura militar, foi um importante espaço de resistência contra a repressão do Estado no meio rural. Indígenas, mulheres, peões, posseiros e migrantes eram os sujeitos que, na disputa pela terra, foram construindo um sentido próprio de luta pela democracia.

Também vinculado à CNBB estava o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), criado em 1972 em oposição à política indigenista vigente, com a missão de fortalecer o protagonismo indígena por meio da articulação das aldeias e de suas lideranças. A partir das mobilizações indígenas e das organizações de apoio, a Constituição de 1988 acabou por conferir um tratamento inédito aos povos indígenas, reconhecendo seu direito à diferença e rompendo com a tradição assimilacionista que prevalecera até então.



MANIFESTAÇÃO DO MOVIMENTO CONTRA A CARESTIA
NO CENTRO DE SÃO PAULO, EM 1980

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal



MANIFESTAÇÃO CONTRA A POLÍTICA SALARIAL
EM SÃO PAULO, 1983

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia



MANIFESTAÇÃO DO MOVIMENTO DE MULHERES PELA
ANISTIA DURANTE O 8 DE MARÇO DE 1989, EM SÃO PAULO

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal

No bojo desses processos, a expressão o “povo como sujeito da própria história” foi ganhando vida em movimentos populares Brasil afora. Ana Maria Doimo recupera com precisão os discursos por meio dos quais se conformou o conceito de poder popular e a importância que a ideia de “participação de baixo para cima” assume:

“Estava, pois, fundado o tempo da ‘vez e voz do povo’. A partir daí, não haveria mais lugar para qualquer tipo de diretividade, partisse ela do Estado, dos partidos políticos, dos sindicatos, das vanguardas de esquerda, dos intelectuais, ou mesmo das lideranças locais. (...) Tudo deveria vir ‘de baixo para cima’. Agora, em nome da diluição da dicotomia dirigente-dirigido, todos deveriam participar integralmente do processo de tomada de decisões” (Doimo, 1995: 124).

Entre o final de 1970 e todo o decorrer dos anos de 1980, a sociedade foi se tornando mais diversificada e complexa, gerando novas estruturas de mobilização cujo foco estava na “articulação das lutas”. Como exemplo, podemos citar: Central de Mulheres Brasileiras (CMB) – 1975; Movimento de Defesa do Favelado (MDF) – 1978; Movimento Negro Unificado (MNU) – 1978; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – 1980; Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (Anampos) – 1980; Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclate) – 1981; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) – 1982; Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) – 1982; Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) – 1982; Central Única dos Trabalhadores (CUT) – 1983; Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FRNU) – 1987, entre muitos outros.

Em dois momentos, esse associativismo diverso e vigoroso mostrou a sua força na cena pública: na campanha pelas Diretas Já, em 1983 e 1984, e no processo constituinte, entre 1987 e 1988. A agenda política colocada em curso nessas campanhas tem no seu cerne a institucionalização de uma democracia participativa.

1.2 O CICLO DE PROTESTOS PELAS “DIRETAS JÁ”



COMÍCIO PELAS DIRETAS JÁ NO RIO DE JANEIRO, 1984

Foto: Claudia Ferreira

CICLO DE PROTESTOS

Sidney Tarrow, autor de referência nos estudos dos movimentos sociais, define ‘ciclo de protesto’ como “uma fase de intensificação dos conflitos e da confrontação no sistema social, que inclui uma rápida difusão da ação coletiva dos setores mais mobilizados para os menos mobilizados; um ritmo de inovação acelerado nas formas de confrontação; significados novos ou transformados para a ação coletiva; uma combinação de participação organizada e não organizada; e uma sequência de interação intensificada entre dissidentes e autoridades que podem terminar em reforma, repressão e, às vezes, numa revolução” (Tarrow, 1997: 263-264. Livre tradução).



MOBILIZAÇÃO PELAS DIRETAS JÁ NA RUA BOA VISTA,
CENTRO DE SÃO PAULO, 1984

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia



MANIFESTAÇÕES PELO VOTO DIRETO NO
RIO DE JANEIRO, 1984

Foto: Claudia Ferreira



LEONEL BRIZOLA EM COMÍCIO NA
CINELÂNDIA (RJ), 1982

Foto: Claudia Ferreira

No processo de mobilização em prol das Diretas Já, os “comitês pró-Diretas” desempenharam papel destacado como instâncias de organização popular autônomas que, ao congregar movimentos populares, religiosos, partidos de esquerda, servidores públicos e intelectuais, geravam uma teia de organização a favor das eleições diretas, atingindo não apenas as capitais, mas também pequenas cidades no interior do país. Foi essa dinâmica descentralizada e territorialmente referida que transformou o desejo pela democracia em um movimento nacional de massa (Rodrigues, 2003).

No auge das mobilizações pelas Diretas Já, o mega comício do dia 10 de abril de 1984, no Rio de Janeiro, levou às ruas um milhão e cem mil pessoas, segundo dados da imprensa. O comício, que contava com a presença de vários artistas, governadores, parlamentares, líderes sindicais e representantes de organizações da sociedade civil, teve discursos, música e muita descontração. Chacrinha, com seu jeito característico, divertia o público com “Alô Valdemar, o povo quer votar; alô Anacleta o povo quer a direta”, enquanto Fafá de Belém emocionava a multidão ao cantar “Menestrel das Alagoas”, em homenagem a Teotônio Vilela. Ao final do comício, artistas e o público cantavam o Hino Nacional e a música “Caminhando e Cantando...”, de Geraldo Vandré.

Alguns trechos de discursos proferidos no comício:

“Ou a gente se acovarda e morre de cabeça baixa ou a gente toma coragem e morre lutando pelo direito do nosso povo.”

Luiz Inácio Lula da Silva

“Estão querendo fazer desse país uma democracia sem povo e sem votos. E a única maneira de impedir que essa vontade da minoria dominante prevaleça sobre a vontade da maioria usurpada é através de demonstrações como essas.”

Tancredo Neves

“Vamos preparar nossos títulos que as eleições diretas não estão longe.”

Leonel Brizola
(Rodrigues, 2003)



MOVIMENTO PELAS DIRETAS JÁ NO VALE DO ANHANGABAÚ (SP), 1984

Foto: Ennio Brauns/Foto&Grafia

Embalado pela força das ruas, Dante de Oliveira, autor da emenda das Diretas, proclamava no dia seguinte: “Que as eleições diretas sejam a luz vislumbrada ao fim do túnel. Venham conosco, cidadãos dignos desse país. O povo que se organiza, que se une, dificilmente se verga e se deixa vencer.

Vamos juntos até o dia da vitória!” (Folha de S. Paulo, “Diretas Já”, 11 de abril de 1984).

No dia 16 de abril, foi a vez de São Paulo exibir a maior manifestação popular de sua história. No jornal Folha de S. Paulo, a narrativa do grande comício ganhava tons épicos:



SÃO PAULO FAZ O MAIOR COMÍCIO

Mais de um milhão de pessoas em silêncio, mãos entrelaçadas, braços para cima. Ao sinal do maestro Benito Juarez, da Orquestra Sinfônica de Campinas, a multidão cantou o Hino Nacional. Do céu caía papel picado, papel amarelo, a cor das diretas, brilhando à luz dos holofotes. No Vale do Anhangabaú, muita gente chorou.

(...) Mas a alegria superou o choro. Enquanto a passeata avançava pelo centro da cidade, pequenos grupos se destacavam e dançavam forró, faziam humor ("Figueiredo para ex-presidente", dizia um cartaz: "Pois eu prefiro cheiro de cavalo", lembrava outro), puxavam novas palavras de ordem: "Não, não, não / ao colégio do João". Em nome da festa das diretas, os professores se privaram de vaiar o governador Franco Montoro; PT e PMDB evitaram a costumeira troca de estocadas e trabalham juntos na organização da passeata; PCB, PC do B e MR-8 aceitaram pacificamente uma escala de oradores que não os incluía.

Quantas pessoas foram à passeata? Montoro falou em quase dois milhões, Osmar Santos anunciou 1 milhão e 700 mil, a PM calculou 1 milhão e meio, o secretário do Planejamento da Prefeitura, Jorge Wilheim, cita 1 milhão. (...) Não importa: o que vale é que jamais houve concentração desse nível – e sem nenhum incidente a prejudicá-la, nenhuma briga, nenhum batedor de carteira, nenhuma ocorrência policial sequer, a multidão unida na alegria, na emoção e na luta pelas diretas (e, ainda por cima, qualquer dos números citados é maior e mais expressivo do que 686, número de integrantes do Colégio Eleitoral). O leitor pode fazer as contas: quantos de seus conhecidos foram à passeata?

A multidão em marcha lotou a Sé, a Benjamim Constant, o Viaduto do Chá, a praça Ramos, a Conselheiro Crispiniano, a São João, o Anhangabaú; muitos bares do caminho ficaram abertos e não tiveram problemas – apenas lucros (...).

A vítima favorita, porém, foi o Colégio Eleitoral. Lula se transformou no orador mais aplaudido da noite ao afirmar, em resposta ao general Rubem Ludwig, que aquela manifestação não era baderna: "Baderna é o Colégio Eleitoral".

Às 20h30, no horário do final do comício, o presidente Figueiredo surgia em rede nacional de TV para anunciar sua proposta: diretas mais tarde, em 1988. O delegado Romeu Tuma, da Polícia Federal, informava Brasília de que "o verde do Anhangabaú foi coberto pelo vermelho das bandeiras dos partidos de esquerda". E, enquanto a multidão se retirava calmamente, os fogos de artifício escreviam no céu de São Paulo a mensagem do comício: "Diretas já".

(Folha de S. Paulo, 17 de abril de 1984)

As grandes manifestações expressavam o consenso vigente na opinião pública em apoio às Diretas Já, ao mesmo tempo em que construíam fatos políticos que influenciavam a dinâmica das interações no interior do Congresso. Mas se o recado das ruas era o desejo de ruptura, representado pela quebra do principal mecanismo institucional de reprodução política do regime, o Colégio Eleitoral, a saída que acabou prevalecendo foi a superação do regime com base na própria institucionalidade vigente

(Rodrigues, 2003: 160). No dia 25 de abril de 1984, a Emenda Dante de Oliveira (a emenda das Diretas Já) foi derrotada no Congresso por 22 votos, e os brasileiros tiveram que esperar até 1989 para votar para presidente. Após a decepção, seguiu-se o esforço para influenciar os rumos do processo constituinte e, como veremos, o aprendizado político propiciado pelos comitês pró-diretas se transformou em recursos de mobilização na nova fase.

1.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUINTE

Em junho de 1985, o presidente José Sarney encaminhou mensagem ao Congresso Nacional propondo a convocação da Constituinte, que resultou na Emenda Constitucional nº 26. O livro “Cidadão Constituinte: a Saga das Emendas Populares” (Michiles *et al*, 1989) conta o processo de mobilização da sociedade para participação nos trabalhos da Assembleia Constituinte e avalia seus resultados.

Michiles e outros autores relatam que a princípio foi difícil superar o ceticismo já que, para alguns, um assunto tão distante da vida cotidiana das pessoas, como os assuntos constitucionais, tornaria inviável a popularização da campanha. Foram várias as formas encontradas para gerar mobilização em torno do tema e, nesse sentido, cabe destacar o “Projeto Educação

Popular Constituinte”, idealizado por entidades de assessoria ao movimento popular e às pastorais sociais que, por meio da produção de vídeos e cartilhas, buscava sensibilizar comunidades rurais e urbanas sobre a importância do tema constitucional para a vida das pessoas e estimulá-las a tomar parte no processo (Michiles *et al*, 1989).

Em novembro de 1986, mais de 69 milhões de eleitores escolheram os 559 parlamentares que compuseram a Assembleia Nacional Constituinte, instalada formalmente em fevereiro de 1987. Na abertura dos trabalhos, o presidente eleito da Assembleia, deputado Ulysses Guimarães, destacou que a Constituinte estava de “costas para o passado” e, referindo-se à crescente mobilização social, acrescentou:



PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO CONGRESSO NACIONAL, 1988

Foto: Acervo Agência Brasil (ABr)

“Esses meses demonstraram que o Brasil não cabe mais nos limites históricos que exploradores de sempre querem impor. Nossa povo cresceu, assumiu o seu destino, juntou-se em multidões, reclamou a restauração democrática, a justiça e a dignidade do Estado”¹ (Ulysses Guimarães, 1987).

Os comitês “pró-participação popular na Constituinte” foram um importante instrumento de mobilização, entre 1987 e 1988. Os comitês eram compostos por militantes políticos, sindicais, agentes de pastoral, associações de moradores, movimentos populares e associações profissionais que, com capacidades e recursos diferenciados, se envolveram no difícil e longo processo de negociação constitucional, ajudando a criar pontes e ampliar diálogos em torno dos interesses populares. Com o apoio dos partidos, mas sob uma chave suprapartidária, os comitês realizaram encontros nos estados com parlamentares de diferentes siglas em apoio às propostas populares (Michiles *et al*, 1989: 39).

¹ “Instalação da Assembleia Nacional Constituinte completa 25 anos”, disponível no arquivo da Câmara dos Deputados.

A primeira vitória foi a conquista do instrumento da iniciativa popular, conhecida como “emenda popular”. A iniciativa popular foi incluída no artigo 24 do regimento interno da Constituinte², no qual se lê: “Fica assegurada (...) a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em lista organizada por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas”.

Conquistado o instrumento, tratava-se então de investir na mobilização para a apresentação dos projetos e coletas de assinaturas. Os resultados foram expressivos: entre março e agosto de 1987, foram apresentadas 122 emendas populares, reunindo mais de 12 milhões de assinaturas. As emendas versavam sobre temas variados, entre os quais podemos citar: salário mínimo e salário família; contra a violência; saneamento básico; política habitacional; reforma agrária; populações indígenas; dívida externa; direito de greve; democratização da comunicação; discriminação racial; e direitos humanos. Destacamos a emenda nº 50, que versava sobre o sistema nacional de saúde e a emendas nº 21, 22 e 56³, que

visavam assegurar instrumentos de participação popular (Soares, 2007).

Em relação às emendas voltadas aos instrumentos de participação, Michiles e outros autores relatam que havia o temor de não se conseguir chegar a 30 mil assinaturas, visto que não eram demandas que tratavam de um setor específico ou que pudessem estar diretamente associadas a interesses materiais. A demanda pressupunha, continua os autores, “um nível de consciência política mais elevada mas, especialmente, uma boa dose de esperança nas possibilidades de aperfeiçoamento do sistema democrático” (Michiles et al, 1989: 93). E a esperança resultou em 402.266 assinaturas, fato que situou essa emenda entre as mais subscritas, ficando em nono lugar no número de assinaturas (Michiles et al, 1989: 93)⁴.

Outra importante forma de participação eram as caravanas para Brasília para acompanhar os trabalhos dos parlamentares no Congresso. Em artigo escrito no calor dos acontecimentos, o professor Florestan Fernandes narrava a “invasão” da política institucional pela sociedade e, com esperança e realismo, apontava os desafios do novo momento, cujo desfecho ainda estava em aberto.

“Nesta fase, na qual se realiza uma espécie de auditoria do Brasil real (...) por várias vias, gente de diversas categorias sociais, profissionais, étnicas e raciais surge no centro do palco e assume o papel de agente, de senhor da fala. Um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam com os notáveis (...). O ‘lobbysmo’ encontra, assim, um antídoto e os constituintes são devolvidos ao diálogo com o povo (...). Essas pessoas atravessam as portas do Parlamento como paladinos de causas particulares de alto significado nacional. (...) Desfraldam a bandeira das grandes esperanças e das grandes ilusões, combatem por utopias e lutam pelo nosso futuro (...). Enfim, vemos o mundo pelo avesso. O povo inunda a ANC [Assembleia Nacional Constituinte] e abarrotá as subcomissões de propostas, de informações e de sonhos. (...) Permitiram que os cidadãos invadissem a cidadela dos políticos profissionais e desempenhassem, pelo menos por um curto período, os papéis de ‘representantes do povo’. O dito está dito. Toneladas de papéis desabaram sobre as subcomissões e, agora, não há como ignorar o seu conteúdo. O desafio está lançado. Não há como ignorar o que a maioria espera dos constituintes. (...) A Constituição se definiu concretamente como uma arma na luta contra o arbítrio, é uma resposta à ditadura e à tutela militar. (...) Existe o empenho coletivo de partir-se de uma posição avançada na prática de uma democracia de participação ampliada” (Folha de S. Paulo, 8 de maio de 1987. “Invasão e desafio”, de Florestan Fernandes).

2 Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, disponível no arquivo da Câmara dos Deputados.

3 O texto integral das emendas encontra-se no Anexo III.

4 Os anais e a íntegra das emendas populares, com justificativas, estão disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados.



COMEMORAÇÕES EM BRASÍLIA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Foto: Acervo ABr

Foram apresentadas seis emendas populares tratando do tema da reforma agrária, subscritas por 1.562.332 assinaturas. Mas, dada a correlação de forças desfavorável, a emenda popular da reforma agrária não foi incluída no texto constitucional. Na redação final, o artigo 185 definiu como insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária “a propriedade produtiva”, deixando para regulamentação a definição dos requisitos relativos à função social da terra.

Segundo Lucas Brandão, o conjunto de leis onde as emendas populares tiveram o maior grau de influência foi o capítulo da criança e do adolescente. Relata o autor: “O

conteúdo do capítulo foi o resultado da união das duas emendas populares escritas sobre o tema: a de nº 064 e a de nº 096 que, juntas, reuniram 123.355 assinaturas. (...) No texto final, boa parte do capítulo VII, emendado em 2010 para contemplar também a categoria ‘jovens’, tem a sua origem nas duas emendas” (Brandão, 2011: 167). O autor também destaca a mobilização social em defesa da reforma urbana, que obteve 133.068 assinaturas para a emenda popular nº 63. Além de assegurar o direito à moradia, o movimento de moradia (art. 6)⁵ também conquistou o usucapião urbano (art. 183)⁶ e rural (art. 191)⁷ (Brandão, 2011: 174).

“A participação popular conquistou a participação popular. (...) Pela primeira vez na história o povo esteve realmente presente e participou das decisões num momento de elaboração constitucional. Essa foi uma conquista da participação popular. A partir de agora inicia-se uma nova luta, em outras condições, mas com o mesmo objetivo de conquistar para o povo o direito de participar das decisões políticas fundamentais” (Dalmo Dallari, 1989: 387).

5 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

6 Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

7 Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Os atores articulados na ampla campanha popular pela Constituinte foram decisivos para os avanços da participação incorporados na Constituição de 1988, entre os quais podemos citar: o reconhecimento expresso da democracia direta, ao lado da democracia representativa, e o exercício da soberania popular não apenas através do voto, mas também do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Importante também foi o espaço que a Constituição de 1988 abriu para a participação popular nas áreas de políticas públicas, principalmente no que se refere à saúde, assistência social, criança e adolescente e políticas urbanas. A nova Constituição harmonizava, assim, os preceitos da representação e da participação numa arquitetura legal inovadora que reconhecia o papel do cidadão nas decisões nacionais, muito além do seu papel como eleitor.



ULYSSES GUIMARÃES E A CARTA DE 1988

Foto: Acervo ABr

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A participação social é um preceito que aparece diversas vezes na Constituição Federal de 1988:

- **DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS. Parágrafo único do Art. 1º:** "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou DIRETAMENTE, nos termos desta Constituição".
- **DIREITOS SOCIAIS. Art. 10:** É assegurada a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.
- **DIREITOS POLÍTICOS. Art. 14:** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.
- **SEGURIDADE SOCIAL. Parágrafo único do Art. 194:** Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a segurança social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII. Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade.
- **SAÚDE. Art. 198:** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III. Participação da comunidade.
- **ASSISTÊNCIA SOCIAL. Art. 204:** As ações governamentais na área de assistência social serão (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes (...) II. Participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

- **EDUCAÇÃO.** Art. 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios (...) VI. Gestão democrática do ensino público, na forma da lei.
- **CRIANÇA E ADOLESCENTE.** Art. 227, § 1º: O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais. § 7º: No atendimento da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.
- **CULTURA.** Art. 216-A, § 1º: O Sistema Nacional de Cultura (...) rege-se pelos seguintes princípios: X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012).
- **FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA.** Art. 79, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: O fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000).



O CONGRESSO NACIONAL COMEMORA A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Foto: Acervo AB

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REPRESENTATIVA

Um dos ganhos da Constituição de 1988 foi a incorporação da dimensão participativa na concepção de democracia. De fato, como demonstrou a experiência do período pós-Constituinte, representação e participação são complementares e se reforçam mutuamente. Ao analisar a influência das conferências nacionais na produção legislativa do Congresso Nacional, Thamy Pogrebinschi constata que “quanto maior o grau de institucionalização das práticas participativas e deliberativas, maior a estabilidade das instituições representativas” (Pogrebinschi, 2010: 40).

Isso porque os mecanismos e instâncias de participação contribuem com informações relevantes para os legisladores, ao trazerem demandas e propostas que poderiam não chegar à agenda política pela mediação partidária tradicional. Isso fica claro principalmente nos casos dos grupos sociais minoritários, como idosos, jovens, crianças e adolescentes, mulheres, negros, indígenas e LGBT, que conseguiram, por meio das conferências, organizar uma agenda de propostas setoriais tanto de caráter administrativo quanto legislativo (Pogrebinschi, 2012).

Assim, os espaços de participação operam para aproximar os representantes legislativos das preferências dos cidadãos sobre temas específicos, ajudando a formar a agenda e embasar a tomada de decisões no Congresso Nacional e no Poder Executivo, fortalecendo, portanto, a própria representação.

Ampliar os espaços nos quais o cidadão comum pode influenciar as decisões coletivas e garantir novos espaços de socialização política é essencial para uma democracia vibrante. A participação do cidadão nas decisões políticas aprimora as instituições democráticas e favorece a construção de políticas públicas mais inclusivas e eficientes, uma vez que:

- a) A participação oferece aos poderes Executivo e Legislativo subsídios informacionais que permitem construir desenhos de políticas públicas mais próximas à realidade e expectativas dos cidadãos, o que amplia as chances de sucesso nos processos de implementação;
- b) A participação permite à sociedade não apenas influenciar a aplicação dos recursos públicos, como também zelar pela sua correta utilização. Ao envolver as comunidades com os processos orçamentários estimula-se a transparência e a responsabilização;
- c) A abertura de novos canais de participação é particularmente importante para que grupos historicamente excluídos possam ter sua voz ouvida e seus interesses considerados nos processos de deliberação pública;
- d) Estimular a juventude a ter voz nos assuntos públicos e construir canais alternativos de socialização política é fortalecer a democracia como resposta aos desafios do presente e do futuro.



**MANIFESTAÇÃO DOS CARAS-PINTADAS
EM FRENTE AO CONGRESSO NACIONAL,
EM BRASÍLIA (DF), 1992**

Foto: Márcio Arruda/Folhapress

A black and white aerial photograph capturing a massive political rally in São Paulo, Brazil, during the late 1980s. The scene is filled with a dense, sprawling crowd of people filling the streets and surrounding areas. In the background, a large, modern office building with many windows stands prominently. The foreground shows a mix of urban infrastructure, including roads, fences, and some industrial or temporary structures. The overall atmosphere is one of a major public event.

CAPÍTULO 2

AS INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS NOS ANOS 90 (1989-2000)

CAPÍTULO 2: AS INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS NOS ANOS 90 (1989-2000)



MOBILIZAÇÃO DE ESTUDANTES EM FRENTE AO CONGRESSO NACIONAL
PELO IMPEACHMENT DO PRESIDENTE FERNANDO COLLOR, 1992

Foto: Sérgio Lima/ABr



MOBILIZAÇÃO DE ESTUDANTES EM FRENTE AO CONGRESSO NACIONAL
PELO IMPEACHMENT DO PRESIDENTE FERNANDO COLLOR, 1992

Foto: Sérgio Lima/ABr

As conquistas constitucionais deram vida, na década seguinte, a um intenso processo de inovação institucional no nível subnacional de governo. Em várias prefeituras brasileiras, governos e sociedade experimentaram novos formatos de discussão e deliberação, por meio de uma diversidade de mecanismos e instrumentos de participação, com destaque para os conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo. Nos anos de 1990, o desafio era começar a construir essa institucionalidade democrática pela qual se lutara. Ou seja, era preciso tirar as conquistas do papel. E várias foram as organizações e indivíduos que se apresentaram para realizar essa tarefa. Ao final da década de 90, o número de conselhos criados e em funcionamento evidenciava o êxito da empreitada.

Este capítulo começa lembrando o primeiro ciclo de protestos do período democrático, nas mobilizações dos “caras-pintadas” a favor do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Na sequência, aborda-se as experiências de participação no plano subnacional, com os dados que mostram a ampliação da cobertura dos conselhos pelo território nacional e a consolidação das experiências de orçamento participativo em vários municípios brasileiros. A narrativa prossegue com a análise das relações entre governo e sociedade no plano federal, com foco na instituição de instâncias participativas e os novos instrumentos de parcerias. Na seção final, são apresentados os desafios que se colocam na agenda da participação no início dos anos 2000.



MOBILIZAÇÃO DOS “CARAS-PINTADAS” NO RIO DE JANEIRO, 1992

Foto: Claudia Ferreira

2.1 OS ESTUDANTES VOLTAM ÀS RUAS: A MOBILIZAÇÃO DOS “CARAS-PINTADAS”⁸

Em 1989, os brasileiros elegeram o seu primeiro presidente, Fernando Collor de Mello, depois de 25 anos de regime de exceção. Pouco tempo depois, em 1992, a população voltava às ruas para exigir o *impeachment* do presidente com base nas denúncias de corrupção contra o seu governo.

Em meados de 1991, começavam a aparecer na imprensa denúncias de corrupção envolvendo vários setores do governo. A sucessão dos escândalos levou à instauração, no começo de junho de 1992, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as denúncias. Até aquele momento, embora houvesse forte descontentamento popular e articulação entre partidos de oposição e organizações da sociedade civil, não havia sinal de mobilização social mais ampla.

Contudo, no final de junho, novos depoimentos na CPI implicaram diretamente altos funcionários do governo. No mesmo dia, 25 de junho, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), junto aos partidos de oposição, realizaram uma manifestação intitulada “Vigília pela Ética na Política” para pressionar os congressistas a checar devidamente os fatos e punir os envolvidos. Nesse contexto surgiu o “Movimento pela Ética na Política” que, em seu auge, reuniu cerca de 900 entidades, envolvendo setores da Igreja, centrais sindicais, organizações da sociedade civil e novas organizações empresariais. No dia 30 de junho, em nome da governabilidade, os jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo pediam a renúncia do presidente.

⁸ Para a análise do ciclo de manifestações dos “caras-pintadas” foram utilizadas como referências o livro “O Brasil de Fernando a Fernando. Neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994”, de Alberto Tosi Rodrigues, e a dissertação de mestrado “Dos significados da ‘Ética na política’: articulação e discurso no contexto pró-*impeachment*”, de Luciana Tatagiba



MOBILIZAÇÃO A FAVOR DO *IMPEACHMENT*, ORGANIZADA PELA SOCIEDADE CIVIL EM SÃO PAULO, 1992

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal

No início de julho, começaram as mobilizações de rua. No dia 15, partidos, entidades sindicais e estudantis realizaram ato público em favor do *impeachment*, reunindo em torno de duas mil pessoas no centro de Belo Horizonte. Nos dias seguintes, outras manifestações semelhantes ocorreram em Belém, Brasília, São Paulo, João Pessoa e Rio de Janeiro, entre outras cidades. Lideradas por partidos, organizações da sociedade civil e sindicatos de esquerda, essas mobilizações eram ainda esparsas e localizadas. Foi em agosto que uma onda mais efetiva de mobilizações deu novo tom à dinâmica da luta política, trazendo de volta à cena o movimento estudantil. Era a primeira vez, desde as manifestações contra a ditadura, que a juventude voltava às ruas na proa do processo de mobilização. Pesquisa realizada pelo Datafolha, na manifestação realizada no dia 18 de setembro, traçava um perfil dos participantes: a maioria dos presentes à passeata tinha entre 16 e 20 anos, cursava o ensino médio – com empate entre instituições públicas e privadas – e não trabalhava (Folha de S. Paulo, 28 de setembro de 1992).

No dia 8 de agosto, no ato mais importante até então, dez mil pessoas participaram de uma mobilização em favor do *impeachment*, organizada por OAB, CUT, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), União Nacional dos Estudantes (UNE), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), Comissão Justiça e Paz de São Paulo (CJP-SP), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT). No dia 11 de agosto, nova manifestação, dessa vez convocada pelas entidades estudantis UNE e União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), reuniu dez mil pessoas, segundo a Polícia Militar (PM). Os estudantes, com os rostos pintados de verde e amarelo, seguiam pela Avenida Paulista ao som de “Alegria, Alegria”, música de Caetano Veloso, que era então tema da minissérie “Anos Rebeldes”, exibida pela TV Globo. Ao final, lideranças partidárias discursaram defendendo o *impeachment*.

No dia 13 de agosto, durante uma solenidade, Collor convocou a população a sair às ruas, no domingo 16, vestindo verde e amarelo em defesa do seu mandato. Como resposta, no dia 14, entre 25 mil (avaliação da PM) e 50 mil



pessoas (avaliação dos organizadores) tomaram as ruas do Rio de Janeiro. Nenhum líder político compareceu ao evento e os slogans, roupas e músicas se caracterizavam pelo bom humor.

No dia seguinte, editorial de primeira página da Folha de S. Paulo sugeria que as pessoas usassem preto no domingo 16, em sinal de luto. E foi o que ficou conhecido como o “Domingo Negro”, com manifestações em várias cidades brasileiras. A partir daí as manifestações, sob a palavra de ordem “Fora Collor”, assumiram um ritmo mais forte, influenciando decisivamente no rumo dos eventos. Destaca-se nos atos o protagonismo do movimento estudantil com a União Municipal dos Estudantes Secundaristas (Umes), Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e UNE, e a hostilidade em relação aos partidos políticos.



MOVIMENTO PELA ÉTICA NA POLÍTICA NAS RUAS DE BRASÍLIA, EM 1992

Foto: Centro de Memória OAB

“21 de agosto. No Rio de Janeiro, novo recorde de público: uma multidão de 25 mil (para a PM) ou cem mil (segundo a UNE) reuniu-se no centro (...). Saudados por chuva de papel picado, embora sem contar, mais uma vez, com a presença de nenhuma liderança nacional de expressão, predominaram no ato estudantes – muitos de cara pintada ou com roupas pretas, verdes e amarelas. Desfilaram fantasmas, cachorros vestidos de preto, palhaços, uma gaiola com bonecos de Collor e PC e um caixão para mais um enterro. Representantes de partidos e candidatos foram recebidos com frieza e hostilidade. (...) A manifestação terminou (...) com um comício na Cinelândia, que teve direito ao Hino Nacional cantado por Fafá de Belém” (Rodrigues, 2000: 223).

No comício que encerrou a grande manifestação no Rio de Janeiro, o então presidente da UNE, Lindbergh Farias, disse que os estudantes não deixariam as ruas até que o *impeachment* fosse aprovado.

Em 24 de agosto, era lido o relatório final da CPI que abria espaço para o *impeachment* do presidente. Com o resultado do relatório, as mobilizações se tornaram mais fortes. Em 25 de agosto, ato convocado pela UNE em São Paulo reuniu 350 mil pessoas; em Recife, 200 mil pessoas; em Salvador, 100 mil; no Rio de Janeiro, 60 mil. No dia 26 de agosto, o relatório foi aprovado sob pressão de mais de 100 mil manifestantes que tomaram o gramado em frente ao Congresso Nacional.



MANIFESTAÇÕES PELO *IMPEACHMENT* NO CENTRO DE SÃO PAULO, 1992

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal

"Enquanto não chega o inglório e vergonhoso fim, quem fala pela nação são as ruas. O que impressiona não é a idade dos manifestantes – em grande parte eleitores de primeira viagem – mas o conteúdo de seu protesto. (...) A sociedade civil, nas ruas, nas praças nas grandes e pequenas cidades, presente em todos os comícios proclama sua emancipação do poder político (...). Que ninguém se engane: o povo não está a pedir a ação dos congressistas para que decretarem o *impeachment* do presidente da República. O povo está, por sua conta (...) decretando, inapelavelmente, o *impeachment* que os políticos confirmarão ou não" (Revista IstoÉ Senhor, de 2 de setembro de 1992. "Decretando o *impeachment*", de Raimundo Faoro).

As manifestações continuaram nas semanas seguintes até que, no dia 29 de setembro, o plenário da Câmara aprovava o pedido de *impeachment* do presidente Fernando Collor. Três meses depois, o presidente renunciava.

"Ao final da votação, o plenário e as praças públicas explodiram em comemoração. Cerca de quinhentas mil pessoas, segundo a PM, saíram às ruas nas 17 principais cidades do país para acompanhar a votação. A maior concentração foi a de São Paulo, no Vale do Anhangabaú, onde 300 mil pessoas (organizadores) ou 120 mil (PM) se reuniram" (Rodrigues, 2000: 242).



"VAMOS NOS UNIR CONTRA A FOME"



BETINHO ENTRE CESTAS BÁSICAS DOADAS NA CAMPANHA
AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME E A MISÉRIA E PELA
VIDA, NO RIO DE JANEIRO, 1997

Foto: Acervo Ação e Cidadania

O Movimento pela Ética na Política se extinguiu com o renúncia do presidente Collor, mas as articulações que ele propiciou entre sociedade civil, sociedade política e setores empresariais abriram caminho para Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, surgida em 1993. A campanha, liderada por Betinho propunha a participação, a solidariedade e as parcerias como os alicerces das ações de combate à fome, a partir da atuação dos comitês locais nos bolsões de pobreza. Entre 1993 e 1994, os comitês se espalharam por todo o Brasil, envolvendo cerca de 30 milhões de pessoas (Telles, 2001).

A campanha foi além do alívio imediato por meio da arrecadação de alimentos na direção da formulação de uma política pública de segurança alimentar. Um dos resultados desse processo foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em 1992, e a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional, em Brasília, em julho de 1994, na qual se produziu a "Carta da Terra", articulada pelo Betinho para mobilizar a sociedade e pressionar o governo pela realização da reforma agrária. O Consea foi desativado em 1995 e recriado em 2003, indo ao encontro da mobilização de organizações da sociedade civil ligadas à luta pela segurança alimentar.

"A luta contra a miséria é também e essencialmente uma questão ética e política. Ética porque a miséria não cai do céu como um fenômeno natural, como se fosse um vírus que ataca determinadas sociedades do Terceiro Mundo. Ela é produzida por uma sociedade num determinado tempo e por grupos dirigentes com nome e apelido que, até prova em contrário, têm consciência do que fazem. (...) Cabe ao Conselho de Segurança Alimentar a tarefa de propor, mobilizar, pressionar e viabilizar ações governamentais e não governamentais efetivas. (...) A segunda proposta da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida vai depender da ação da sociedade civil. Se a Ação da Cidadania for capaz de criar comitês em todas as cidades e mobilizar a energia que existe latente ou ativa em cada pessoa, entidade, projeto, proposta, o Brasil corre o risco de ficar diferente para sempre. (...) É isso que a Ação da Cidadania pretende: erradicar a miséria e gerar uma nova sociedade" (Revista de Estudos, Informações e Debates, ano II, nº 3, de junho de 1993. "Educação a Distância").

2.2 AS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO NOS NÍVEIS SUBNACIONAIS



REUNIÃO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE (RS), 1995

Foto: Arquivo ONG Cidade

Com a posse do vice-presidente Itamar Franco em 15 de março de 1990, a vida retornava à normalidade e, com ela, seguiam os esforços para ampliar as margens de participação, contando com o novo ambiente institucional conformado pela Constituição de 1988. Tratava-se agora de garantir a regulamentação dos artigos constitucionais, o que resultou em importantes legislações infraconstitucionais: a Lei Orgânica da Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social.

Tais conquistas legais traduzem a capacidade de articulação dos movimentos sociais e suas redes de apoio nos partidos, na academia e no Parlamento. As novas leis – e suas bases sociais – assumiram o papel de grandes impulsionadoras das instâncias de participação no plano local e nacional. O encontro da agenda da participação com a agenda da política pública resultou no redesenho institucional de diversas áreas da atuação governamental, evidenciando traço característico do processo de redemocratização brasileiro (Avrizter, 2007). Um percurso que foi – e ainda é – permeado de desafios, como afirma Ana Cláudia Teixeira:

No caminho aberto pela Saúde, essas áreas [assistência e criança e adolescente] vão transformando a forma de conceber seus *modus operandi*, incluindo a participação da sociedade como dimensão constitutiva do processo de produção da política pública. São mudanças difíceis e complicadas pelo próprio histórico dessas áreas, muito associado à filantropia (caso da assistência e da área de criança e adolescente) e a um campo de operação no mais das vezes associado ao mundo privado. É uma ruptura importante que se afirma nesse momento que, como sabemos, encontraria ao longo dos anos seguintes imensas dificuldades de operacionalização (Teixeira, 2013: 85).

PARTICIPAÇÃO E SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um sistema de políticas públicas define como atribuir responsabilidades e distribuir recursos entre os entes federativos, delineando o modo da descentralização em determinada área (Teixeira, 2013). Nos anos 90, três áreas de políticas públicas constituíram sistemas descentralizados e participativos que se transformaram em parâmetros para as lutas sociais dali em diante.

- **Lei Orgânica da Saúde – SUS** (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990): dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, instituindo conselhos de caráter deliberativo e as conferências como parte do sistema descentralizado da saúde. A lei define que aos conselhos cabe a atribuição de “formulação de estratégias e controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômico e financeiro”. A lei foi o resultado da luta pela criação de mecanismos de participação nas políticas públicas e sua importância está também no fato de ter servido de modelo para outras políticas públicas.
- **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA** (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990): dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente como sujeitos de direitos. O sistema de garantias de direitos prevê a descentralização com participação da sociedade civil através dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e conselhos tutelares. O Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) é criado em 1991 pela Lei n.º 8.242.
- **Lei Orgânica da Assistência Social – Loas** (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993): na Constituição de 1988 a assistência social ganhou status de política pública passando a integrar a seguridade social, com descentralização das ações e participação da sociedade civil na gestão da política. A Loas afirma os conselhos como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social.



REUNIÃO DO CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA MULHER (CEDIM/RJ), EM 1990

Foto: Claudia Ferreira

A sociedade civil foi capaz de fazer avançar a participação nos sistemas de políticas públicas, desenvolvendo modelos institucionais que se tornariam referência nas décadas seguintes. Um dos principais instrumentos de participação dos sistemas de políticas públicas foram os conselhos, posteriormente criados, inclusive, em áreas que não constituíram sistemas. Inaugurados no contexto de democratização do regime, os conselhos se difundiram a partir dos anos de 1990 em várias áreas, em muitos casos constituindo-se como obrigatórios para o repasse de recursos federais para estados e municípios. Desse modo, tornaram-se instâncias fundamentais no processo de descentralização e democratização das políticas públicas.



Os conselhos são instâncias colegiadas permanentes de participação social voltadas ao diálogo e à negociação entre os diferentes setores envolvidos com a produção da política pública. Neles, Estado e sociedade devem negociar e pactuar o conteúdo dos programas e projetos e os recursos a serem investidos. Em sua composição, os conselhos congregam um conjunto diversificado de atores da sociedade organizada – em particular sindicatos, entidades patronais, universidades, organizações da sociedade civil, movimentos populares, organizações filantrópicas – e agentes governamentais direta ou indiretamente responsáveis pela gestão de determinada área de política pública.

De acordo com Antônio Ivo de Carvalho, entre 1991 e 1993 foram constituídos mais de dois mil conselhos de saúde por todo o país, uma média de praticamente dois novos por dia. Em meados da década, pesquisa de Carvalho já apontara o fenômeno da proliferação dos conselhos: “em julho de 1996, uma estimativa (...)

sugere que cerca de 65% do universo dos municípios brasileiros dispõem de conselhos (...) isso significa a existência de algumas dezenas de milhares de conselheiros, número equivalente ao de vereadores” (Carvalho, 1997: 153-154).

Dados do Conselho Nacional de Saúde, em documento produzido no final da década de 1990, apontava para a existência de cerca de 45 mil conselheiros de saúde nas três esferas de governo. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, em 2001, existiam no Brasil mais de 22 mil conselhos municipais, com destaque para os de saúde (5.426), assistência social (5.178), defesa de direitos da criança e adolescente (4.306) e de educação (4.072). Uma década depois, a Munic confirma a extraordinária evolução dos conselhos por todo o território nacional, chegando perto de cem por cento de cobertura em algumas áreas, como no caso da saúde, assistência social, direitos da criança e adolescente, conselhos tutelares e alimentação escolar, em grande parte graças à indução da esfera federal⁹.

Outra importante inovação participativa dos anos 90 que se espalhou por várias cidades brasileiras foi o Orçamento Participativo (OP). Assim como os conselhos se desenvolveram no processo de fortalecimento dos municípios brasileiros, também o orçamento participativo teve nos processos de descentralização um contexto favorável à inovação e experimentação institucional. Diferente de boa parte dos conselhos de políticas públicas que são exigência da legislação federal, a criação do orçamento participativo deve-se à iniciativa dos governos locais. O OP foi introduzido em Porto Alegre a partir de 1989, e em Belo Horizonte a partir de 1993. Sua inovação foi colocar a questão do orçamento público como objeto de disputa pública entre as diversas forças políticas locais (Avritzer, 2003). Referindo-se à primeira experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre e ao intenso aprendizado que a iniciativa propiciou tanto para o governo quanto à sociedade, Sérgio Baeirle analisa:

⁹ Dados completos sobre o número atual de conselhos municipais encontram-se da tabela 6 no capítulo 4.

"O OP não é o apêndice de uma tecnocracia supostamente eficiente, muito menos uma mágica instrumental para o sucesso eleitoral. Não se trata de carimbar um selo popular, ou populista, numa grade de opções decidida de cima para baixo. Ao contrário, o OP é, de um lado, o desdobramento de lutas populares de mais de 30 anos, que agora encontraram um espaço público para seu processamento político; de outro, é um instrumento de justiça social, em três dimensões: tributária, distributiva e política" (Baierle, 2000: 198).



ASSEMBLEIA DO OP EM PORTO ALEGRE (RS), 2000

Foto: Arquivo ONG Cidade

Apesar da grande diversidade de experiências de Orçamento Participativo Brasil afora, estudos mostram que podemos falar em um “Ciclo do OP” que, com pequenas variações, é composto pelas seguintes fases: a) construção da metodologia do OP para o município; b) divulgação e mobilização da população para participar; c) realização de reuniões com moradores dos bairros para discussão das prioridades para o investimento público e escolha dos representantes do conselho do OP; d) negociação entre representantes da população e do governo em torno das prioridades orçamentárias a serem executadas no ano seguinte; e) envio da proposta de orçamento para a Câmara de Vereadores; e f) execução orçamentária por parte do governo com acompanhamento da população (Teixeira; Albuquerque, 2006: 186-187). Mais recentemente, o conhecimento gerado nas experiências do OP em Porto Alegre tem permitido avanços no sentido da integração do OP em um sistema estadual de participação popular.

Embora o orçamento participativo tenha sido, nas suas origens, associado à agenda política do Partido dos Trabalhadores, ao longo do tempo ele passou a ser implementado por municípios governados por um espectro mais amplo de partidos, mostrando a difusão do modelo:

"Até 1997 havia 53 experiências de orçamento participativo no Brasil, 62% concentradas em administrações do Partido dos Trabalhadores (...). Entre 2000 e 2004, passou a haver 170 experiências de OP no Brasil, 47% delas concentradas no Partido dos Trabalhadores (...). O principal fenômeno observado nesse período é o crescimento do número de experiências feitas no espectro político centrista, isto é, partidos como PMDB e PSDB. Assim, o que é possível perceber em relação às experiências de participação como o OP é que elas têm se ampliado no Brasil tanto no seu número quanto em sua influência política. No entanto, a questão que vale a pena avaliar é o impacto dessas formas de participação no sistema político como um todo, ou seja, se de fato ocorreu no Brasil pós-88 a combinação entre representação e participação almejada pelo legislador constitucional" (Avritzer, 2007: 415).



REUNIÃO DO CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA EM BRASÍLIA, 1997

Foto: Observatório Político

Ainda que fossem os modelos de participação mais difundidos ao longo dos anos de 1990, os conselhos e orçamentos participativos não esgotavam a riqueza da experimentação em curso no país. A título de exemplo vale mencionar a radiografia desse intenso processo de inovação captado pelo programa Gestão Pública e Cidadania que, entre 1996 e 1999, premiou e divulgou experiências inovadoras de gestão, em diversas cidades brasileiras. Fazendo uma leitura dos 629 programas e projetos inscritos no primeiro ciclo de premiações, em 1996, Marta Farah destacava como eixo de inovação mais importante dos programas a participação da sociedade civil: “42% dos programas resultam de ações conjuntas do governo e de entidades da sociedade civil – comunidade organizada, organizações não governamentais e setor privado empresarial. Embora sob direção de uma entidade governamental, vários projetos se estruturaram como redes de entidades e instituições, mobilizadas e

articuladas em torno de um problema de interesse público” (Farah, 1999).

Assim, o Brasil dos anos de 1990 ia se tornando um celeiro de experiências inovadoras de gestão no nível local. Esse estímulo às parcerias entre Estado e sociedade teve impactos nos padrões associativos com o surgimento de novas organizações da sociedade civil em diversas áreas temáticas. Em livro que trata do surgimento e atuação das redes emancipatórias de luta contra a exclusão e por direitos humanos, a professora Ilse Scherer-Warren chama a atenção para a diversidade de articulações e fóruns pela cidadania surgidos na década de 1990 (Scherer-Warren, 2012: 95). Entre os exemplos que ilustram a profusão de iniciativas articuladas da sociedade civil na luta por ampliação de direitos, citamos o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) – 1990; o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) – 1990; a Associação Brasileira de ONGs (Abong) – 1991; o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) – 1991; a Central dos Movimentos Populares (CMP) – 1993; a Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB) – 1994; o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) – 1994; o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA) – 1995; a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) – 1995; o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH) – 1996; o Fórum Nacional do Lixo e Cidadania (FLC) – 1998; a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) – 1999; o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) – 1999; e o Fórum Internacional do Software Livre (FISL) – 1999, entre tantos outros.

2.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO FEDERAL

Ao mesmo tempo, no plano nacional, a institucionalização dos espaços de participação dava seus primeiros passos. Até o final da década de 80, eram poucos os conselhos de políticas públicas com participação significativa da sociedade civil. De acordo com o mapeamento realizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, existiam 15 conselhos de políticas públicas participativos na administração pública em 1989. Entre eles, destacam-se o Conselho Nacional de Saúde (CNS), de 1937; o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), de 1964; o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de 1980; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), de 1981; e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), de 1985.

Entre 1990 e 1994, foram criados 10 conselhos e duas comissões de políticas públicas com participação da sociedade, entre os quais o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), de 1991, e o Conselho de Assistência Social (CNAS), de 1993, constituídos de forma concomitante com o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei da Assistência Social. Também se destacam o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), ambos criados em 1990, responsáveis pela gestão de vultosos fundos de recursos dos trabalhadores. Paralelamente, nesse período foram realizadas oito conferências nacionais, sendo sete delas sobre temas relacionados à área da saúde¹⁰ e a primeira conferência sobre segurança alimentar e nutricional, em 1994 (Pogrebinschi, 2010).

Entre 1995 e 2002, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o número de conselhos aumentou significativamente. De acordo com o mapeamento da Secretaria-Geral da Presidência



4ª RODADA DE INTERLOCUÇÃO POLÍTICA: CRIANÇA E ADOLESCENTE, REALIZADA EM BRASÍLIA, 1997

Foto: Observatório Político

da República, foram criados 22 conselhos e duas comissões de políticas públicas na administração direta e indireta¹¹. Entre eles, merecem menção: o Conselho Nacional de Educação (CNE), de 1995; o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), de 1996; o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de 1997; o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), de 1999; o Conselho Nacional do Esporte (CNE), de 2002; o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), de 2002; e a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), de 2002. A lista completa dos conselhos criados por governo, encontra-se no Anexo IV e a sistematização de colegiados criados, reformulados e atuantes encontra-se no Anexo V.

¹⁰ Saúde, Saúde mental, Saúde bucal, Saúde indígena, Saúde do trabalhador, Gestão do trabalho e educação na saúde e Ciência, tecnologia e inovação na saúde.

¹¹ Deste total, um conselho já existia e se tornou participativo: Conselho Nacional de Arquivos: CONArq



PRIMEIRA PARADA DO ORGULHO GAY, AO FINAL DA 17^a CONFERÊNCIA MUNDIAL DE GAYS, LÉSBICAS E TRAVESTIS NO RIO DE JANEIRO, EM 1995

Foto: Claudia Ferreira



MOVIMENTO DO FÓRUM FEMINISTA DO RIO DE JANEIRO NA PASSEATA DO DIA INTERNACIONAL DA MULHER, EM 1993

Foto: Claudia Ferreira

Nesse mesmo período, foram realizadas 19 conferências nacionais, sobre seis temas diferentes, sendo os mais frequentes saúde¹² (quatro conferências); assistência social (três conferências); e direitos da criança e do adolescente (quatro conferências). Entre as conferências do período, estão sete de direitos humanos, organizadas pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos.

12 Saúde, saúde indígena e saúde mental.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

As Conferências Nacionais de Direitos Humanos, realizadas desde 1996, têm sido importantes instâncias de participação social na construção de diretrizes de políticas públicas de defesa e promoção dos direitos humanos.

Entre 1996 e 2003, oito Conferências de Direitos Humanos foram realizadas anualmente pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. As conferências tiveram como objetivo contribuir para a construção, implementação, avaliação e aprimoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Pautaram também a discussão de estratégias para a criação e fortalecimento de organismos nacionais e internacionais de direitos humanos, ações de combate à violência e discriminação em suas distintas manifestações, a criação de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos, entre outras questões.

Em 2004 e 2008, as Conferências Nacionais de Direitos Humanos foram realizadas pelo governo federal, por meio da então Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, em parceria com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, com o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos e com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. O formato institucional passou a contar com etapas preparatórias eletivas, que elegeram delegados para a etapa nacional. A partir de 2003, diversos outros temas relativos aos direitos de grupos sociais minoritários se tornaram temas de conferências nacionais, ampliando significativamente o debate participativo sobre direitos humanos.

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Histórico das Conferências Nacionais de Direitos Humanos.

Assim, ao longo da década de 90, as conferências começavam a ganhar importância enquanto espaços de deliberação e normatização, relevantes para o processo de formação da agenda pública e a definição de prioridades das áreas relacionadas. Em consonância com as importantes legislações criadas nesse período, as áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente se consolidaram como pioneiras no campo da gestão participativa, tendo em seus conselhos e conferências espaços de definição de prioridades e diretrizes. Da mesma forma, as conferências de direitos

humanos tornam-se mais frequentes ao longo dos anos 90, dando voz a um conjunto novo de demandas, sujeitos e agendas políticas que diversificariam e ampliariam os espaços de participação social nos anos seguintes.

Como veremos nos próximos capítulos, tais experiências, ainda concentradas em poucas áreas de políticas públicas, se tornariam, na década de 2000, prática disseminada na gestão pública em mais de 40 áreas temáticas, envolvendo milhões de cidadãos nas etapas municipais, estaduais e nacionais dos processos conferenciais.

2.4 AS PARCERIAS COM A SOCIEDADE CIVIL NO NÍVEL NACIONAL

No âmbito da implementação das políticas, uma inovação da década de 90 foi a legislação que tratava das relações de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas com dois trabalhos distintos. Em agosto em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual concebia novos instrumentos de implementação das políticas públicas, a partir da compreensão segundo a qual caberia ao Estado coordená-las e financiá-las, mas não executá-las de forma exclusiva. No bojo do projeto de reforma do Estado, foram apresentados projetos de lei, entre eles o que originaria a Lei n.º 9.638/98, que instituiu as Organizações Sociais (OSs), título que poderia ser conferido pelo Poder Executivo a entidades privadas sem fins lucrativos que atuassem em parceria com o governo na área de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Além disso, foi aprovada a Lei nº 9.790/1999, que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). A Lei das Oscips foi gestada no interior do Conselho da Comunidade Solidária (CCS), um espaço de encontro entre sociedade civil, mercado e Estado, presidido pela antropóloga Ruth



VISITA À COMUNIDADE PARQUE ROYAL PARA AVALIAÇÃO DO PROJETO RIO FAPELA, 1998

Foto: Acervo ABr

Cardoso, cuja principal função seria promover a sinergia das ações em torno do combate à pobreza. Segundo Ruth Cardoso, a Lei das Oscips foi discutida e elaborada durante as duas rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária, realizadas entre 1997 e 1998. Sobre os objetivos da nova lei, afirma-se:

A Lei nº 9.790/99 foi elaborada com o principal objetivo de fortalecer o Terceiro Setor, que constitui hoje uma orientação estratégica em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar pessoas e recursos necessários ao desenvolvimento social do País. Nele estão incluídas organizações que se dedicam à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social, à defesa dos direitos de grupos específicos da população, ao trabalho voluntário, à proteção ao meio ambiente, à concessão de microcrédito, dentre outras (Ferrarezi; Rezende, 2000: 17).



ALMOÇO CONCEDIDO AO CONSELHO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA EM BRASÍLIA, 1995. EM DESTAQUE, HERBERT JOSÉ DE SOUSA, O BETINHO, LÍDER DE MOVIMENTO SOCIAL CONTRA A MISÉRIA

Foto: Acervo Presidente F. H. Cardoso/Fundação iFHC



SANÇÃO DO PROJETO DE LEI SOBRE A QUALIFICAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO COMO ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO EM BRASÍLIA, 1999

Foto: Acervo Presidente F. H. Cardoso/Fundação iFHC

NORMATIZAÇÃO DAS PARCERIAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

- **Lei nº 9.637/1998:** dispõe sobre a qualificação das entidades como organizações sociais, conforme consta no seu art. 1º: “O poder executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”. A mesma lei institui o contrato de gestão como instrumento jurídico celebrado pelo poder público e as organizações sociais (OSs).
- **Lei nº 9.790/1999:** conhecida como a “Lei do Terceiro Setor”, qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), instituindo e disciplinando o termo de parceria.
- **Termo de Parceria:** novo instrumento jurídico de fomento e gestão das relações de parceria entre Oscips e o Estado, que impõe mecanismos de controle social e de responsabilização no uso dos recursos públicos.



CAMPANHA AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME E A MISÉRIA E PELA VIDA NO RIO DE JANEIRO, 2005

Foto: Acervo Ação da Cidadania

A Lei das Oscips foi saudada por conferir reconhecimento formal às organizações da sociedade civil. Apesar do avanço na criação de um novo instrumento para a celebração de parceria entre Estado e sociedade civil, a lei não tornou exclusivo o termo de parceria, mantendo a possibilidade da celebração de convênios. Além disso, a criação das figuras jurídicas Oscip e OS encontrou resistência junto aos movimentos populares que entendiam que as leis abriam espaço para a desresponsabilização do Estado no oferecimento de serviços públicos.

2.5 DESAFIOS PARA A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao final dos anos de 1990 eram significativas as conquistas da democracia participativa no Brasil. Destaca-se, nesse sentido, a difusão do modelo dos conselhos pelo território nacional e a emergência da experimentação de novos modelos, como o orçamento participativo, mais concentrado em certas regiões, como Sul e Sudeste. De acordo com o relatório Perfil dos Municípios Brasileiros 2001, da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), no início dos anos 2000, 97,6% dos municípios já tinham conselhos de saúde constituídos; 93% de assistência social e 77,5% de direitos da criança e do adolescente, em consonância com a legislação que tornava tais conselhos obrigatórios. Chama a atenção também o percentual significativo de municípios com conselhos em áreas nas quais não havia obrigatoriedade legal, como conselhos de educação (73,3%), meio ambiente (29%), turismo (22%), cultura (13%), habitação (11%) e orçamento (5%).

Entretanto, tais conselhos não se espalhavam pelo território nacional de forma homogênea. Ainda de acordo com o relatório, a região que tinha maior percentual de conselhos em todas as áreas era a Sul, enquanto a que tinha o menor percentual de municípios com conselhos era a região Nordeste. Os conselhos



1ª MARCHA DAS MARGARIDAS, EM BRASÍLIA (DF), 2000

Foto: Claudia Ferreira

dos municípios de maior porte se reuniam com maior frequência. Já os municípios de menor porte tinham maior incidência de conselhos com reuniões irregulares ou que não se reuniram naquele ano. Assim, a ampla difusão dos conselhos municipais não significava ainda um funcionamento plenamente adequado das instâncias de participação, embora já indicasse a capacidade da sociedade civil em articular espaços para discussão de políticas públicas, mesmo em áreas nas quais não havia amparo de uma legislação nacional.

Tabela 1. Percentual de municípios com conselhos municipais, por área de atuação – 1999/2001

Área de atuação dos conselhos	Percentual de municípios com conselhos municipais (%)	
	1999	2001
Saúde	98,6	97,6
Educação	91,1 ¹³	73,3 ¹⁴
Assistência Social	91,6	93,1
Direitos da Criança e do Adolescente	71,9	77,5
Trabalho	30,5	33,9
Meio Ambiente	21,5	29,1
Turismo	15,7	22,1
Habitação	8,0	11,3
Transportes	4,2	4,9
Política Urbana	3,4	6,0
Cultura	-	13,2
Orçamento	-	4,9

Fonte: Relatório Perfil dos Municípios Brasileiros 2001, Munic/IBGE

O relatório Perfil dos Municípios Brasileiros 2001 conclui:

Apesar dos limites das informações da pesquisa, pode-se afirmar que o quadro geral revelado permite concluir por um movimento dos municípios em direção ao aprofundamento da democratização da gestão de suas políticas públicas. Isso se revela não apenas pela numerosa institucionalização de conselhos e áreas de governo onde são obrigatórios por lei, mas também pela sua ainda lenta, mas gradual, disseminação por outras áreas onde não há obrigatoriedade de instituí-los. Revela-se, também, na composição paritária da maioria dos conselhos em todas as áreas, mesmo que não há regulamentação no nível federal que obrigue a este tipo de composição. Isso demonstra que é bastante valorizada a participação da sociedade civil nas políticas públicas das gestões locais. A Munic 2001 revelou que, na escala do País, o requisito de uma lei parece ser ainda a motivação para a institucionalização e efetivo funcionamento da maioria dos Conselhos Municipais. A experiência dos Conselhos Municipais, como forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, é ainda muito recente, no entanto, apresenta-se como real potencialidade de democratização das gestões locais (Munic/IBGE, 2003: 66).

No plano federal, o modelo de conselhos com participação da sociedade civil começava a se difundir. No embalo das novas legislações que estruturavam sistemas de políticas públicas, as conferências nacionais se tornavam importantes instâncias de deliberação participativa nas

áreas da saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente. Finalmente, merece destaque o esforço para formatar um sistema jurídico próprio para as parcerias do Estado com organizações da sociedade civil, materializado na lei das Oscips.

13 Inclusive Conselhos do Fundef e de Alimentação/Merenda Escolar.

14 Exclusive Conselhos do Fundef e de Alimentação/Merenda Escolar.



MOBILIZAÇÃO POR MELHORIAS EDUCACIONAIS NO RIO DE JANEIRO, EM 1992

Foto: Claudia Ferreira



MANIFESTAÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO (MNU) CONTRA A LEI AFONSO ARINOS, EM SÃO PAULO (SP), 1980

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal

A vasta literatura dedicada à compreensão das experiências de participação social nos anos de 1990 destaca os avanços e também os desafios da participação no Brasil. Dentre esses desafios estão a questão da articulação das instâncias de participação, a baixa efetividade das instâncias de participação nas decisões governamentais e a concentração dos mecanismos participativos em poucas áreas do governo.

Em relação à sua efetividade, a análise realizada por Thamy Pogrebinschi sobre o impacto das resoluções das conferências na produção legislativa do Congresso Nacional revela, em primeiro lugar, um aumento dos projetos de lei relacionados com diretrizes das conferências nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso em relação ao período anterior. Entretanto, esse aumento ainda é bastante tímido se levarmos em conta o que viria a ser a influência das conferências na década seguinte:

Os dados indicam claramente que o envolvimento do Legislativo com temas pertinentes às conferências nacionais somente se torna significativo a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Até então, apenas 5 proposições, além de 2 novas leis revelaram alguma relação com as resoluções. De 1995 a 1998, 68 projetos tramitaram no Congresso, 39 leis aprovadas, além de uma emenda constitucional promulgada com aquelas características. No segundo mandato, o crescimento destes valores permanece bastante acentuado, 314, 55 e 2, respectivamente, surgindo, pela primeira vez em todo período constitucional inaugurado em 1988, PECs (15) ainda sem tramitação encerrada. Durante o exercício da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, todavia, ocorre uma verdadeira explosão na produção legislativa com pertinência temática às resoluções estabelecidas nas conferências nacionais. De 2003 a 2008, nada menos do que 2233 projetos tiveram tramitação iniciada nas duas Casas do Legislativo, além de 163 PECs apresentadas, 216 leis aprovadas, e 6 emendas constitucionais promulgadas, seguido o mesmo procedimento de soma (Pogrebinschi; 2010: 51-52).

Logo, os anos 2000 iniciam com o desafio de ampliar as práticas participativas para o conjunto do governo federal e, ao mesmo tempo, tornar as conferências espaços efetivos para a conformação da agenda política do governo e de sua base no Congresso. No plano local, o desafio principal era difundir os conselhos nas demais áreas de políticas públicas e torná-los arenas ativas de participação em todos os municípios brasileiros.



MARCHA DE ABERTURA DO 5º FÓRUM SOCIAL
MUNDIAL EM PORTO ALEGRE (RS), 2005

Foto: Marcello Casal Jr/ABr



CAPÍTULO 3

A EXPANSÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO FEDERAL (2001 – 2010)

CAPÍTULO 3: A EXPANSÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO FEDERAL (2001 – 2010)



II CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2010

Foto: Antônio Cruz/ABr

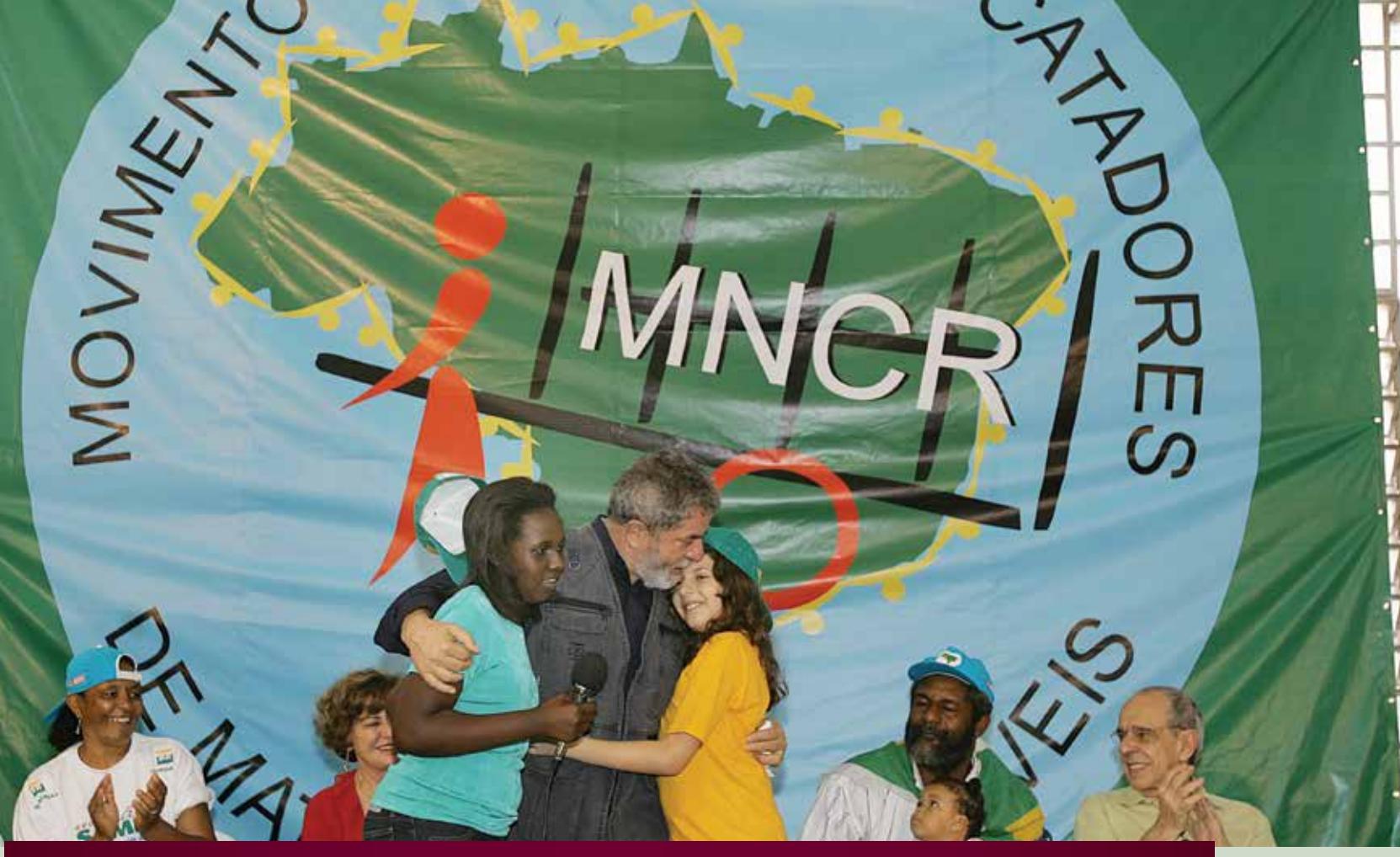
Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, em 2003, as ricas experiências de combinação entre democracia participativa e representativa desenvolvidas nos níveis subnacionais se estenderam com mais força para a esfera nacional. Como um balanço geral da participação nos anos 2000, é possível afirmar que se intensificaram os canais de diálogo entre Estado e sociedade civil a partir de uma diversidade de formatos, como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas e audiências públicas.

A partir de 2003, o discurso da participação social foi incorporado como um dos eixos centrais do governo, impactando as formas de atuação de secretarias e ministérios. Nesse sentido, foi ampliado o número de interlocutores do governo, abrindo espaço para uma atuação sem precedentes dos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil junto ao Estado.

Além de conquistas quanto à garantia dos direitos econômicos e sociais “clássicos”, como emprego, salário, proteção social, educação e saúde públicas, a democracia participativa favoreceu também avanços no que se refere aos chamados “novos direitos”, incorporados à pauta emancipatória da sociedade brasileira nas últimas décadas: efetiva igualdade étnica e de gênero, respeito à diversidade sexual, reconhecimento das demandas próprias da juventude, dos idosos e das pessoas com deficiência.

No governo Lula, foram criados espaços de participação e reformulados aqueles já existentes. Entre 2003 e 2010,

¹⁵ Além das 73 conferências nacionais descritas no Balanço de Governo 2003-2010, foram contabilizadas a 3ª Conferência de Comunidades Brasileiras no Exterior e a 1ª Conferência de Imunodeficiências Primárias.



NATAL COM CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, EM SÃO PAULO (SP), 2006

Foto: Ricardo Stuckert/PR

foram realizadas 75 conferências nacionais¹⁵ sobre diversos temas, sendo 70% deles debatidos pela primeira vez. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas tenham participado das diferentes etapas das conferências, nos âmbitos municipal, estadual e nacional (Brasil, 2010).

Além das conferências, o governo federal criou 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas com participação social. Ademais, foram reformulados 16 conselhos e uma comissão, ampliando significativamente a presença da sociedade civil nesses colegiados. Foram criados também novos espaços de participação, como o processo de construção participativa do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), realizado em 2003, e as chamadas “mesas de diálogo”, que produziram resultados importantes na pactuação e formulação de políticas públicas.

À medida que o governo abriu canais e criou instrumentos para a mediação de conflitos e para o debate com a sociedade, o cidadão aproximou-se do Estado e passou a acompanhar, fiscalizar e opinar sobre questões que têm a ver com a sua vida e com o seu cotidiano. Criou-se, portanto, um elo de corresponsabilidade que estimula a transparéncia da administração pública e ativa a cidadania.

Nesse capítulo, daremos ênfase ao processo de expansão da participação para o plano federal, com destaque para a análise dos principais modelos que impulsionaram o diálogo entre Estado e sociedade, como conselhos, conferências, mesas de diálogo e ouvidorias públicas. De antemão, é importante esclarecer que não há a pretensão de esgotar a riqueza dos encontros entre organizações da sociedade civil e o Estado ao longo daqueles oito anos, mas apontar os principais legados, que contribuíram para a construção da participação social como método de governo.

Como se evidenciará, o aprofundamento da participação implicou reformas institucionais em diversos setores da administração pública, assim como a ampliação da participação para novos grupos e áreas temáticas. Após analisar a participação no governo federal, a conclusão traz reflexões sobre aspectos da dinâmica participativa que poderiam ser aprimorados e aponta os caminhos a serem trilhados no governo Dilma Rousseff.

Antes de abordar esses temas, traz-se para o centro da análise um dos principais eventos da sociedade civil no começo dos anos 2000: o Fórum Social Mundial.

3.1 O FÓRUM SOCIAL MUNDIAL



1º FÓRUM SOCIAL MUNDIAL EM PORTO ALEGRE, 2001

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal



2º FÓRUM SOCIAL MUNDIAL EM
PORTO ALEGRE, 2002

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal

No começo de 2001, aconteceu no Brasil um dos principais eventos da década promovidos pela sociedade civil, o Fórum Social Mundial (FSM). A criação do FSM está diretamente relacionada a um adensamento das mobilizações internacionais contra a globalização excludente. O Fórum foi criado em Porto Alegre, berço do orçamento participativo, fato que revela a importância da ideia de uma governança democrática para a agenda de uma esquerda em busca de novas referências. O FSM, no plano interno, se alimentou de um processo de crescimento do associativismo brasileiro, ao mesmo tempo em que estimulou o processo de articulação das lutas sociais.

A primeira edição do Fórum Social Mundial ocorreu entre 25 e 30 de janeiro de 2001, na cidade de Porto Alegre, com a participação de cerca de 20 mil pessoas, das quais 4.700 eram delegadas de diversas entidades, abrangendo 117 diferentes países, segundo a organização do evento. Nesse encontro, foi aprovada a Carta de Princípios, na qual se afirma que o FSM é um espaço de debate de ideias, reflexão, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes e demais organizações da sociedade civil em busca da construção de uma alternativa ao neoliberalismo, sob a bandeira “Outro Mundo é Possível”.

Porto Alegre sediou ainda as edições de 2002 e 2003. A partir de então, o fórum passou a ser realizado em outros países, começando pela Índia em 2004. Em 2006, foi realizado um fórum policêntrico, articulando eventos em diferentes continentes. No ano seguinte, aconteceu o primeiro FSM no continente africano, na cidade de Nairóbi, no Quênia. A partir daí, as edições do FSM foram realizadas em diversas cidades, retornando para Porto Alegre em janeiro de 2014, com o Fórum Social Mundial Temático.



5º FÓRUM SOCIAL MUNDIAL EM
PORTO ALEGRE, 2005

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

A participação da juventude foi se ampliando ao longo das edições do FSM. Durante o Fórum de Belém (PA), realizado em 2009, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) constatou uma mudança de perfil dos participantes, com o aumento do percentual de jovens a cada edição do fórum. (Ibase, 2009: 3)¹⁶. Refletindo sobre os traços mais gerais da pesquisa, o relatório conclui:

Sem dúvida, nossa pesquisa mostra que o Fórum atraiu pessoas novas e, mais do que isso, muitos jovens que não se identificam com questões políticas particulares. Fica bastante claro que o FSM foi um lugar de experimentação e de busca para uma juventude que está sensibilizada para as questões sociais e procura por espaços de debate e propostas de ação (Ibase, 2009: 35).

No contexto de manifestações antiglobalização que aconteciam ao redor do mundo, das quais emergiam novos atores e novas demandas, o FSM representava um espaço no qual essa diversidade poderia se encontrar e gerar novas subjetividades políticas.

Ao analisar a importância do Fórum para o avanço da concepção participativa de democracia, Boaventura de Souza Santos afirma que o FSM legitimou a ideia de que a democracia pode ser apropriada pelas classes populares, “e que os seus movimentos e organizações são tão legítimos quanto os partidos na luta pelo aprofundamento da democracia” (Folha de S. Paulo, 25 de janeiro de 2010. “O grande balanço”, de Boaventura de Souza Santos).

¹⁶ O relatório do Ibase informa: “Esta pesquisa sobre o perfil dos participantes faz parte de uma série histórica de pesquisas do mesmo tipo, que vêm sendo realizadas em todas as edições do Fórum Social Mundial desde o III FSM, ocorrido em Porto Alegre no ano de 2003. A tarefa de realização das pesquisas foi dada pelo Comitê Internacional do FSM ao Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, responsável, por isso, pela elaboração do presente relatório” (Ibase, 2009: 3).



3º FÓRUM SOCIAL MUNDIAL EM PORTO ALEGRE (RS), 2003

Foto: Jesus Carlos/Imagemglobal



MARCHA DE ABERTURA DO 8º FÓRUM SOCIAL MUNDIAL EM PORTO ALEGRE (RS), 2010

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

A emergência do FSM pode ser associada, também, ao processo de amadurecimento do associativismo brasileiro. O FSM serviu de estímulo à emergência de outros fóruns temáticos na área de economia solidária, educação, saúde, segurança alimentar, entre outros (Scherer-Warren, 2012: 95). Essa relação, sugerida por Ilse Scherer-Warren, ganha

plausibilidade quando reunimos as novas redes na década de 2000: Marcha das Margaridas – 2000; Fórum Nacional de Mulheres Negras (FNMN) – 2001; Inter-redes Direito e Política – 2002; Fórum Brasil do Orçamento (FBO) – 2002; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) – 2002; Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) – 2003; Rede da Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade (Rejuma) – 2003; Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI) – 2004; Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis (FNMOJ) – 2004; Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis (Fonajuves) – 2004; Fórum Nacional de Segurança Pública – 2006; Fórum Nacional de Juventude Negra (FNJN) – 2007; Rede Nacional de Organizações, Movimentos e Grupos de Juventude (Renaju) – 2009, entre muitos outros.

A progressiva organização da sociedade por meio de redes, fóruns e articulações deu complexidade ao tecido social e ampliou a capacidade dos atores de intervirem de forma qualificada no debate público. A demanda por participação se fez mais forte, exigindo do Estado a ampliação dos espaços e diversificação das formas de escuta.

3.2 A MISSÃO DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

A chegada à Presidência da República de um partido de massas, que desde suas origens esteve comprometido com os movimentos sociais, abriu espaço para um processo inovador de interlocução entre Estado e sociedade civil, tanto a partir dos espaços institucionais de participação – como conselhos e conferências – quanto a partir de formatos menos formalizados de interação, como os encontros para mediação de conflitos e as mesas de diálogo. O desafio de ouvir as vozes do Brasil, em sua diversidade e complexidade, provocou também mudanças na estrutura institucional do Estado, com a criação de novas secretarias e ministérios.

No caso da Secretaria-Geral da Presidência da República, as mudanças tiveram por objetivo aproximar o Estado das entidades da sociedade civil e estimular o desenvolvimento da participação social no interior do governo. Essa mudança veio por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que estabelece:



REUNIÃO COM O MOVIMENTO NACIONAL DOS CATAORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR) NO PALÁCIO DO PLANALTO, 2010

Foto: Ricardo Stuckert/PR

Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional e outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República.

A nova função atribuída à Secretaria-Geral, bem como sua estruturação, expressaram a valorização da participação social e a nova concepção de governabilidade baseada no diálogo com as diversas forças sociais. Desse modo, foram instaurados processos de diálogo democrático com os mais diversos setores sociais visando mediar conflitos, aperfeiçoar políticas públicas e aprofundar a democracia.

Ainda em 2003, a Secretaria-Geral liderou o inédito processo de participação social no Plano Plurianual

(PPA) 2004-2007. O planejamento estratégico do país foi elaborado em diálogo com a sociedade, em todos os estados da federação, com o envolvimento de 2.170 entidades de trabalhadores da cidade e do campo, das igrejas, do empresariado, da juventude, movimentos de defesa do meio ambiente e do consumidor, instituições culturais, organizações de etnias e de gênero, entre outras. As iniciativas foram desenvolvidas para ampliar a participação social no ciclo de gestão, democratizar as decisões do governo e aproximá-lo da sociedade.



CERIMÔNIA DE ASSINATURA DO DECRETO QUE CRIA CADASTRO PARA IDENTIFICAÇÃO DE ATINGIDOS DAS BARRAGENS, EM BRASÍLIA (DF), 2010

Foto: José Cruz/ABr

A experiência se repetiu no PPA 2008-2011, com debates no âmbito dos conselhos e comitês que contam com representantes da sociedade civil organizada.

Políticas setoriais e programas foram concebidos e executados com a participação das grandes organizações da sociedade civil brasileira. Desde 1964, o movimento sindical não se sentava à mesa com o governo para discutir o valor do salário mínimo. Mais de 40 anos depois, os trabalhadores readquiriram esse direito. Por meio de um acordo entre o governo, representado pelos ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, e as centrais sindicais – Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Geral dos

Trabalhadores do Brasil (CGTB) e Nova Central Sindical (NCST) –, a classe trabalhadora conquistou, nos oito anos do governo Lula, não só aumentos reais e consecutivos do salário mínimo, mas também negociou uma Política Nacional Permanente de Valorização do Salário Mínimo.

A Secretaria-Geral, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, também contribuiu para o diálogo entre o governo e os movimentos do campo – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) –, que se expressaram publicamente no Grito da Terra, na Marcha das Margaridas, na Jornada pela Água e em Defesa da Vida, nas jornadas e na conferência organizadas pelo Fórum em Defesa da Reforma Agrária. O diálogo entre governo e movimentos do campo resultou na significativa ampliação de recursos, na simplificação dos processos de contratação e na diversificação das linhas de crédito para a agricultura familiar e camponesa.

Uma mudança significativa ocorreu nas atividades realizadas no Palácio do Planalto, que passaram a contar com representantes de grupos historicamente excluídos dos processos participativos. Ao longo dos inúmeros encontros realizados desde 2003, diversos movimentos sociais foram recebidos pela primeira vez na presidência, como catadores de materiais recicláveis, trabalhadores do setor sucroenergético, população em situação de rua, quilombolas, pessoas com hanseníase e seus familiares, grupos LGBT, pessoas com deficiência, representantes da luta antimanicomial, atingidos por barragem, além de diversas organizações da sociedade civil.

A esfera pública brasileira foi enriquecida nesse processo, à medida que esses grupos, outrora marginalizados, foram convidados a expressar sua voz e ajudar a construir um Brasil que fosse efetivamente *para todos*. O tema da desigualdade social voltava a ter centralidade nas políticas de governo e, como consequência, a democracia participativa se enriquecia.

LEI N° 11.520, RECONHECIMENTO E REPARAÇÃO



REUNIÃO COM INTEGRANTES DO MOVIMENTO DE REINTEGRAÇÃO DAS PESSOAS ATINGIDAS PELA HANSENÍASE NO PALÁCIO DO PLANALTO, 2007

Foto: Ricardo Stuckert/PR

“(...) o Morhan em 2004 começou uma mobilização em todo o país com o objetivo de conseguir junto ao Estado brasileiro o reconhecimento do erro, no desenvolvimento da política sanitária de segregação e internação compulsória [das pessoas com hanseníase]. O reconhecimento do erro do Estado na adoção de uma política segregacionista deu-se pela conversão da medida provisória MP 373 na lei 11.520, de 18 de setembro de 2007, que garantiu a toda pessoa internada compulsoriamente para o tratamento da Hanseníase até o ano de 1986, direito a uma indenização vitalícia a ser paga pelo Estado brasileiro. O então presidente do Brasil, Lula, em 24 de maio de 2007, justificou a assinatura da MP, assim: ‘(...) esse momento tem um sentido, antes de mais nada, de reparação de injustiças no Brasil. Nós estamos combatendo uma arbitrariedade, ainda que praticada à luz da ciência da época. (...) A verdade é que esses companheiros, embora estivessem dentro do Brasil, viveram grande parte das suas vidas fora do Brasil, num outro mundo, num outro espaço geográfico em que os governantes do Brasil não governavam para eles, em que os prefeitos do Brasil não governavam para eles, em que os deputados do Brasil não legislavam para eles’”.

Cadernos do Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Morhan). “Filhos Separados. A segunda geração”.

O Palácio do Planalto passou a ser acessível a todos aqueles que desejavam dialogar. Estabeleceu-se uma regra: todo indivíduo ou grupo que manifestar o desejo de dialogar com o presidente da República deve ser atendido por sua equipe.

Assim, indígenas, trabalhadores rurais, grupos religiosos de diferentes matizes, atingidos por barragens, entre tantos outros, foram recebidos em Brasília, quando puderam expressar os seus pontos de vista e deixar suas contribuições.

"Todo o avanço obtido na relação do governo com a sociedade civil teve uma participação muito importante da Secretaria-Geral da Presidência, do ministro Dulci. (...) A equipe precursora da Secretaria-Geral foi importantíssima. Muitos conflitos foram evitados e muitas oportunidades foram criadas para que o presidente pudesse ter contato com lideranças regionais, estabelecendo o contraditório, nos locais em que visitava. A precursora abriu espaço para os movimentos falarem nestas ocasiões. O Brasil é muito grande, os movimentos não conseguem se deslocar para Brasília o tempo todo. E a equipe da SG tornou possível o contato do Presidente com essas entidades, em cada viagem feita" (Entrevista com Gilberto Carvalho, chefe de gabinete do presidente Lula à época, 2010).



CERIMÔNIA DE SANÇÃO DO ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL E DO PROJETO DE LEI QUE CRIA A UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LUSO-AFRO-BRASILEIRA (UNILAB), EM BRASÍLIA (DF), 2010

Foto: Ricardo Stuckert/PR

O presidente passou a fazer agendas externas de diálogo popular, levando o debate a lugares que não haviam sido visitados por nenhum chefe de Estado. Em todos os anos do seu governo, o presidente Lula participou das celebrações de Natal na capital paulista

com os catadores de materiais recicláveis e a população em situação de rua, tradição mantida pela presidente Dilma a partir de 2011. No encontro de 2009, foram anunciadas medidas que contemplavam antigas reivindicações do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e do Movimento Nacional da População de Rua. Foi assinada a medida provisória que instituiu o crédito do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as empresas que adquirirem matéria-prima reciclada das cooperativas de catadores e assinado o decreto que criou a Política Nacional para a População em Situação de Rua. O decreto previu a inclusão do segmento nas contagens oficiais do IBGE, o fortalecimento da rede de albergues e a criação do Centro Nacional dos Direitos Humanos da População de Rua.

A atuação da Secretaria-Geral, em seu novo papel institucional, contribuiu, portanto, para estimular a cultura de participação social no interior do governo e para ampliar as relações da administração pública federal com diversos segmentos sociais. Cabe aqui analisar mais de perto os principais espaços de participação social existentes no âmbito do governo federal, com o objetivo de identificar a contribuição que ofereceram para a conquista de direitos e a democratização das relações entre Estado e sociedade.

Tabela 2. Principais espaços de participação no governo federal

Espaços de participação	Descrição
Conselhos de políticas públicas	Os conselhos são instâncias colegiadas permanentes, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas, com natureza deliberativa, consultiva ou fiscalizadora. São criados por legislação específica, sendo alguns obrigatórios segundo legislação nacional, enquanto outros surgem como iniciativa dos governos subnacionais. São compostos por representantes do Estado e da sociedade civil. Por sua capilaridade territorial e o contingente de pessoas que mobiliza, podem ser considerados os principais espaços institucionais de participação no Brasil.
Conferências de políticas públicas	Conferências de políticas públicas são instâncias periódicas de participação sobre temas específicos e de interesse público, com envolvimento de representantes do governo e da sociedade civil, geralmente contemplando etapas estaduais, distrital, municipais e regionais. Sua função principal é incidir sobre o processo de formação da agenda em determinada área de política pública. Nas conferências, são definidas resoluções e diretrizes que devem orientar as ações do governo sobre a temática abordada. A participação é aberta ao público na etapa municipal, estabelecendo-se mecanismos de representação para as etapas estaduais e nacional, por meio da escolha de delegados, que terão direito a voto. As conferências são convocadas pelo Executivo, em parceria com os conselhos de políticas públicas, e geralmente realizadas com periodicidade definida.
Mesas de diálogo	As mesas de diálogo são mecanismos de debate e de negociação entre a sociedade e o governo com o objetivo de construir soluções conjuntas sobre os mais diferentes temas e, assim, prevenir e mediar conflitos sociais. Foram criadas a partir de 2003 e se tornaram cada vez mais importantes para pactuar acordos envolvendo as diferentes partes interessadas em determinada política pública.
PPA participativo	O PPA participativo é um espaço de diálogo que tem como objetivo ampliar a participação social no ciclo orçamentário, principalmente na elaboração do Plano Plurianual, além de democratizar as decisões do governo e aproximá-las da sociedade. Em 2003, o governo federal iniciou o inédito processo de participação social no Plano Plurianual 2004-2007, com plenárias nos 27 estados da federação, nas quais participaram 2.170 entidades representando diversos segmentos da população.
Ouvidoria Pública	A Ouvidoria Pública é a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das manifestações relativas às políticas e aos serviços públicos. As ouvidorias do Poder Executivo Federal atuam no sentido de garantir a participação do cidadão no controle da qualidade da prestação do serviço público, sobretudo por meio do recebimento de manifestações individuais e coletivas, no processo de tomada de decisão da Administração.

3.3 CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O compromisso do governo federal com a participação qualificada da sociedade civil materializou-se em medidas como a valorização, ampliação, dinamização e consolidação da rede de conselhos nacionais de políticas públicas.

Entre 2003 e 2010, foram criados 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas, sendo 70% deles no primeiro mandato do governo Lula. Deste total, constam dois conselhos previamente existentes que passaram a contar com representes da sociedade civil: o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad). Além disso, foram reformulados 17 conselhos e uma comissão, ampliando significativamente a presença da sociedade civil nesses colegiados. O primeiro ano do

governo foi o período que concentrou maior número de conselhos criados – seis conselhos e quatro comissões, número que reflete o compromisso em ampliar a participação social na esfera nacional¹⁷.

O trabalho de Clóvis de Souza, Ana Claudia Teixeira e Paula Lima evidencia que, durante o governo Lula, aumentaram não apenas a quantidade dos espaços de participação, mas também a diversidade de interlocutores. Como afirmam os autores, o que se verifica na representação da sociedade civil nos conselhos é o aumento proporcional significativo de movimentos e organizações da sociedade civil, quando comparada a composição dos espaços criados antes de 2003 (Souza, Teixeira e Lima, 2012).

¹⁷ A lista completa encontra-se no Anexo IV.



PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS NO PALÁCIO DO PLANALTO, 2008

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República

Tabela 3. Representação por categorias nos conselhos nacionais

Categorias	Até 2002 (%)	A partir de 2003 (%)
Trabalhadores	21	18
Empresários	35	15
Movimentos sociais e OSCs	26	44
Pesquisadores, acadêmicos	9	12
Outros	5	1
Outros	4	8

Fonte: Souza, Teixeira e Lima, 2012.

Em alguns desses casos, a criação dos conselhos acompanhou a reconfiguração do Estado com a criação de novos ministérios e secretarias, ação necessária para

tornar o governo capaz de garantir uma nova geração de direitos e implementar políticas públicas mais inclusivas e eficientes, em diálogo com os segmentos aos quais elas se dirigiam.

A importância atribuída pelo governo Lula à questão social se expressou no lançamento do Fome Zero e na criação de um ministério específico, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), que tinha como objetivo articular e promover iniciativas de combate à fome e à miséria. Também foi criada uma assessoria específica de mobilização social e educação popular, vinculada ao gabinete pessoal do presidente, que deu origem à **Rede de Educação Cidadã**, a **Recid**. Em 2004, o Mesa passou a integrar o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que reuniu também outras duas estruturas governamentais extintas: o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria-Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Com a criação do MDS, o governo federal centralizou as iniciativas e passou a executar sua estratégia de desenvolvimento social de forma mais robusta e articulada.

No bojo desse processo, o presidente Lula reabriu o **Conselho Nacional de Segurança Alimentar**, o **Consea**, fechado desde 1995. Com 60 membros, titulares e suplentes, dos quais dois terços são representantes da sociedade civil, o Consea contribuiu com a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O Consea participou da coordenação das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, 2007 e 2011, e de importantes avanços nas políticas públicas, a exemplo da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), marco na política agrícola brasileira. Além disso, liderou a campanha nacional que coletou 50 mil assinaturas em prol da Emenda Constitucional nº 642, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal.

REDE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ (RECID)



3ª CIRANDA DE EDUCAÇÃO POPULAR DA REDE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ, EM LUZIÂNIA (GO), 2010

Foto: Recid

Em 2004, foi criada a Rede de Educação Cidadã (Recid), concebida pelo então assessor especial da Presidência Frei Betto, em parceria com entidades da sociedade civil. A Recid contribuiu de forma decisiva para a formulação e implantação do programa Fome Zero e para a construção dos caminhos que levaram à superação da pobreza, conjugando o trabalho de mobilização e educação popular nos mais diversos locais do Brasil.

A Recid é uma articulação de diversos atores sociais, entidades e movimentos sociais e populares que tem como missão realizar um processo sistemático de educação popular para o fortalecimento da cidadania, principalmente com as famílias em condição de maior vulnerabilidade social. Trata-se de um espaço de formação para a participação. Constituída em todo Brasil, a Recid é coordenada por um coletivo nacional, formado por 12 pessoas da sociedade civil de todas as macrorregiões brasileiras, uma equipe de governo e representação de sua entidade âncora, o Centro de Assessoria Multiprofissional (Camp).

A iniciativa envolve centenas de entidades, organizações e movimentos sociais, educadores populares, lideranças e agentes comunitários, que assumem solidariamente a missão de realizar um processo sistemático de sensibilização, mobilização e educação popular da população brasileira, com prioridade para as mulheres, jovens, catadores de materiais recicláveis, acampados e assentados, agricultores familiares e camponeses, comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, pescadores, comunidade LGBT, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, entre outros.

Desde o início do governo Dilma Rousseff, a coordenação da Recid está a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República, onde articula ações nas áreas de direitos humanos, economia solidária, agroecologia, meio ambiente, apoia a participação social nas conferências e promove a educação para a participação política. Em 2013, como resultado dos debates na Recid, foi construído o Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas.



CERIMÔNIA DE ASSINATURA DA MEDIDA PROVISÓRIA QUE CRIA O PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS (PROJOVEM) E INSTITUI A SECRETARIA NACIONAL E O CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE, 2005

Foto: Ricardo Stuckert/PR

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades atendeu à histórica reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana e expressou uma nova concepção sobre as cidades no âmbito do governo federal. No ano posterior, foi instituído o **Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)**, composto por representantes dos movimentos de moradia, entidades empresariais, de trabalhadores, academia, do governo federal, estados e municípios. Principal instância de negociação entre atores sociais sobre as políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento territorial, o ConCidades foi peça chave no desenho da política nacional de desenvolvimento urbano, na elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, na aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), e na priorização e aprimoramento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em 2005, o governo Lula iniciou a construção de uma Política Nacional de Juventude com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, do **Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)** e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). A criação da Secretaria Nacional de Juventude respondeu a uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de juventude e contribuiu para inserir essa pauta na política estratégica para o país. Além de executar o Projovem, a Secretaria Nacional de Juventude assumiu o papel de coordenação das iniciativas executadas transversalmente por diversos ministérios, combinando um conjunto de políticas estruturantes com programas específicos voltados à população jovem.

O Conjuve, composto por 40 conselheiros da sociedade civil e 20 do Poder Público, tornou-se a instância de participação social no governo federal dedicada à construção, avaliação e monitoramento de políticas de juventude. Estão presentes no Conjuve as mais diversas formas de organização juvenil: movimento estudantil, redes de jovens ambientalistas, jovens trabalhadores rurais e urbanos, movimento negro, indígenas e quilombolas, movimento *hip-hop*, jovens vinculados às diferentes tradições religiosas e jovens empresários. A mobilização e articulação do Conjuve foram fundamentais para a aprovação da PEC da Juventude, transformada na Emenda Constitucional nº 65, aprovada em julho de 2010, após sete anos de tramitação no Congresso Nacional. A emenda inseriu o termo “jovem” no capítulo VII do Título VIII, que passou a tratar da Família, da Criança, do Adolescente, *do Jovem* e do Idoso, e determinou que a lei estabelecesse o Estatuto da Juventude, destinado a regular os direitos dos jovens, o que aconteceria com a aprovação da Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.

Realizações do Conjuve: a participação dos jovens na construção da política pública de juventude

Gestões	Principais Realizações
1ª gestão (2005-2007)	<ul style="list-style-type: none"> Estruturação interna do conselho; Constituição de câmaras técnicas; Produção do documento "Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas".
2ª gestão (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> Realização da 1ª Conferência Nacional de Juventude; Apoio à criação do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Políticas Públicas de Juventude; Estruturação da Rede de Conselhos de Juventude; Realização do I Encontro Nacional de Conselhos de Juventude, que criou o Mapa de Conselhos de Juventude; Realização do I Pacto pela Juventude, por meio do qual os candidatos nas eleições municipais se comprometiam com a pauta da sociedade civil do Conjuve.
3ª gestão (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação e promulgação da Emenda Constitucional 65, reconhecendo a juventude como prioridade na Constituição Federal; Realização do II Encontro Nacional de Conselhos de Juventude, que criou a Rede Nacional de Conselhos de Juventude; Realização do Pacto pela Juventude durante o processo eleitoral estadual e nacional; Realização do III Encontro Nacional de Conselhos de Juventude.
4ª gestão (2012-2013)	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação do Estatuto da Juventude; Realização da 2ª Conferência Nacional de Juventude; Realização do IV Encontro Nacional de Conselhos de Juventude; Realização do Seminário Permanente de Integração Regional no Mercosul (Juvensur); Realização do III Pacto pela Juventude, nas eleições municipais; Ato contra a redução da maioridade penal.
5ª gestão (2014-2015) - em curso	<ul style="list-style-type: none"> Seminário de política de drogas; Realização do IV Pacto pela Juventude, nas eleições de 2014.

Fonte: Conjuve. *Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude (2003-2011)* e Secretaria Nacional de Juventude

As lutas históricas do movimento negro brasileiro também foram reconhecidas e incorporadas como política de Estado e nortearam a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003. A Seppir atua de forma articulada com o **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)**, criado em maio de 2003. O conselho é um órgão colegiado, de caráter consultivo, que tem como finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos raciais e étnicos da população brasileira. O CNPIR foi fundamental para a construção do Estatuto da Igualdade Racial, instituído por meio da Lei nº 12.288/2010, que visa “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”.



CERIMÔNIA DE ASSINATURA DO DECRETO DE CONVOAÇÃO DA 2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE, EM BRASÍLIA (DF), 2010

Foto: Ricardo Stuckert/PR

O "CONSELHÃO"

Um dos principais espaços de participação instituídos pelo governo Lula foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), mais conhecido como “Conselhão”, criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Presidido pelo próprio presidente da República, o CDES reúne 90 representantes da sociedade civil, entre os quais lideranças expressivas de diversos movimentos sociais, trabalhadores e empresários, além de 18 ministros de Estado.

O CDES foi definido como um órgão de caráter consultivo, ao qual compete “assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade”.

A criação do CDES alargou a interlocução entre o governo e a sociedade e a capacidade de tomar decisões, de forma compartilhada, sobre os grandes rumos do país. A partir de sugestões do Conselhão, o governo regulamentou, por exemplo, as operações de crédito consignado em folha de pagamento, a conta-investimento, o direcionamento de recursos para microcrédito e a Lei de Falências.



36ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO PLENO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, EM BRASÍLIA (DF), 2010

Foto: Domingos Tadeu/PR

É importante destacar também a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), fruto de mobilização da sociedade civil e dos trabalhadores que, desde o final dos anos 1980, já vinham colocando a economia solidária em prática como forma de sobreviver às crises e ao desemprego. Ligado à Senaes, o **Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)** foi concebido como órgão consultivo e propositivo para a interlocução

permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária. Após um período de negociações, acordou-se que o conselho seria composto por 56 entidades, divididas em três setores: governo, empreendimentos de economia solidária e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, conforme Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006.

ENCONTRO COM CONSELHEIROS DO CNES



CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, EM BRASÍLIA (DF), 2010

Foto: Ricardo Stuckert/PR

Em 17 de novembro de 2010, o presidente Lula, ao lado dos conselheiros do CNES, autoridades e convidados, assina dois decretos: o que institui o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) e o que disciplina o funcionamento do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc). Na ocasião, o presidente destacou a importância do CNES e das conferências nacionais para a construção de uma economia solidária e sustentável.

Além da criação de novos conselhos, houve também a reformulação dos já existentes, com o objetivo de adequá-los ao novo contexto da interação entre Estado e sociedade. É o caso do **Conselho Nacional dos Direitos**

da Mulher (CNDM), criado em 1985. Ao longo dos anos, o conselho teve suas atribuições alteradas e, em janeiro de 2003, passou a integrar a estrutura da recém-criada Secretaria de Políticas para as Mulheres.

AS POLÍTICAS PARA AS MULHERES E O CNDM

"Há 10 anos era criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), resultado de uma estratégia bem sucedida do movimento feminista para garantir o reconhecimento de suas pautas. Por meio da medida provisória nº 103 de 2003, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva transformou a antiga Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, ligada à Presidência da República. Desde então, ela vem se firmando como um órgão importante para a defesa dos direitos das mulheres.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres – como hoje é chamada – é o resultado da luta das mulheres para garantir políticas públicas que promovam a equidade de gênero no nosso país, calcada na confiança desses movimentos de que as instituições democráticas poderiam cumprir esse papel. Por isso, a primeira tarefa dada à secretaria foi a constituição de um grupo de trabalho para elaborar a proposta de regulamentação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). O conselho, na verdade, já existia, mas com essa regulamentação passou a ser formado por representantes do governo e da sociedade civil e a integrar a estrutura da Secretaria. (...)

Seis anos depois, a SPM se tornou um ministério. O anúncio veio na comemoração do Dia Internacional da Mulher, em 2009. (...) Nesses 10 anos avançamos em diversas pautas dos movimentos de mulheres e feminista. Com certeza a secretaria contribuiu para isso. A SPM participou, por exemplo, da elaboração da proposta que subsidiaria o texto da Lei Maria da Penha, aprovada em 2007. Outras políticas do governo federal passaram a privilegiar as mulheres como beneficiárias, como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida".

Brito, 2013. SPM: 10 anos de políticas para as Mulheres?



REUNIÃO DA COMISSÃO DE POLÍTICA INDIGENISTA
EM BRASÍLIA, 2010

Foto: Ricardo Stuckert/PR

Outro importante conselho reformulado foi o **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)**, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pelas questões afetas ao desenvolvimento rural, à reforma agrária e à agricultura familiar. Paritário, com 38 membros, o Condraf foi responsável pela elaboração da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural, por meio de conferências municipais, territoriais, estaduais, temáticas e da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, processo que reuniu mais de 30 mil pessoas.

3.4 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Da mesma forma que os conselhos, as conferências nacionais foram valorizadas e ampliadas durante a década de 2000. A primeira conferência realizada no Brasil foi a Conferência Nacional de Saúde, em 1941, que discutiu o tema “Situação sanitária e assistencial dos estados”. A natureza das conferências, contudo, tinha como objetivo a articulação federativa e a definição de competências de estados e municípios. Apenas no contexto da redemocratização que se instala na década de 1980 que as conferências ganham um caráter mobilizatório-político. Ainda assim, foi durante o governo Lula que elas se tornaram mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes. Nas palavras de Pogrebinschi:



1ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES EM PORTO ALEGRE (RS), 2003

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

“[As conferências] tornam-se mais amplas por envolverem um número cada vez maior de pessoas, seja participando diretamente como delegados na etapa nacional, seja indiretamente nas etapas estaduais, municipais ou regionais que a precedem, seja paralelamente nas chamadas conferências livres, seja virtualmente nas chamadas conferências virtuais. Tornam-se mais abrangentes por englobarem um número cada vez maior de temas, (...) separados pelas peculiaridades de todos e unidos pela transversalidade de alguns. Tornam-se mais inclusivas, (...) por reunirem um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais, sobretudo aqueles representativos da sociedade civil, distribuídos entre ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, entidades empresariais e outras entidades, profissionais ou não. Tornam-se, por fim, mais frequentes as conferências nacionais por trazerem muitas vezes dentre as suas diretrizes a demanda pela sua reprodução periódica (...). É também a partir de 2003, com o início do governo Lula, que se pode dizer que o processo participativo conferencial, inobstante o seu caráter consultivo e não vinculante, assume uma feição propriamente deliberativa e normativa” (Pogrebinschi, 2010).

O desenho das conferências nacionais passou a sustentar-se em um formato congressual inovador: o processo conferencial acontece em etapas subsequentes (territoriais, municipais, regionais, estaduais e nacional) e interconectadas. As etapas preparatórias anteriores à etapa nacional são momentos importantes e ricos no processo de uma conferência. É nelas que o debate se intensifica e se qualifica nos mais diversos temas, proporcionando ao cidadão oportunidade de propor soluções para as questões da sua cidade, estado e do país. Em cada uma das etapas preparatórias para a etapa nacional, são formuladas propostas, consolidadas em relatórios que são encaminhados às próximas fases. Além disso, são eleitos representantes da sociedade e de governo que conduzirão o debate nas etapas posteriores. A conferência nacional é o momento final do processo, na qual os representantes escolhidos debatem e elegem as propostas prioritárias. Esse é o momento de deliberação e formação de consensos, que são sistematizados em um documento final contendo as resoluções, diretrizes e moções da conferência, que

passam a orientar a agenda do poder público nos anos seguintes.

Mais de 40 temas de políticas públicas foram objeto de debate, como saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, ciência e tecnologia, comunicação, arranjos produtivos locais, economia solidária, cultura, cidades, entre muitos outros. Grande parte dessas questões foi trazida ao debate pela primeira vez: dos 41 temas que foram objeto de conferências até 2010, 29 foram introduzidos durante o governo Lula, o que corresponde a 70% dos temas. Em muitos casos, a realização das conferências atendeu a antigas reivindicações de movimentos e atores sociais e representou o resgate de dívidas históricas com determinados setores da sociedade. É o caso das Conferências Nacionais da Juventude (2008 e 2011); dos Direitos das Mulheres (2004 e 2007); dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006 e 2008); de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008); de Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009); dos Direitos da Pessoa Idosa (2006 e 2009); e de Povos Indígenas (2006), entre outros.

Tabela 4. Conferências nacionais entre 1989 e 2014

Conferências nacionais	Anos de realização	Nº de edições
Saúde	1992, 1996, 2000, 2003, 2007, 2011	6
Saúde Mental	1992, 2001, 2010	3
Saúde Indígena	1993, 2001, 2006, 2013	4
Saúde Bucal	1993, 2004	2
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994, 2004	2
Segurança Alimentar e Nutricional	1994, 2004, 2007, 2011	4
Saúde do Trabalhador	1994, 2005, 2014 (prevista)	3
Recursos Humanos para a Saúde/Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1994, 2006	2
Direitos da Criança e do Adolescente	1995, 1997, 1999, 2002, 2003, 2005, 2007, 2009, 2012	9
Assistência Social	1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013	9
Direitos Humanos	1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2006, 2008	11
Ciência, Tecnologia e Inovação	2001, 2005, 2010	3
Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	1
Cidades	2003, 2005, 2007, 2010, 2013	5
Meio Ambiente	2003, 2005, 2008, 2013	4
Aquicultura e Pesca	2003, 2006, 2009	3
Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	2003, 2006, 2009, 2013	4

Conferências nacionais	Anos de realização	Nº de edições
Arranjos Produtivos Locais	2004, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013	6
Esporte	2004, 2006, 2010	3
Políticas para as Mulheres	2004, 2007, 2011	3
Promoção da Igualdade Racial	2005, 2009, 2013	3
Cultura	2005, 2010, 2013	3
Povos Indígenas	2006	1
Imunodeficiências Primárias	2006	1
Educação Profissional e Tecnológica	2006	1
Direitos da Pessoa com Deficiência	2006, 2008, 2012	3
Direitos da Pessoa Idosa	2006, 2009, 2011	3
Economia Solidária	2006, 2010, 2014	3
Saúde Ambiental	2008	1
Educação Básica	2008	1
Aprendizagem Profissional	2008	1
Comunidades Brasileiras no Exterior	2008, 2009, 2010, 2013	4
Juventude	2008, 2011	2
Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008, 2011	2
Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	2008, 2013	2
Segurança Pública	2009	1
Recursos Humanos da Administração Pública Federal	2009	1
Educação Escolar Indígena	2009	1
Comunicação	2009	1
Educação	2010, 2014	2
Defesa Civil e Assistência Humanitária/Proteção e Defesa Civil	2010, 2014 (prevista)	2
Transparéncia e Controle Social	2012	1
Emprego e Trabalho Decente	2012	1
Assistência Técnica e Extensão Rural	2012	1
Desenvolvimento Regional	2013	1
Migração e Refúgio	2014	1

Fonte: Portal Participação em Foco do Ipea e Pogrebinschi (2010). Elaboração: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Inédita, a **1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais** mobilizou diretamente 15 mil pessoas em todo o país, registrou conquistas e contribuiu para aperfeiçoamentos importantes nas políticas públicas. Na área da cultura, foram definidos critérios que consideraram a diversidade na identidade de

gênero possibilitando, por exemplo, o apoio governamental às paradas gays. Também foram criados 40 centros de referência em todo o Brasil para a população LGBT. Na área da saúde, a política de prevenção e tratamento ao HIV/Aids, referência no mundo, vem sendo aprimorada com o vigoroso diálogo entre governo e sociedade civil.



1^a CONFERÊNCIA NACIONAL GLBT, EM BRASÍLIA (DF), 2008

Foto: Ricardo Stuckert/PR



1^a CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
EM BRASÍLIA, 2009

Foto: Martim Garcia

A 1^a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, realizada em maio de 2006, foi coordenada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), em articulação com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. A conferência teve como tema central a acessibilidade, com o objetivo de discutir os avanços da Política Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência. Na ocasião, foi também tema de muitos debates a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPC), que estava em elaboração na Organização das Nações Unidas (ONU) e teve seu texto final aprovado em agosto de 2006. Participaram da etapa nacional da 1^a conferência 1.500 pessoas, das quais 370 possuíam algum tipo de deficiência declarada, sendo considerado o maior evento do gênero até então realizado para esse público. Os conferencistas aprovaram 265 propostas de ações e deliberações a serem implementadas a curto, médio e longo prazo.

Nestes e em vários outros casos, as conferências nacionais possibilitaram a ampliação da participação social em temas e questões que até então eram pouco receptivos à voz da sociedade civil. É o caso das conferências de Aquicultura e Pesca, Comunicação, Cidades, Meio Ambiente, Segurança Pública, entre outros.

Realizada em Brasília em agosto de 2009, a 1^a Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) articulou órgãos de segurança pública, lideranças sociais e especialistas com o objetivo de reformular a Política Nacional de Segurança Pública de forma compartilhada entre poder público e sociedade civil. Foi a primeira vez que os diferentes atores da área se reuniram para discutir um novo paradigma de segurança pública, baseado no fortalecimento institucional do Estado, com foco na atuação preventiva como forma de diminuir a violência. A 1^a Conseg representou um marco importante ao criar condições para o amplo debate entre gestores, trabalhadores da segurança pública e sociedade civil sobre princípios e diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública. A conferência coincidiu com a ampla reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) que passou a contar com ampla participação de representantes de trabalhadores da segurança pública e de organizações da sociedade civil.



BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Foto: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Com o tema “Meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”, a **1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)** reuniu, em 2009, 1.684 delegados da sociedade civil, empresariado e poder público. Divididos em 15 grupos de trabalho, os delegados analisaram as 6.101 propostas sugeridas nas etapas estaduais. A 1ª Confecom abriu o canal de diálogo com representantes da sociedade civil e da sociedade civil empresarial e representou um marco na construção de mecanismos democráticos de formulação e acompanhamento das políticas públicas para o setor, compreendendo a comunicação como um direito humano fundamental para a consolidação da democracia.

Além de introduzir novos temas na agenda participativa, o governo federal retomou e estimulou a participação social em temas importantes da vida social brasileira. A política de assistência social foi alvo de reflexões e debates em mais quatro conferências nacionais, em 2003, 2005, 2007 e 2009¹⁸. Certamente, a mobilização das organizações da sociedade civil, junto com o monitoramento dos conselhos de assistência social, foi preponderante para o êxito da política de proteção social e de transferência de renda em curso no país que, por meio do programa Bolsa Família, já atende a mais de 13 milhões de famílias

e é considerado pelas Nações Unidas modelo de política pública de combate à fome e à pobreza. A política de assistência social também conta com outros importantes instrumentos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) pago a 3,6 milhões de idosos e pessoas com deficiência com renda mensal familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente, os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), instalados em quase todos os municípios brasileiros, entre outras ações.

Por fim, cabe mencionar a contribuição advinda da **1ª Conferência Nacional de Juventude**, que criou as “conferências livres”. Além da estrutura territorial tradicional – etapas municipais, regionais e estaduais – as conferências livres de juventude permitiram que qualquer grupo interessado discutisse o tema e enviasse suas propostas para o encontro nacional, sem necessidade dos propositores serem membros sistemáticos das conferências. Essa metodologia acabou por inspirar outras conferências, que também passaram a utilizar as conferências livres. Na primeira edição das conferências de juventude, foram realizadas 27 conferências estaduais, 597 regionais e municipais, 244 municipais eletivas e 689 conferências livres. O processo completo envolveu mais de 1.200 municípios.

¹⁸ Ao todo já foram realizadas nove conferências nacionais de assistência social nos seguintes anos: 1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013.



1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE EM BRASÍLIA, 2008

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República

Ao todo, durante o governo Lula, foram realizadas 75 conferências nacionais. A participação nesses encontros mobilizou cerca de 6,5% da população brasileira (Avritzer, 2012: 12), nas etapas municipais, regionais e estaduais até a etapa nacional. Além de mais numerosas e participativas, as conferências se tornaram mais efetivas ao, de fato, influenciar a agenda do Poder Executivo Federal e do Poder Legislativo. Para se ter uma ideia, entre 2003 a 2008, as diretrizes das conferências resultaram em 2.233 projetos de lei, além de 163 PECs apresentadas, 216 leis aprovadas e seis emendas constitucionais promulgadas. Mesmo após um rigoroso filtro de análise a partir da comparação entre o conteúdo das leis e as diretrizes emanadas no documento final de cada conferência, Thamy Pogrebinschi conclui:

"Se olharmos pelo lado do 'filtro', o quadro ainda assim é bastante contundente. De Sarney a Itamar, simplesmente nenhuma proposição legislativa aparece vinculada às resoluções das conferências nacionais. Durante o primeiro FHC, as primeiras proposições de Juventude aparecem (22), assim como as leis aprovadas (7). De 1999 a 2002 (segundo FHC), as PECs passam a fazer parte da realidade política. A "era" Lula, entretanto, volta a sobressair – 485 projetos de 2003 a 2009, 92 do Senado, 41 PECs, 37 leis e uma emenda constitucional aprovada" (Pogrebinschi, 2010).

Da mesma forma, as conferências passaram a impactar de forma decisiva a produção normativa do Poder Executivo. Em artigo em que analisa o impacto das conferências sobre as políticas públicas voltadas a promover direitos

de grupos sociais minoritários, Pogrebinschi demonstra o crescimento exponencial de decretos presidenciais que refletem diretrizes emanadas das conferências nacionais a partir de 2003:

"No ano de 2003, quando tiveram lugar apenas a Conferência Nacional de Direitos Humanos e a Conferência Nacional de Crianças e Adolescentes, somente 12 decretos presidenciais relativos a questões de minorias e direitos humanos foram promulgados. Em 2005, quando se tem a primeira Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, após já ter ocorrido em 2004 a primeira Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, o número de decretos sobre minorias e direitos humanos promulgados é de 44. Já no ano seguinte, em 2006, após essas duas novas conferências ocorridas nos dois anos anteriores, têm-se mais três novas conferências específicas de minorias (povos indígenas, pessoas com deficiência e pessoas idosas), e então o número de decretos sobe para 168. A partir daí a média anual de três conferências específicas de minorias, intercaladas pela bianualidade das conferências de direitos humanos é acompanhada por um crescimento gradativo dos decretos presidenciais sobre esses temas, até que se alcança, em 2009, um total de 224" (Pogrebinschi, 2012: 30).

3.5 MESAS DE DIÁLOGO

As mesas de diálogo são mecanismos de debate e negociação entre diferentes setores da sociedade civil e o governo, com o objetivo de debater pautas de grupos sociais específicos, além de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais. Foram criadas a partir de 2003 e se tornaram cada vez mais importantes para negociação e pactuação em torno de políticas públicas. Dentre as várias mesas de diálogo realizadas, destacam-se a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, a Mesa de Negociação do Salário Mínimo e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar.

A **Mesa de Diálogo com as Centrais Sindicais**, instituída em 2005, foi fundamental para a recuperação do poder de compra do salário mínimo e para a elaboração de políticas de geração de emprego. A interlocução com a CUT, a Força Sindical, a UGT, a CTB, a CGTB e a NCST garantiu, por exemplo, uma política de valorização do salário mínimo, sustentada em ganhos reais equivalentes à elevação do Produto Interno Bruto. O diálogo com as centrais sindicais também resultou na adoção de uma nova tabela para o imposto de renda, mais progressiva, que isentou mais 700 mil trabalhadores do pagamento do imposto e reduziu a contribuição dos assalariados médios. O crédito consignado, um empréstimo com desconto em folha de pagamento e juros mais baixos, também é fruto dessa negociação.

Igualmente coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, a **Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar** constituiu experiência inédita no Brasil de diálogo e negociação nacional tripartite entre governo federal, empresários e trabalhadores do setor sucroalcooleiro. O resultado foi o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, firmado em junho de 2009, estabelecendo práticas empresariais e políticas públicas que ampliam os direitos reconhecidos em lei e melhoram as condições de trabalho nos canaviais. Dentre as práticas empresariais pactuadas consta, por exemplo, que o contrato de trabalho passa a ser fei-



ENCONTRO COM REPRESENTANTES DE MOVIMENTOS SOCIAIS EM BRASÍLIA (DF), 2005

Foto: Ricardo Stuckert/PR

to diretamente entre a empresa e o trabalhador ou com o apoio do Sistema Público de Emprego, eliminando o intermediário, que tem sido fonte de precarização do trabalho. Foram firmados compromissos relativos à saúde e segurança do trabalhador, ao fornecimento de transporte seguro e gratuito aos trabalhadores para as frentes de trabalho, ao oferecimento gratuito de recipiente térmico (“marmita”) com condições de higiene e manutenção da temperatura da alimentação do trabalhador, entre outros.



MESA DE DIÁLOGO COM A FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF), EM BRASÍLIA (DF), 2007

Foto: Ricardo Stuckert/PR

Por fim, cabe mencionar a **Mesa Nacional de Negociação Permanente com as Entidades Sindicais do Serviço Público Federal**, que possibilitou avanços importantes na política salarial e funcional, com a assinatura de 70 acordos coletivos e a aprovação de 46 medidas provisórias e 27 projetos de lei que beneficiaram 1,3 milhão de servidores. Foram estabelecidos planos de carreira para os servidores que não os tinham, além de terem sido negociados reajustes salariais significativos e corrigidas várias outras distorções históricas.



SEMINÁRIO BRASILEIRO DE OUVIDORIAS PÚBLICAS
Tema: Democracia Participativa

Foto: Roosewelt Pinheiro/ABr

3.6 OUVIDORIAS PÚBLICAS

O termo “ouvidoria” ressurge durante o movimento pela redemocratização do Brasil, inspirado na instituição sueca do “ombudsman”. A antiga figura do ouvidor-geral, entendido como os “ouvidos do rei” durante os tempos do Brasil Colônia¹⁹, reaparece para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e por defendê-las junto ao Estado. Desde a promulgação da Constituição Federal da República em 1988, o instituto evolui rapidamente, sob o impulso das reivindicações populares por participação nas deliberações do Estado Democrático de Direito. Este processo de ampliação dos espaços de participação fez com que, hoje, a ouvidoria esteja presente nos três poderes da República e em todos os entes federativos, tendo se consolidado como uma instância de controle e participação social, destinada à melhoria da gestão pública.

As ouvidorias garantem uma dimensão individual à participação social, oferecendo ao cidadão a possibilidade de buscar diretamente informações, avaliar, criticar e melhorar os serviços e as políticas públicas. As ouvidorias do Poder Executivo Federal atuam no sentido de garantir a participação do cidadão no controle da qualidade da

¹⁹ O surgimento da ouvidoria no Brasil está vinculado à implantação da administração colonial, quando, em meados do século XVI, é nomeado o primeiro ouvidor-geral para figurar como os “ouvidos do rei” e para garantir, como órgão do sistema de justiça, a rigorosa aplicação das “leis da metrópole”. Bem por isso, o processo de emancipação do país, fortemente marcado por tensões entre Estado e sociedade, acabou por extinguir esse instituto português, após a declaração de Independência em 1822.

prestação do serviço público mediante o recebimento de manifestações individuais e coletivas, que podem ser classificadas como reclamação, sugestão, denúncia, elogio, solicitação de providências e pedido de informação.

Atendendo à particularidade de cada órgão, a ouvidoria pode utilizar-se de outras formas de participação popular. Ao reportar um problema pessoal, o cidadão, na maior parte das vezes, explicita dimensões sociais da injustiça:

Diferentemente dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências, as ouvidorias recebem o cidadão não organizado individualizando o atendimento e a prestação. Contudo, essa demanda pode representar uma expressão ou problema coletivo. Por exemplo, uma mulher negra pode reclamar na ouvidoria da Seppir sobre uma situação de discriminação no atendimento hospitalar em seu município. Mesmo que essa cidadã não se reconheça como parte de um movimento social ou como parte de grupos historicamente discriminados nesse país, é preciso que o Estado assim a reconheça (...). É importante descrever a demanda individualizada (...) como manifestação de necessidades sociais coletivas. (...) Essa intenção pode ser uma das chaves para a integração das ouvidorias com outros mecanismos de participação (Relatório "Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas para a Criação de uma Política Nacional de Participação").

As ouvidorias se fortaleceram ao longo dos governos Lula e Dilma — principalmente em razão de sua organização como sistema de garantia dos direitos humanos — e atualmente representam instrumento fundamental para o estímulo à participação popular e ao fortalecimento da democracia. No âmbito do governo federal, existem aproximadamente 300 ouvidorias públicas que auxiliam

o cidadão em suas relações com o governo, além da Ouvidoria-Geral da União, ligada à Controladoria-Geral da União, à qual compete coordenar as ouvidorias do Poder Executivo Federal, organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do governo federal.

3.7 PARTICIPAÇÃO NOS TERRITÓRIOS

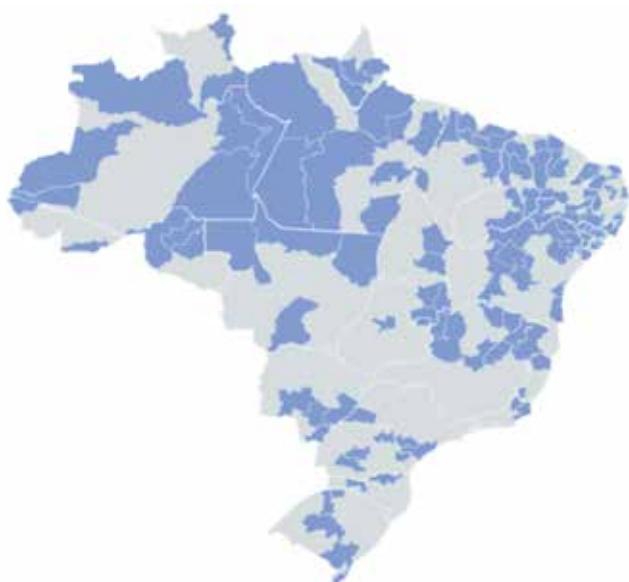
A própria implementação das políticas públicas passou a incorporar a participação da sociedade civil de forma inovadora. O **Programa Territórios da Cidadania**, instituído em 2008, incorpora a noção de protagonismo dos atores como chave das políticas de desenvolvimento no meio rural, acompanhando, nesse sentido, o amplo consenso que se firmou acerca da importância da participação para o desenvolvimento justo e sustentável.

O Programa Territórios da Cidadania contribuiu para promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla a integração de

políticas públicas e ampliação dos mecanismos de participação social, reunindo ações de 22 órgãos federais.

Os Territórios da Cidadania foram espalhados pelas cinco regiões do país, com maior concentração no Nordeste e Norte, englobando 1.852 municípios e um total de 42,4 milhões de habitantes atendidos, cujo público prioritário são agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, famílias atendidas pelo Bolsa Família, comunidades quilombolas, reservas indígenas e famílias de pescadores. A base do Território da Cidadania foi o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, desenvolvido desde 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Mapa 1. Distribuição dos 120 Territórios da Cidadania



A diferença em relação aos demais instrumentos de participação discutidos aqui é que, no caso dos Territórios da Cidadania, a participação não é setorizada por política pública, mas tem como base o território. A proposta de desenvolvimento que subjaz ao programa combina a estratégia territorial com consolidação das relações federativas, integração das políticas e participação social. A gestão do programa está assentada em três pilares: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e Colegiados Territoriais. A participação das comunidades se dá principalmente por meio do colegiado

territorial, composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território.

O ciclo da gestão social envolve a apresentação de uma matriz de ações, todo ano, em cada território, contendo as ações ofertadas pelo governo federal, com dados descritivos, metas e valores territorializados. Em seguida, o Comitê de Articulação Estadual realiza e coordena o debate territorial, onde o colegiado indica demandas e prioridades. Na etapa seguinte, são implementadas estratégias específicas de monitoramento e controle social buscando a efetivação das políticas nos territórios.



SEMINÁRIO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA EM
MANAUS (AM), 2006

Foto: Mayson Albuquerque/Funai

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: PARTICIPAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

"A criação dos territórios colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais que até então tradicionalmente não 'se falavam'. (...) Uma experiência com o calibre da política territorial existente no contexto brasileiro recente apresenta janelas de oportunidade para inovações institucionais e mecanismos de governança e gestão participativa que não devem ser desprezadas. O acúmulo observado até o momento confere à escala supramunicipal um espaço importante no desenho e implementação de políticas que, se por um lado não eliminam as iniciativas municipais, por outro revelam a capacidade que determinados projetos possuem em atingir uma esfera mais ampla, garantindo sua continuidade à medida que legitima suas ações no lastro de atores sociais envolvidos, dispondo de certa autonomia em relação aos humores da política local" (Delgado e Leite, 2011).



PARADA LGBT EM BRASÍLIA, 2010

Foto: Antônio Cruz/ABr

3.8 SOBRE AVANÇOS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO

As duas gestões do presidente Luiz Inácio Lula da Silva representaram avanços indiscutíveis ao expandir os aprendizados participativos para o plano federal, com impactos não apenas sobre a formulação de programas que atenderam às demandas históricas dos movimentos sociais, como também na reconfiguração do Estado com a criação de novos ministérios e secretarias. No governo Lula, ampliaram-se os espaços para a escuta dos mais diversos grupos sociais, enriquecendo a esfera pública brasileira e fortalecendo movimentos sociais e organizações da sociedade civil, principalmente grupos sociais historicamente excluídos dos espaços de participação.

O projeto de desenvolvimento nacional exigiu uma nova relação entre sociedade e Estado. Baseado na Constituição Federal, o governo adotou uma nova forma de gestão democrática, na qual os cidadãos e as organizações da sociedade civil deixaram de ser meros objetos da ação estatal para participarem ativamente como sujeitos de direitos de importantes decisões da vida do país. Tais diálogos foram imprescindíveis para as substantivas conquistas sociais ocorridas no período.

Com o objetivo de combinar democracia representativa e participativa, o governo federal buscou ampliar o diálogo de diferentes formas e por meio de diversos instrumentos. Os conselhos, conferências, mesas de diálogo e ouvidorias fortaleceram as relações de confiança entre os atores chave do processo de elaboração e implementação das políticas públicas, abrindo caminho para importantes inovações na gestão. Além disso, as instâncias de participação não só se multiplicaram, como se tornaram mais inclusivas e efetivas, influenciando diretamente a tomada de decisões.

A despeito dos significativos avanços, ao final do governo Lula, alguns desafios permaneciam, dentre os quais destacamos a questão do desenho institucional; a coordenação entre os espaços de participação; a valorização da participação nos processos de implementação; e a questão da diversificação dos canais e formas de participação. Os desafios mapeados orientariam a atuação da Secretaria-Geral da Presidência da República ao longo do governo da presidente Dilma Rousseff.



MARCHA DAS MARGARIDAS EM BRASÍLIA, 2007

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

A QUESTÃO DO DESENHO INSTITUCIONAL

A questão relativa à necessidade de vincular os órgãos do Estado com as decisões dos conselhos e conferências é um tema presente em discussões tanto na academia quanto fora dela. Uma dimensão desse debate se refere à natureza vinculante dos espaços de participação sobre os órgãos do governo. O relatório do projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia - Brasil” alerta sobre essa dimensão:

A expressão “escuta forte” passou a ser amplamente difundida (...). Entretanto, a “escuta” é apenas um primeiro passo em uma estratégia de participação social que tem como objetivo o compartilhamento do poder, a partir de uma ideia ampliada de democracia. Para a administração federal o processo de ouvir já é tão difícil que por vezes se esgota nele mesmo. Há dificuldades de processar o que ouviu e de operacionalizar e levar em consideração o que se ouviu. Este é um ponto central para o aprimoramento dos atuais mecanismos institucionais de participação social existentes (Relatório “Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas para a Criação de uma Política Nacional de Participação”. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia - Brasil).

No governo Lula, a maioria dos conselhos criados possuía caráter consultivo o que, segundo os estudos, impacta a capacidade dos conselhos de influenciar a agenda das políticas nos diferentes setores. De qualquer forma, é importante ter em mente que a questão da natureza vinculante dos espaços participativos é um tema importante da agenda da participação que não pode ser enquadrado como uma

questão de vontade política, simplesmente. Afinal, é o contexto da luta política na sociedade e as correlações de força prevalecentes em cada período que irão, de certa forma, configurar o cenário de oportunidades e limitações para o aprofundamento da democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, com consequências sobre o desenho institucional dos espaços participativos criados.



MARCHA DA VIA CAMPESINA EM BRASÍLIA, 2005

Foto: Valter Campanato/ABr

ARTICULAÇÃO ENTRE OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

No rastro desse debate emerge a discussão acerca da articulação entre as instâncias de participação. Estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre os conselhos chamou a atenção para esse problema e propôs:

"um processo que poderia ser benéfico aos conselhos seria ampliar a capacidade de articulação, sobretudo com outros órgãos governamentais e conselhos subnacionais, aumentando a capilaridade – e até mesmo a transversalidade – de suas ações" (Ipea, 2013).

Nessa mesma direção, Ana Cláudia Teixeira identificou questões relacionadas à sobreposição de pautas, agendas e representação nos espaços participativos. Segundo a pesquisadora, principalmente no caso da articulação entre conselhos e conferências, existe um desafio imediato que consiste em identificar os pontos de contato, como competências comuns, por exemplo, para buscar a necessária sinergia das ações (Teixeira, 2004).

Buscando responder a esse quadro, a Secretaria-Geral da Presidência da República passou a investir na criação de um “sistema de participação social”²⁰, que articularia as diferentes instâncias e mecanismos de participação social existentes e demais formas de diálogo a serem criadas.

²⁰ A intenção mostra sintonia com a agenda dos movimentos sociais que, desde o começo do governo Lula, tem buscado contribuir com esse debate. Ana Cláudia Chaves Teixeira relata que o Inter-Redes, uma articulação de redes e fóruns da sociedade civil organizada, desde a posse de Lula se organiza para debater a consolidação de uma “arquitetura da participação”. Em 2004, foi realizado um seminário intitulado “Os Sentidos da Democracia e da Participação” (Teixeira, 2004), em que mais uma vez este tema ganhou destaque. Conta a autora que este seminário originou a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política, que tem como um dos seus eixos centrais o fortalecimento da participação institucional.



LANÇAMENTO REGIONAL DO PRÊMIO ODM BRASIL 2007 EM MACEIÓ (AL)

Foto: Ricardo Stuckert/PR

PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os processos de implementação de políticas públicas envolvem a tomada de decisões para solução de problemas em contextos territoriais específicos que são decisivos para seu sucesso e sustentabilidade. Por isso, a participação nesses momentos é um tema muito importante, embora nem sempre tenha recebido atenção semelhante à participação nos processos de formulação da política.

Na teoria da democracia participativa, Carole Pateman afirma que o remédio contra a apatia é ampliar os espaços

nos quais as pessoas possam tomar contato com a política a partir das questões diretamente relacionadas ao seu cotidiano. Como é afirmado pelos teóricos democráticos, a democracia é, antes de tudo, uma questão local. Por isso, é importante pensar em mecanismos para articular essa densa malha participativa nos territórios com as instâncias de participação nos níveis municipal, estadual e nacional.

DIVERSIFICAÇÃO DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO

Por fim, há outro ponto que merece destaque. Os espaços institucionais mais consolidados de participação, como conselhos e conferências, são altamente importantes para a democratização das políticas públicas, mas não parece razoável supor que eles possam ou devam se constituir no desaguadouro de todo o desejo reprimido por participação.

Na realização de uma experiência participativa, os grupos desenvolvem práticas comunicativas e performances que depois se transformam nas estruturas institucionais que condicionam os novos encontros. Cada novo ator ou grupo que inicia sua experiência participativa terá que aprender regras comunicativas já colocadas para que sua voz seja ouvida e considerada.

Essas considerações explicitam o enorme desafio de construir a participação como política de Estado. Porque se, por um lado, é preciso avançar no processo de institucionalização da participação (o que assegura a continuidade além dos governos), por outro, é preciso estar sempre aberto ao novo.

Tais desafios impulsionaram os avanços no período seguinte. Ao longo do governo Dilma, as experiências do governo Lula foram consolidadas como política de Estado e os desafios remanescentes motivaram a construção de uma nova agenda política, a ser tratada no próximo capítulo.

GRITO DA TERRA

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República





MANIFESTAÇÃO DO
MOVIMENTO PASSE LIVRE
NA AVENIDA PAULISTA,
EM SÃO PAULO (SP), 2013

Foto: Gabriela Biló/Futura Press/Folhapress



CAPÍTULO 4

A CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO FEDERAL (2011-2014)

CAPÍTULO 4:

A CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO FEDERAL (2011-2014)



MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, BRASÍLIA

Foto: Acervo ABr

Conforme exposto nos capítulos anteriores, a participação é um direito garantido desde a Constituição Federal de 1988, que só se realizou porque contou com o envolvimento de uma rede densa e diversa de atores empenhados em ampliar as fronteiras da democracia, de forma a garantir ao cidadão comum o direito de intervir na vida coletiva além do momento do voto.

Ao longo das últimas décadas, a participação permitiu novas conquistas que fortaleceram a democracia e expandiram progressivamente os direitos. O governo da presidente Dilma Rousseff foi o momento de consolidação desses avanços no plano federal, o que exigiu manter e empoderar os espaços participativos já existentes, assim como criar novas instâncias e métodos de interação com a sociedade, capazes de responder à complexidade das demandas e à emergência de novos atores sociais.

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

Ao longo dos quatro anos do governo Dilma, as instâncias de participação se ampliaram e se robusteceram. Atualmente, há 50 conselhos e 16 comissões de políticas públicas no governo federal, contando somente aqueles vinculados à administração direta. Das 145²¹

²¹ Até outubro de 2014, quatro das 145 conferências citadas ainda estavam em curso, com a realização das fases municipais e estaduais.

conferências nacionais realizadas, 104 ocorreram nos últimos 12 anos, sendo 29 durante o governo Dilma. Mais de 300 ouvidorias públicas recebem denúncias, sugestões e reclamações dos cidadãos nos diversos órgãos do governo federal.

Esse também foi um período de inovações importantes, como a participação na elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) e monitoramento de suas metas pelo Fórum Interconselhos; os encontros “Diálogos Governo-Sociedade Civil”, voltados a debater programas prioritários; a criação da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais e das Auditorias Participativas. Em resposta ao desejo de expressão manifestado nas ruas de junho de 2013, o governo investiu também em novos formatos e instrumentos participativos, explorando plataformas virtuais e linguagens mais próximas ao universo da juventude. O papel das ouvidorias foi reforçado com a Lei de Acesso à Informação, aprovada em 2011, levando o governo a se abrir ainda mais para os cidadãos. Foi aprovado o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que confere segurança jurídica e transparência às parcerias entre Estado e sociedade, ao mesmo tempo em que valoriza as organizações.

Durante todo o governo Dilma, a Secretaria-Geral da Presidência da República empreendeu grande esforço no sentido de integrar as instituições participativas de forma a ampliar sua efetividade na conquista e garantia de direitos. A defesa da participação social como “método de governo” pode ser identificada como a principal marca desse período no que se refere à agenda da democracia participativa no Brasil. A Política Nacional de Participação Social selou esse compromisso, ao mesmo tempo em que explicitou as resistências ainda presentes – no Estado e na sociedade – à ampliação e aprofundamento de uma concepção participativa de democracia.

A institucionalização da participação foi conquistada em face a correlações de forças pouco favoráveis à ampliação do protagonismo dos movimentos populares na política, o que, de certa forma, ajuda a compreender não apenas o sentido das suas conquistas, mas também os seus limites. É partindo desse quadro mais amplo que nos debruçamos sobre os avanços e desafios da participação social no período recente.



JORNADA DE LUTAS DA JUVENTUDE
EM BRASÍLIA, 2014

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

Nesse capítulo, serão apresentados de forma mais detida os caminhos da participação social entre 2011 a 2014. A opção por aprofundar a análise foi feita porque, ao contrário dos períodos anteriores, ainda é escassa a bibliografia que descreva, registre e analise os passos dados durante o governo Dilma. Assim, o capítulo apresenta um balanço geral da participação no governo federal, abordando o funcionamento dos conselhos, conferências e demais instâncias de diálogo. No item seguinte, destaca-se a Política Nacional de Participação Social e o esforço que o decreto trouxe em organizar e conferir maior efetividade às instâncias de participação existentes. O capítulo prossegue com a análise da participação das organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas, com destaque para a aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). As inovações da participação em rede e o governo aberto são os temas abordados na sequência. O capítulo se encerra com a discussão sobre os desafios da participação como método de governo.

Antes, no entanto, recuperaremos um acontecimento que acelerou processos em curso no interior do governo no sentido da ampliação e diversificação dos espaços e instrumentos de diálogo com a sociedade: as manifestações de junho de 2013.

4.1 OS PROTESTOS DE JUNHO E O DESAFIO DE INTERPRETAR A VOZ DAS RUAS



MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013

Foto: Acervo ABr

O mês de junho de 2013 marcou um novo momento na democracia brasileira: milhões de pessoas saíram às ruas nas maiores manifestações das últimas décadas. As cidades brasileiras foram tomadas pela demanda por melhores serviços públicos, mais transparência, ampliação e efetivação de direitos e participação ativa nos processos decisórios. Este intenso processo de mobilização social movimentou todas as instâncias políticas, que passaram a discutir e repensar a participação política e as formas de interação entre Estado e sociedade, colocando como desafio a ampliação da capacidade de escuta do governo e a instalação de novos mecanismos de diálogo com uma juventude ávida por influenciar a política.

Os protestos foram muito heterogêneos tanto no que se refere aos atores envolvidos quanto às suas pautas, com características bem diferentes em cada cidade. O relato aqui apresentado tem como base a cronologia dos eventos em São Paulo, compreendendo o período entre 2 e 21 de junho de 2013. As manifestações não se encerraram nesse ponto, nem se restringiram às cidades mencionadas, atingindo nova conotação no contexto da realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014²².

22 As fontes utilizadas para a narrativa foram o livro "Vinte Centavos: a luta contra o aumento" (2013), de Elena Judensnaider *et al*; o documentário "Junho: O mês que abalou o Brasil" (2013), do diretor João Wainer; os jornais de circulação nacional; os diversos artigos publicados na internet e os relatos de ativistas divulgados nas redes sociais.

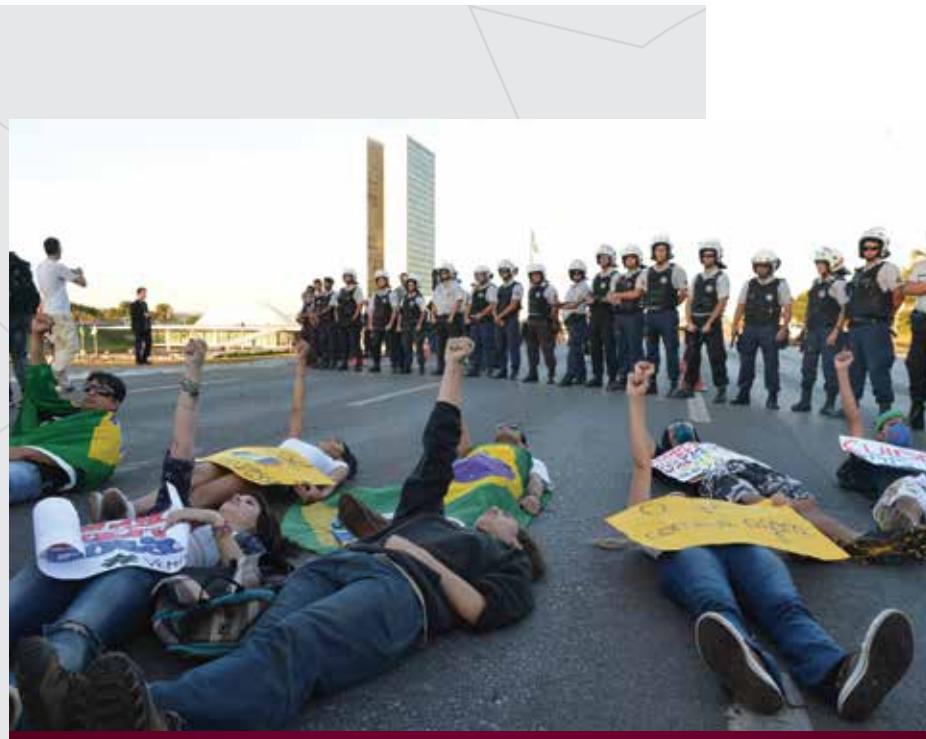
UM BREVE RELATO DOS EVENTOS

No dia 2 de junho de 2013, os preços das passagens de ônibus, metrôs e trens subiram de R\$3,00 para R\$3,20 em São Paulo. No dia seguinte, um protesto fechou a estrada do M'Boi Mirim, na zona sul de São Paulo, contra o aumento da tarifa e por melhores condições no transporte público. Outros bairros da periferia também protestaram contra o aumento. Essas manifestações, e as que lhes seguiram, foram convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL).

O grande ato contra o aumento da tarifa em São Paulo aconteceu no dia 6 de junho, quando cerca de cinco mil manifestantes interditaram as vias 23 de Maio, Nove de Julho e Avenida Paulista em horário “de pico”. Houve confronto com a polícia, 15 pessoas foram presas e oito ficaram feridas. No dia seguinte, 7 de junho, cerca de cinco mil manifestantes saíram do Largo da Batata e fecharam a Marginal Pinheiros, considerada a segunda maior via da América do Sul em tráfego de veículos. Mais uma vez, houve confronto com a polícia, mas não foram divulgadas prisões.

Os protestos não ocorriam somente em São Paulo. Aconteciam em outras cidades brasileiras, nas quais também houve aumento no valor das passagens. No dia 10 de junho, foi alcançada a primeira vitória: o aumento da tarifa foi revogado na cidade de Goiânia. No dia 11 de junho, cerca de 15 mil manifestantes ocuparam as ruas do centro de São Paulo. Novamente, foi registrado confronto com a polícia. Na ocasião, 20 manifestantes foram detidos e três policiais ficaram feridos.

No dia seguinte, a repressão policial sobre os manifestantes e jornalistas chamou a atenção da mídia nacional e internacional. A manifestação foi iniciada no centro de São Paulo com aproximadamente 20 mil pessoas. O confronto teve início quando os manifestantes tentaram subir a Rua da Consolação,



MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, BRASÍLIA

Foto: Acervo ABr

mas foram impedidos pela polícia, que começou a disparar bombas de efeito moral e balas de borracha. Em torno de 100 pessoas ficaram feridas e 192 foram presas.

As imagens da violência policial foram transmitidas ao vivo pela televisão, que mostrava, além dos jovens, cinegrafistas e jornalistas atingidos por balas de borracha. Também pela internet era possível acompanhar os eventos em tempo real por meio da Mídia Ninja²³, uma rede de comunicadores que durante as mobilizações de junho se notabilizou por produzir e distribuir informação ao vivo das ruas, “sem cortes e sem censura”, por meio de celulares e sem roteiro definido. Vários vídeos com relatos e cenas da violência policial se espalharam pelas redes sociais (Judensnaider *et al*, 2013).

23 “Ninja” é uma sigla que significa “Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação” que expressa o interesse do coletivo em associar jornalismo e ativismo.



MANIFESTAÇÕES EM SÃO PAULO (SP), 2013

Foto: Gabriela Biló/Futura Press/Folhapress

A capa da Folha de S. Paulo, no dia seguinte, trazia a foto de uma jornalista ferida com os dizeres: “Distúrbios começaram com a ação da tropa de choque”. A Anistia Internacional também condenou a violência policial e as redes internacionais começaram a cobrir os protestos. O discurso contrário às manifestações que guiara a cobertura da mídia até então foi abalado pelas imagens que denunciavam o uso excessivo da força por parte da Polícia Militar.

A violência policial deu novo ímpeto às mobilizações, que passaram a agregar ao tema da redução da tarifa a questão da liberdade de manifestação. No dia 17 de junho, os protestos se espalharam pelo Brasil, reunindo milhares de pessoas em mais de 30 cidades, incluindo 13 capitais. Essa ampliação do escopo territorial dos protestos veio acompanhada também pela ampliação de suas pautas, que passaram a incorporar outros temas além da redução da tarifa.

Nesse clima, ocorreu o grande ato em São Paulo, quando cerca de 100 mil pessoas ocuparam vias

importantes da cidade, atendendo à convocação do MPL. No Rio de Janeiro, a manifestação também superou a expectativa dos organizadores e teve público médio estimado em torno de 100 mil pessoas. Houve confronto com a polícia e ameaça de invasão à Assembleia Legislativa. A sede do poder público também foi alvo dos protestos em outras capitais. Em Brasília, os manifestantes ocuparam o teto do Congresso Nacional, em uma das cenas mais marcantes dos protestos até então. Os manifestantes deixaram o local pacificamente e de forma espontânea, enquanto em outras capitais houve momentos de maior tensão e confronto com a polícia. Em Belo Horizonte, a polícia lançou bombas de gás para dispersar os manifestantes. Em Porto Alegre, cerca de 10 mil pessoas participaram dos protestos e também foi registrado confronto com a polícia. Em algumas cidades, os protestos foram chamados em solidariedade contra os atos de violência policial registrados em São Paulo e em defesa da liberdade de expressão.



MANIFESTAÇÕES

"O apoio às manifestações cresce não só na cidade de São Paulo, mas em todo o Brasil. As hashtags *#mudabrasil*, *#changebrazil* e *#ogiganteacordou* dominam as redes sociais em todo o país, refletindo a exaltação à mobilização popular e à nacionalização dos protestos. (...) São convocadas manifestações simultâneas em dezenas de cidades do país, como Araraquara, Bauru, Votuporanga, Itapetininga, Campinas, Guarujá, Santos, Poços de Caldas, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, Vitória, Sorocaba, Londrina, Ponta Grossa, Florianópolis, Cascavel, Curitiba, Foz do Iguaçu, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Rio de Janeiro, Três Rios, Niterói, Brasília, Goiânia, Belém, Recife, Fortaleza, Maceió e Salvador. Além disso, são marcados protestos em apoio às manifestações brasileiras em 27 cidades pelo mundo" (Judensnaider *et al*, 2013: 137).



MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, BRASÍLIA

Foto: Acervo ABBr

No dia 18 de junho, novo ato levou 50 mil pessoas às ruas de São Paulo. O protesto seguia pacífico, até que um grupo tentou invadir a sede do governo do estado. No trajeto, 18 lojas foram depredadas, seis agências bancárias foram quebradas e carros de emissoras de televisão atacados por

grupos minoritários adeptos das táticas *black bloc*²⁴. Nesse mesmo dia, sete capitais revogaram o aumento nas tarifas dos transportes públicos. Durante a cerimônia de lançamento do Marco Regulatório da Mineração, a presidente Dilma Rousseff, em discurso, afirmou:

24 O *Black Bloc* é uma tática de protesto baseada na depredação dos símbolos do Estado e do capitalismo. Essa tática é utilizada por grupos de afinidade que protestam em manifestações de rua, mascarados e vestidos de preto, que questionam a ordem vigente. O ativismo *Black Bloc* tem origem na Alemanha, na década de 70, não representando um movimento ou tática homogênea.

O Brasil hoje acordou mais forte. A grandeza das manifestações de ontem comprovam a energia da nossa democracia, a força da voz da rua e o civismo da nossa população. É bom ver tantos jovens e adultos – o neto, o pai, o avô – juntos com a bandeira do Brasil, cantando o hino nacional, dizendo com orgulho 'eu sou brasileiro' e defendendo um país melhor. O Brasil tem orgulho deles. (...) Essas vozes das ruas precisam ser ouvidas. Elas ultrapassam (...) os mecanismos tradicionais das instituições, dos partidos políticos, das entidades de classe e da própria mídia. Os que foram ontem às ruas deram uma mensagem direta ao conjunto da sociedade, sobretudo aos governantes de todas as instâncias. Essa mensagem direta das ruas é por mais cidadania, por melhores escolas, melhores hospitais, postos de saúde, pelo direito à participação. Essa mensagem direta das ruas mostra a exigência de transporte público de qualidade e a preço justo. Essa mensagem direta das ruas é pelo direito de influir nas decisões de todos os governos, do Legislativo e do Judiciário. Essa mensagem direta das ruas é de repúdio à corrupção e ao uso indevido do dinheiro público. Essa mensagem direta das ruas comprova o valor intrínseco da democracia, da participação dos cidadãos em busca de seus direitos. E eu queria dizer aos senhores, a minha geração sabe o quanto isso nos custou. (Discurso da presidente Dilma Rousseff durante cerimônia de lançamento do Marco Regulatório da Mineração, em 18 de junho 2013).

No dia 19 de junho, o aumento da tarifa foi revogado em São Paulo. No dia seguinte, mais de 100 mil pessoas comemoraram a vitória nas ruas da cidade. No Brasil, mais de um milhão de pessoas saíram às ruas. Com a revogação do aumento das passagens, o MPL anunciou, no dia 21 de junho, que não iria mais convocar manifestações. Os protestos, contudo, continuaram. As manifestações se espalharam pelo Brasil e os custos envolvidos com a realização da Copa das Confederações²⁵ de

2013 e a Copa do Mundo de 2014 passaram a ser objeto dos protestos. Os Comitês Populares da Copa (CPC) tornaram-se base importante de organização das manifestações, embora não fossem responsáveis por dirigir os eventos.

Os protestos seguiram até o final daquele mês, em alguns casos sendo marcados pelo uso de táticas *black bloc*. Ao final das jornadas de junho, uma nova agenda política estava colocada no Brasil.

AS REDES E AS RUAS

A complexidade e a diversidade das demandas são algumas das características que marcaram o ciclo de protestos de junho. Se o estopim para a eclosão das manifestações foi o aumento das tarifas do transporte

público, logo se percebeu que não era “só por vinte centavos”. Educação, saúde, transporte público, mobilidade urbana: reaparecia nas ruas a luta em torno do acesso aos direitos básicos da cidadania.

²⁵ A Copa das Confederações foi realizada no Brasil entre 15 e 30 de junho em seis capitais do país.



Havia também outros temas que indicavam a diversidade interna dos grupos que se juntavam nas manifestações: crítica aos gastos relativos à realização das Copas do Mundo e das Confederações, pelo fim da violência policial, mudanças no sistema político e mais participação, livre orientação sexual e direitos reprodutivos, contra o projeto de “cura gay”²⁶, pela descriminalização da maconha, contra a corrupção e pela rejeição da PEC 37²⁷.

Uma comparação entre a marcha dos 100 mil nas Diretas Já – com seu único cartaz – e a explosão das demandas com “cada pessoa, um cartaz” nas manifestações de junho é eloquente.

A defesa da redução da tarifa e a oposição à violência policial foram bandeiras comuns que permitiram, nas primeiras fases do conflito, acomodar, ainda que precariamente, essa diversidade. Nesse caldo tão diverso, fragmentado e complexo, a bandeira brasileira e o Hino Nacional – muito presentes nas manifestações – acabaram se transformando numa espécie de elemento agregador que, embora de forma instável e insuficiente, ajudavam a compor um sentido possível de coletividade.

Não houve comícios. Ninguém poderia falar por outros. Cada um poderia e deveria falar por si mesmo. Além da demanda básica “redução da tarifa”, os significados dos atos seriam tantos quantos fossem os grupos e indivíduos dispostos a disputá-los.

As redes sociais foram um espaço essencial para a produção, difusão e disputa em torno dos sentidos das manifestações. Essa centralidade da rede nos protestos de junho está diretamente associada ao perfil dos manifestantes: 84% não tinham preferência partidária, 71% participavam pela primeira vez de alguma manifestação, 81% se informaram pelo *Facebook* e 85% buscaram informações pela internet (Datafolha, 2014).



MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, BRASÍLIA

Foto: Acervo ABr



MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, BRASÍLIA

Foto: Acervo ABr

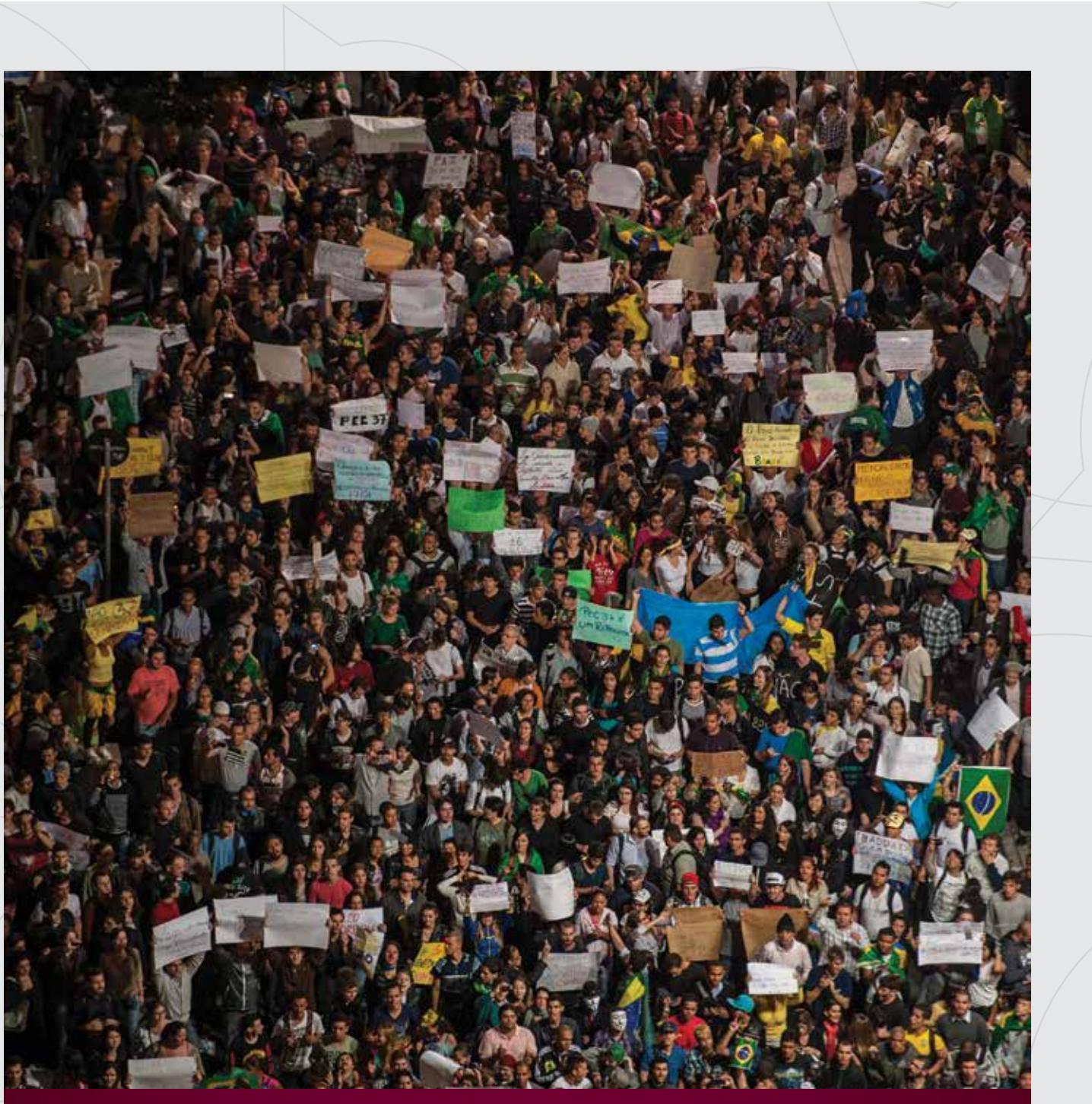
26 O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 234/2011, protocolado na Câmara dos Deputados em 2011, propunha suprimir a resolução de 1999 do Conselho Federal de Psicologia que proibiu os profissionais de participarem de terapia para alterar a orientação sexual.

27 A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 37, se aprovada, daria poder exclusivo à polícia para realizar investigações criminais, retirando essa possibilidade do Ministério Público.



MANIFESTAÇÃO NA AVENIDA PAULISTA, EM SÃO PAULO (SP), 2013

Foto: Rodrigo Coca/Fotoarena/Folhapress



MANIFESTAÇÃO NA AVENIDA PAULISTA, EM SÃO PAULO (SP), 2013

Foto: Avener Prado/Folhapress

Um pequeno texto chamado “Cartografia de espaços híbridos”, divulgado nas redes sociais no calor dos acontecimentos, traz uma visão muito interessante

sobre o que era discutido, por quem e como, por meio de buscas no *Facebook* entre os dias 5 e 21 de junho. Com base nessa análise os autores concluem:

“A mobilização cidadã nas ruas a partir das redes sociais criou um espaço híbrido entre as redes e as ruas. Havia quem estivesse nas ruas relatando, pelas redes, o calor da mobilização social. Havia quem estivesse nas redes, interagindo, compartilhando e se posicionando, aumentando a mobilização e amplificando o engajamento social, para muito além das ruas (...). As manifestações de junho mostraram o poder de pessoas, fora das instituições políticas, de criar redes de opinião distribuídas. Também mostraram que as corporações da mídia se viram obrigadas a alterar suas linhas editoriais de cobertura, tentando reconfigurar as redes e pautar amplas parcelas das massas. A tendência que emana desse momento híbrido é que, cada vez mais, redes de opinião enfrentarão outras redes de opinião” (Interagentes, 2013).



MANIFESTAÇÃO EM SÃO PAULO (SP), 2013

Foto: Eduardo Knapp/Folhapress



MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013, BRASÍLIA

Foto: Acervo ABr

A participação direta nas ruas, com todas as suas contradições, convidou a juventude a uma experiência que mobilizou não apenas o discurso da racionalidade da mediação institucional, mas também o desejo. A imagem que ilustra o fato de que cada pessoa expõe o próprio cartaz explicita o desejo da autoexpressão, da participação em seu sentido radical. Não se trata somente de um desejo de participar da decisão, mas de exprimir suas ideias por sua própria voz (Judensnaider et al, 2013).

As manifestações de junho podem também ser compreendidas em referência ao seu contexto mais amplo. A pauta que origina o ciclo de protestos – da mobilidade urbana – expressa o sentimento de perda da cidade, como espaço de encontro e interação. A luta pela redução da tarifa pode ser entendida também como um esforço para recuperar um sentido de vivência de coletividade para além da lógica do consumo e da inserção nos circuitos mercantis da produção, um esforço de humanização das cidades. De alguma forma, os protestos contribuíram para a (re)construção das possibilidades de experimentar a cidade como espaço de sociabilidade democrática.

Junho trouxe a marca das formas de organização típicas da sociedade da era da informação (Castells, 1999), com seu ideário de autonomia e horizontalidade. Uma era em que os atores coletivos apresentam outra forma de organização e coordenação de suas ações, e o Estado é desafiado a encontrar formas de diálogo e conexão com essas novas estruturas de mobilização política.



A RESPOSTA GOVERNAMENTAL

As manifestações de junho de 2013 proporcionaram um momento de reflexão, tanto para a sociedade quanto para o governo, sobre os rumos da democracia e o modelo de desenvolvimento do país. O governo fez um esforço de compreender a realidade e dialogar com a nova

forma de expressão e mobilização da sociedade, na complexidade de suas pautas e reivindicações. Em 21 de junho de 2013, a presidente Dilma fez um pronunciamento à Nação:

"Todos nós, brasileiras e brasileiros, estamos acompanhando, com muita atenção, as manifestações que ocorrem no país. Elas mostram a força de nossa democracia e o desejo da juventude de fazer o Brasil avançar. Se aproveitarmos bem o impulso desta nova energia política, poderemos fazer, melhor e mais rápido, muita coisa que o Brasil ainda não conseguiu realizar por causa de limitações políticas e econômicas. (...) O Brasil lutou muito para se tornar um país democrático. E também está lutando muito para se tornar um país mais justo. Não foi fácil chegar onde chegamos, como também não é fácil chegar onde desejam muitos dos que foram às ruas. Só tornaremos isso realidade se fortalecermos a democracia – o poder cidadão e os Poderes da República (...) Irei conversar, nos próximos dias, com os chefes dos outros Poderes para somarmos esforços. Vou convidar os governadores e os prefeitos das principais cidades do país para um grande pacto em torno da melhoria dos serviços públicos. O foco será: primeiro, a elaboração do Plano Nacional de Mobilidade Urbana, que privilegie o transporte coletivo. Segundo, a destinação de cem por cento dos recursos do petróleo para a educação. Terceiro, trazer de imediato milhares de médicos do exterior para ampliar o atendimento do Sistema Único de Saúde, o SUS. Anuncio que vou receber os líderes das manifestações pacíficas, os representantes das organizações de jovens, das entidades sindicais, dos movimentos de trabalhadores, das associações populares. Precisamos de suas contribuições, reflexões e experiências, de sua energia e criatividade, de sua aposta no futuro e de sua capacidade de questionar erros do passado e do presente. Precisamos oxigenar o nosso sistema político. Encontrar mecanismos que tornem nossas instituições mais transparentes, mais resistentes aos malfeitos e, acima de tudo, mais permeáveis à influência da sociedade. É a cidadania, e não o poder econômico, quem deve ser ouvido em primeiro lugar. Quero contribuir para a construção de uma ampla e profunda reforma política, que amplie a participação popular. É um equívoco achar que qualquer país possa prescindir de partidos e, sobretudo, do voto popular, base de qualquer processo democrático. Temos de fazer um esforço para que o cidadão tenha mecanismos de controle mais abrangentes sobre os seus representantes" (Pronunciamento da Presidenta da República, Dilma Rousseff, em cadeia nacional de rádio e TV).



PRESIDENTA DILMA RECEBE REPRESENTANTES DE MOVIMENTOS URBANOS EM BRASÍLIA, 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



PRESIDENTA DILMA RECEBE REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS DE MULHERES EM BRASÍLIA, 2014

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

Três dias depois, em reunião com governadores e prefeitos de capitais, a presidente Dilma anunciou os cinco pactos para atender às demandas da população:

- 1 - **Responsabilidade fiscal:** proposta de medidas para garantir a estabilidade da economia e o controle da inflação;
- 2 - **Reforma política:** proposta de um plebiscito para decidir pela convocação de uma Constituinte exclusiva para tratar da reforma política no país;
- 3 - **Saúde:** acelerar os investimentos em hospitais e incentivar a vinda de médicos para regiões mais pobres e, quando houver necessidade, contratar médicos estrangeiros;
- 4 - **Mobilidade urbana:** R\$ 50 bilhões em investimentos em obras de mobilidade urbana;
- 5 - **Educação:** proposta de que 100% dos *royalties* do petróleo e 50% dos recursos do fundo social do pré-sal sejam investidos em educação.

Para concretizar os pactos, o governo federal criou o programa Mais Médicos, beneficiando 46 milhões de pessoas; obteve a aprovação do projeto de lei que destinou 75% dos royalties do petróleo e 50% dos recursos do fundo social do pré-sal para a educação – os outros 25% foram destinados à saúde pelos parlamentares; e disponibilizou R\$ 50 bilhões adicionais para o PAC Mobilidade Urbana, totalizando R\$ 143 bilhões em investimentos em 303 empreendimentos espalhados em 109 cidades brasileiras.

Também como resposta às manifestações, foi intensificada a agenda de diálogo com a sociedade civil organizada, coletivos, movimentos sociais e representantes de novas mídias. Foram realizados 16 encontros²⁸ da presidente Dilma Rousseff com movimentos sociais, reunindo mais de 100 entidades. Também teve destaque a participação da presidente em cinco conferências nacionais²⁹,

28 Em 2013 foram realizadas reuniões com: Movimento Passe-livre, movimentos urbanos, centrais sindicais, movimentos juvenis, LGBT, movimentos do campo, povos indígenas, movimento negro, comitê gestor da internet, e movimento de mulheres. Em 2014, novamente foram realizadas reuniões com movimentos de mulheres, jovens, negros, com a Contag e representantes do quilombo Pinheirinho dos Palmares.

29 II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; IV Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente, III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial; V Conferência Nacional das Cidades e IX Conferência Nacional de Assistência Social.

no Fórum Mundial de Direitos Humanos e na Arena da Participação Social, eventos que reuniram, juntos, mais de 20 mil pessoas. Além disso, houve a consolidação de canais virtuais e redes sociais na internet como ferramentas de comunicação e participação social dentro do governo. O lançamento do Portal Brasil, do Participatório da Juventude e do Participa.Br, além da presença em perfis no *Twitter* e no *Facebook*, demonstram essa nova postura.

As manifestações alteraram as correlações de forças e abriram uma janela política muito importante para a tramitação de projetos que há anos aguardavam andamento. Como resultado, foram aprovados o Marco Civil da Internet³⁰, o Estatuto da Juventude³¹, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil³², a Lei Cultura Viva³³, a Lei de Cotas para Negros no Serviço Público³⁴ e a Lei Anticorrupção³⁵, e colocados em intensa discussão outros importantes projetos que seguem em tramitação. Além disso, foi rejeitada a PEC 37, que concedia poder exclusivo à polícia para realizar investigações criminais, retirando a atribuição do Ministério Público. Por fim, o movimento de junho demonstrou que era necessário abrir o Estado para novas formas de participação social e para os novos atores sociais. O processo de discussão da Política Nacional de Participação Social foi acelerado e, junto com estados e municípios, foi firmado o Compromisso Nacional pela Participação Social.



PRESIDENTA DILMA RECEBE REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS LGBT EM BRASÍLIA, 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



PRESIDENTA DILMA RECEBE REPRESENTANTES DE POVOS INDÍGENAS EM BRASÍLIA, 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



PRESIDENTA DILMA RECEBE REPRESENTANTES DOS MOVIMENTOS DE JUVENTUDE, EM BRASÍLIA (DF), 2014

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

30 Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.

31 Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.

32 Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

33 Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014.

34 Lei nº 12.990, de 9 e junho de 2014.

35 Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013.



MANIFESTAÇÕES DAS CENTRAIS SINDICAIS EM BRASÍLIA (DF)

Foto: Acervo ABr

4.2 A PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO

A preocupação em integrar e garantir maior efetividade à rica e complexa estrutura participativa constituída nas décadas anteriores levou a Secretaria-Geral da Presidência da República a investir na conformação de uma política e de um sistema nacional de participação social, com a diretriz de consolidar a “participação social como método de governo”.

A concepção da participação como método de governo refere-se à articulação das instâncias de participação às rotinas e procedimentos da gestão, por meio do estabelecimento de normas e parâmetros claros, não apenas para ouvir a sociedade, mas também para garantir que os agentes públicos sejam responsivos a essa escuta.

É sabido que a cultura da participação se espraia de forma diferenciada no interior do governo, em parte como

resultado da própria tradição de diálogo com a sociedade civil nos diferentes setores de políticas públicas. O papel da Secretaria-Geral da Presidência da República, reconhecendo essa realidade, tem sido provocar e ampliar a cultura da participação, oferecendo indicações, orientações e metodologias que possam fecundar um terreno institucional favorável ao diálogo e à colaboração com os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, a estratégia de expansão da participação precisava envolver tanto o fortalecimento dos canais de participação existentes, como conselhos, conferências, mesas de diálogos e ouvidorias, quanto o desenvolvimento de canais de participação inovadores, capazes de incorporar novos atores na esfera pública e alcançar outras áreas de políticas públicas. As próximas seções apresentam os resultados alcançados.

4.3 CONSELHOS NACIONAIS

No governo Dilma, os conselhos nacionais de políticas públicas se mantiveram como instituições participativas centrais no processo de formulação e deliberação das políticas públicas, alcançando um total de 50 conselhos e 16 comissões em funcionamento com participação significativa da sociedade civil, somente na administração direta.

Durante o primeiro mandato da presidente Dilma, foram mantidos os conselhos existentes, transformado um conselho governamental em participativo e reformulados oito conselhos e uma comissão, de

forma a ampliar a participação da sociedade civil nos colegiados.

Além disso, foi instituída uma nova instância, a **Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)**. Coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, a CNAPO é composta por 14 representantes do governo e 14 representantes da sociedade civil, e tem como missão promover a participação da sociedade na elaboração, implementação e monitoramento do Plano Brasil Agroecológico – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

AGROECOLOGIA EM PAUTA



LANÇAMENTO DO PLANO BRASIL AGROECOLÓGICO DURANTE A 2ª CONFERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO EM BRASÍLIA, 2013

Foto: Wilson Dias/ABr

A inclusão da agroecologia na agenda prioritária do governo foi resultado de um amplo processo participativo, que começou com a entrega da pauta à presidente Dilma pela Marcha das Margaridas em 2011, seguiu para a realização de seminários regionais e um seminário nacional com os movimentos do campo e da floresta e culminou na publicação do Decreto nº 7.794 de 2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), como sua instância de governança participativa. De forma dialogada, foi então construído o Plano Brasil Agroecológico, reunindo 125 iniciativas de dez ministérios e recursos de R\$ 8,8 bilhões, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.



REUNIÃO DO CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH)

Foto: Acervo ABr



REUNIÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL EM BRASÍLIA (CDES)

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

O antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) foi transformado em **Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)** pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, e assumiu caráter mais democrático ao ampliar a participação da sociedade civil e fortalecer-se institucionalmente. Vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o CNDH é paritário e tem como objetivo atuar na promoção dos direitos humanos por meio de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

Além disso, foi criado também o **Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura**, no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, que tem o objetivo de contribuir para o combate à tortura em instituições de privação de liberdade, como delegacias, penitenciárias, locais de permanência para idosos e hospitais psiquiátricos, não só no governo federal, mas também nos municípios.

A lista dos conselhos, comissões e comitês com participação da sociedade civil em funcionamento hoje no governo federal encontra-se na tabela a seguir³⁶.

36 O Poder Executivo Federal conta com um número expressivo de órgãos colegiados como instâncias de gestão pública. Segundo dados do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, existem hoje 109 conselhos nacionais, 43 comissões nacionais e 33 comitês nacionais. Desse conjunto, alguns órgãos colegiados se destacam pela presença de representantes da sociedade civil. Essa tabela leva em conta somente os conselhos de políticas públicas da administração direta com participação significativa da sociedade civil. São também conselhos participativos mapeados em funcionamento da administração indireta ou de fundos: Conselho Consultivo da Casa Rui Barbosa; Conselho Curador da Fundação Cultural Palmares; Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Conselho de Orientação do Fundo Nacional de Desenvolvimento; Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho Nacional de Arquivos; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural - IPHAN.

Tabela 5. Conselhos, comissões e comitês com participação social em funcionamento em 2014

LISTA DE COLEGIADOS					
	Conselho	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
1	Conselho Nacional de Saúde (CNS)	1937	83%	Criado pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, e regulamentado pelo Decreto nº 34.347, de 1954. Foi reformulado pelo Decreto nº 99.438, de 1990 e, posteriormente, pelo Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Atualmente regido pela Resolução nº 435, de 12 de agosto de 2010.	O conselho ancestral do CNS foi o Conselho de Saúde Pública, instituído pelo Decreto nº 169, de 18 de janeiro de 1890.
2	Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)	1964	50%	Criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964. Alterado pela Lei nº 5.763, de 1971 e posteriormente, pela Lei nº 10.683, de 2003, que o incorpora à Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República. Reformulado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, que altera seu nome e composição.	Criado 15 dias antes do golpe militar, o então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana realizou sua primeira reunião somente em setembro de 1968. Nos seus primeiros 20 anos, o CDDPH não teve condições de realizar plenamente os objetivos para os quais tinha sido criado.
3	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	1981	28%	Criado pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e regulamentado pelo Decreto nº 88.351, de 1983. Foi reformulado pelos Decretos nº 99.274, de 1990; nº 1.523, de 1995; nº 2.120, de 1997; nº 3.942, de 2001 e, posteriormente, pelo Decreto nº 6.792, de 2009.	Não há registros.
4	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	1984	13 membros entre representantes do poder público e especialistas.	Criado pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Atualmente, é regido pela Portaria nº 1.107, de 5 de junho de 2008.	Não há registros.
5	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional	1985	50%	Criado pelo Decreto nº 91.152, de 15 de março de 1985, e reformulado pela Lei nº 9.069, de 1995. Regulamentado pelo Decreto nº 1.935, de 1996 e alterado pelo Decreto nº 7.835, de 2012.	Não há registros.
6	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	1985	61%	Criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985. Foi reformulado pelos Decretos nº 6.412, de 2008 e nº 8.202, de 2014.	Não há registros.
7	Conselho Curador do FGTS (CCFGTS)	1990	50%	Criado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Reformulado pelo Decreto nº 3.101, de 1999 e pelo Decreto nº 6.827, de 2009.	Previsto na pela Lei nº 5.107, de 1966, sem caráter participativo.
8	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)	1990	67%	Criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Foi reformulado pelo Decreto nº 6.827, de 2009 e, atualmente, é regido pelo Decreto nº 7.026, de 2009.	Não há registros.

LISTA DE COLEGIADOS

	Conselho	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
9	Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)	1991	33%	Criado pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 e regulamentado pela Lei nº 8.174, de 1991. Foi alterado pela Lei nº 10.327, de 2001, e pelo Decreto nº 4.623, de 2003.	Não há registros.
10	Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)	1991	60%	Criado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, reformulado pela Lei nº 8.619, de 5 de janeiro de 1993, e regulamentado pelo Decreto nº 3.048, de 1999. Atualmente, é regido pela Resolução nº 1.212, de 10 de abril de 2002.	Herdou suas atribuições do Conselho Superior da Previdência e Assistência Social, criado pelo Decreto nº 92.702, de 1986.
11	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	1991	50%	Criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro 1991 e regulamentado pelo Decreto nº 408, de 1991. Foi reformulado pelo Decreto nº 5.089 de 2004.	Herdou atribuições do Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, criado pelo Decreto nº 16.272, de 1923.
12	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	1993	50%	Criado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e regulamentado pelo Decreto nº 1.817, de 1996. Foi reformulado pelo Decreto nº 5.003, de 2004. Atualmente, é regido pela Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011.	Precedido pelo Conselho Nacional de Serviço Social, criado pelo Decreto-Lei nº 525, de 1938.
13	Conselho Nacional de Imigração (CNIg)	1993	58%	Criado pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Passou a contar com participação da sociedade a partir de 1993. Atualmente, é regido pelos Decretos nº 840, de 1993 e nº 3.574, de 2000.	Não há registros.
14	Conselho Nacional de Educação (CNE)	1995	100%	Criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. As atribuições das Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, que compõem o conselho, são regulamentadas pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001; pelo Decreto nº 3.860, de 2001; pela Lei nº 10.861, de 2004; e pelo Decreto nº 5.773, de 2006.	Precedido pelo Conselho Superior de Ensino (Decreto nº 8.659, de 1911), pelo Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 1931), e, posteriormente, pelo Conselho Federal de Educação (Lei nº 4.024, de 1961).
15	Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC)	1996	63%	Criado pelo Decreto nº 2.047, de 29 de outubro de 1996 e regulamentado pelo Decreto nº 4.623, de 2003.	Precedido pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC), vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio, como autarquia do governo federal, entre 1952 e 1989.
16	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	1996	51%	Criado pela Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996. Foi reformulado pelo Decreto nº 6.090, de 2007.	Precedido pelo Conselho Nacional de Pesquisas (Lei nº 1.310, de 1951) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Lei nº 6.129, de 1974). Previsto pela Lei nº 8.090, de 13 de novembro de 1990.

LISTA DE COLEGIADOS					
	Conselho	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
17	Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	1997	14%	Criado pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentado pelo Decreto nº 3.520, de 2000 e reformulado pelo Decreto nº 5.793, de 2006. Atualmente regido pela Resolução nº 7, de 10 de novembro de 2009.	Precedido pelo Conselho Nacional de Águas e Energia, criado pelo Decreto-Lei nº 1.285, de 1939.
18	Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	1997	32%	Criado pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 e reformulado pelos Decretos nº 2.612, de 1998; e nº 4.613, de 2003.	Não há registros.
19	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)	1999	51%	Criado pelo Decreto nº 3.200, de 1999. Teve seu nome alterado pelo Decreto nº 3.508, de 2000 e foi transferido para o MDA pela Medida Provisória nº 1.999-19, de 2000. Foi reformulado pelo Decreto nº 4.854, de 2003. Atualmente, é regido pela Resolução Condraf nº 82, de 19 de maio de 2011.	Precedido pelo Conselho Nacional de Reforma Agrária (Decreto nº 612-A, de 1962), e, posteriormente, pelo Conselho Nacional do Pronaf (Decreto nº 1.946, de 1996), e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (Decreto nº 3.200, de 1999).
20	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)	1999	50%	Criado pelo Decreto nº 3.076, de 1º de junho de 1999 e reformulado pelo Decreto nº 3.298, de 1999. Foi incorporado à estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Teve seu nome alterado pela Lei nº 12.314, de 2010.	Precedido pelo Conselho Consultivo da Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência pelo Decreto nº 94.806, de 1987.
21	Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Sequestro Internacional de Crianças	2001	20%	Criado pelo Decreto nº 3.951, de 4 de outubro de 2001.	Não há registros.
22	Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau (CDAC)	2001	50%	Criado pelo Decreto sem número, de 24 de agosto de 2001. Atualizado pelo Decreto sem número, de 14 de setembro de 2001.	Não há registros.
23	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT)	2001	50%	Criado pelo Decreto nº 3.952, de 4 de outubro de 2001. Foi reformulado pelo Decreto nº 5.397, de 2005 e atualizado pelo Decreto nº 7.388, de 2010.	Previsto no art. 16 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Criado como Conselho Nacional de Combate à Discriminação, tratava originalmente de "grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância". Em 2005 passa a tratar explicitamente dos direitos de LGBT.
24	Conselho Nacional de Turismo (CNT)	2001	58%	Criado pela Medida Provisória 2216-37, de 31 de agosto de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 4.402, de 2002. Foi incorporado à estrutura do Ministério do Turismo pela Lei nº 10.683, de 2003 e reformulado pelo Decreto nº 4.686, de 2003 e pelo Decreto nº 6.705, de 2008.	Criado originalmente pelo Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. Foi extinto em 1991 e recriado somente em 2001.

LISTA DE COLEGIADOS

	Conselho	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
25	Conselho Superior do Cinema (CSC)	2001	50%	Criado pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 e reformulado pelos Decretos nº 4.858, de 2003 e nº 7.000, de 2009.	Não há registros.
26	Conselho Nacional do Esporte (CNE)	2002	64%	Criado pelo Decreto nº 4.201, de 18 de abril de 2002, com base na Lei nº 9.615, de 1998. Foi reformulado pela Lei nº 10.672, de 2003 e pelo Decreto nº 7.984, de 2013.	Precedido pelo Conselho Nacional de Desportos, pelo Decreto-Lei nº 3.199, de 1941 e, posteriormente, previsto pela Lei nº 9.615, de 1998.
27	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	2002	50%	Criado pelo Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002. Foi reformulado pelo Decreto nº 5.109, de 2004.	Não há registros.
28	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)	2003	50%	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Foi reformulado pelo Decreto nº 7.857, de 2012.	Não há registros.
29	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)	2003	83%	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003.	Precedido pelos Conselho do Desenvolvimento (Decreto nº 38.744, de 1956), Conselho Nacional de Economia (Constituição de 1946), Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social (ambos na Lei nº 6.650, de 1979).
30	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape)	2003	50%	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Atualmente, é regido pelo Decreto nº 5.069, de 2004.	Tem como ancestral o Conselho Nacional da Pesca, criado pelo Decreto-Lei nº 794, de 1938.
31	Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)	2003	66%	Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 5.811, de 2006.	Tem raízes no Conselho Nacional de Cooperativismo, criado pelo Decreto nº 46.438, de 1959.
32	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR)	2003	50%	Criado pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 4.885, de 2003. Foi reformulado pelo Decreto nº 6.509, de 16 de julho de 2008.	O CNPIR teve como antecessor o Conselho Nacional de Combate à Discriminação. A partir de 2003, os dois conselhos coexistiram, com atribuições formalmente semelhantes, até a reestruturação do CNCD com o Decreto nº 7.388, de 2010.
33	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	2003	67%	Instituído pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 5.079, de 2004. Foi reformulado pelo Decreto nº 6.272, de 2007 e, posteriormente, pelo Decreto nº 8.226, de 16 de abril de 2014.	O Consea foi estabelecido pelo Decreto nº 807, de 1993. Foi extinto e suas atribuições foram absorvidas pelo Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária, por meio do Decreto nº 1.366, de 1995, substituído pelo Decreto nº 2.999, de 1999, que institui o Conselho da Comunidade Solidária. Em 2003, o conselho foi retomado.

LISTA DE COLEGIADOS					
	Conselho	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
34	Conselho das Cidades (Concidades)	2004	57%	Criado pelo Decreto nº 5.031, de 25 de maio de 2004, e reformulado pelo Decreto nº 5.790, de 2006.	Precedido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, criado pelo Decreto nº 83.355, de 1979. Teve sua nomenclatura alterada através da Lei nº 10.683, de 2003.
35	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP)	2004	39%	Criado pelo Decreto nº 5.244, de 14 de outubro de 2004. Reformulado pelo Decreto nº 5.634, de 2005.	Previsto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.
36	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)	2004	50%	Criado pela Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.353, de 2005. Foi reformulado pelo Decreto nº 7.580, de 2011.	Não há registros.
37	Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)	2005	67%	Criado pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Citado pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.	Não há registros.
38	Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)	2005	52%	Criado pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, e regido pelo art. 216-A, §2º, II, da Constituição Federal e pela Lei nº 12.343, de 2010.	Precedido pelo Conselho Nacional de Cultura, criado pelo Decreto nº 526, de 1938 e pelo Conselho Federal de Cultura, criado pelo Decreto-Lei nº 74, de 1966.
39	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec)	2005	18%	Criado pelo Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Foi reformulado pelo Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. Atualmente, é regido pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.	Precedido pelo Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (Geacap), (Decreto nº 67.347, de 1970) que, por sua vez, sucedeu o Grupo de Trabalho para o Plano Nacional de Defesa Contra as Calamidades Públicas (Decreto nº 64.568, de 1969). Previsto pelo Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988.
40	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)	2006	46%	Criado pelo Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006. Foi reformulado pelo Decreto nº 7.426, de 2011, que transfere o Conselho do Gabinete de Segurança Institucional para o Ministério da Justiça.	Precedido pelo Conselho Federal de Entorpecentes, criado pelo Decreto nº 85.110, de 1980. Seu nome até 2011 era Conselho Nacional Antidrogas. Passou a ser um conselho participativo somente em 2006.
41	Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)	2007	50%	Criado pela Portaria MPS/GM/nº 323, de 27 de agosto de 2007. Foi reformulado pela Portaria nº 548, de 13 de setembro de 2011.	Não há registros.
42	Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (Concea)	2008	14%	Criado pela Lei nº 11.794, de 8 de outubro de 2008. Regulamentado pelo Decreto nº 6.899, de 2009.	Não há registros.
43	Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC)	2009	30%	Criado pela Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.123, de 3 de março de 2010. Regido pela Portaria nº 132, de 14 de março de 2011.	Precedido pelo Conselho de Gestão da Previdência Complementar, criado pelo Decreto nº 4.678, de 2003.

LISTA DE COLEGIADOS

	Conselho	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
44	Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)	2009	70%	Criado pelo Decreto nº 98.936, de 8 de janeiro de 1990. Reformulado pelo Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, quando se tornou participativo. Foi reformulado pelo Decreto nº 7.413, de 2010.	Embora tenha sido criado pelo Decreto nº 98.936, de 8 de janeiro de 1990 e regulamentado pelo Decreto nº 2.169, de 1997, o conselho só se tornou participativo em 2009.
45	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)	2009		Criado pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009 e regulamentado pela Portaria MF nº 256, de 22 de junho de 2009.	Ministério da Fazenda.
46	Conselho de Relações do Trabalho (CRT)	2010	67%	Criado pela Portaria nº 2.092, de 2 de setembro de 2010, do Ministro do Trabalho e Emprego.	Herdou atribuições do Conselho Nacional do Trabalho, criado pelo Decreto nº 1.617, de 4 de setembro de 1995.
47	Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE)	2010	100%	Criado pelo Decreto nº 7.214, de 15 de junho de 2010. Foi reestruturado pelo Decreto nº 7.987, de 2013. Atualmente, é regido pela Portaria nº 377, de 7 de julho de 2013.	Precedeu o Conselho Provisório de Representantes (CPR), criado em 2008, por reivindicação de lideranças comunitárias. O CPR se dissolveu durante a II conferência, em outubro de 2009.
48	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit)	2012	42%	Criado pelo Decreto nº 7.789, de 15 de agosto de 2012, quando se torna um conselho participativo.	Embora tenha sido criado pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 6.550, de 2008, apenas em 2012 torna-se participativo.
49	Conselho Nacional de Irrigação	2013	Ainda não definido	Instituição autorizada pela Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013 e ainda não instituído.	Ainda não está em funcionamento.
50	Conselho Nacional de Fomento e Colaboração	2014	Ainda não definido	Previsto pela Lei nº 13.019, de 31 julho de 2014 e ainda não instituído.	Ainda não está em funcionamento.

LISTA DE COLEGIADOS

	Comissão	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
1	Comissão Especial de Recursos (CER)	1990	36%	Criada pelo Decreto nº 99.364, de 1990. Reformulada pelo Decreto nº 5.502, de 2005.	Não há registros.
2	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura	1991	50%	Criada pela Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.	Não há registros.
3	Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD)	1995	39%	Instituída pelo Decreto nº 1.607, de 28 de agosto de 1995. Foi reformulada pelo Decreto nº 4.269, de 2002 e, posteriormente, pelo Decreto nº 8.009, de 15 de maio de 2013.	Não há registros.
4	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)	2002	42%	Criada pela Portaria nº 365, de 12 de setembro de 2002, do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. Foi reformulada pelas Portarias MTE nº 952, de 2003; nº 356, de 2004; nº 132, de 2006; e nº 995, de 2008.	Tem fundamento na Convenção nº 138 e na Recomendação nº 146, ambas da OIT, promulgadas pelo Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, e na Convenção nº 182 da OIT, de 17 de junho de 1999, promulgada pelo Decreto nº 3597, de 12 de setembro de 2000.

LISTA DE COLEGIADOS					
	Comissão	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
5	Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio)	2003	45%	Criada pelo Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003. Foi reformulada pelo Decreto nº 5.312, de dezembro de 2004.	Prevista pelo Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002.
6	Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja)	2003	100%	Criada pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003. Reformulada pelo Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007.	Não há registros.
7	Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)	2003	61%	Criada pelo Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000. Foi reformulada pelo Decreto nº 4.864, de 2003, quando se tornou participativa, e, posteriormente, pelo Decreto nº 5.975, de 2006.	Não há registros.
8	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)	2003	50%	Criada pelo Decreto sem número, de 31 de julho de 2003.	Precedida pelo Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado, criado pelo Decreto nº 1.538, de 1995.
9	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)	2004	50%	Criada pelo Decreto sem número, de 27 de dezembro de 2004. Reformulada pelo Decreto sem número, de 13 de julho de 2006.	Não há registros.
10	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)	2005	45%	Criada pela Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, e regulamentada pelo Decreto nº 5.591, de 2005.	Não há registros.
11	Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros (Cadara)	2005	83%	Criada pela Portaria nº 4.542, de 28 de dezembro de 2005.	Não há registros.
12	Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)	2006	63%	Criada pelo Decreto sem número, de 22 de março de 2006.	Precedida pelo Conselho Nacional de Proteção aos Índios, criado pelo Decreto-Lei nº 1.794 de 1939.
13	Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH)	2007	32%	Criada pelo Decreto nº 6.065, de 2007.	Previsto pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.
14	Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	2009	75%	Criada pelo Decreto nº 6861, de 27 de maio de 2009 e regulamentada pela Portaria nº 734, de 7 de junho de 2010.	Não há registros.
15	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)	2012	50%	Criada pelo Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012.	A Subcomissão Temática de Produção Orgânica do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica, instituída pelo Decreto nº 7.794, de 2012, passou a fazer parte da estrutura da CNAPO.
16	Comissão Nacional dos Trabalhadores Rurais Empregados (Cnatre)	2013	31%	Criada pelo Decreto nº 7.943, de 5 de março de 2013. Atualmente, é regida pela Portaria nº 7, de 22 de outubro de 2013, da Secretaria de Relações do Trabalho.	Não há registros.

LISTA DE COLEGIADOS					
	Comitê	Ano	Sociedade civil	Legislação	Antecessores
1	Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)	1995	59%	Criado pela Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995 e alterada pelo Decreto Presidencial nº 4.829, de 3 de setembro de 2003.	Não há registros.
2	Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH)	2003	63%	Criado pela Portaria nº 98, de 9 de julho de 2003.	Não há registros.
3	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua	2009	50%	Criado pelo Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.	Não há registros.
4	Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	2013	52%	Criado pela Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013.	Não há registros.

Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Elaboração: Secretaria-Geral da Presidência da República

CONSELHOS MUNICIPAIS

Os conselhos também se multiplicaram nos municípios brasileiros. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), há atualmente 62.611 conselhos municipais de diversas temáticas em todo o Brasil. Algumas áreas conseguiram consolidar conselhos em praticamente todos os municípios: foram registrados 5.562 de Assistência Social; 5.553 Conselhos Municipais de Saúde; 5.249 Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente e 4.845 Conselhos Municipais de Educação.

Outras áreas ganharam capilaridade mais recentemente. É o caso dos Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, de Meio Ambiente, de Direitos da Pessoa com Deficiência e de Cultura. Finalmente, novas áreas de políticas públicas dão os primeiros passos para institucionalizar espaços participativos no nível local. É o caso dos conselhos de igualdade racial; de direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; de direitos humanos; e de juventude, que gradativamente vem sendo instituídos. Assim, por meio de suas lutas, novos sujeitos políticos são reconhecidos na esfera pública, passando a exercer plenamente seu direito a participar.

Tabela 6. Cobertura dos conselhos nos municípios brasileiros (IBGE)

Conselho	Nº de municípios	% de municípios	Ano da Munic
Conselho Municipal de Assistência Social	5.562	99,86%	2013
Conselho Municipal de Saúde	5.553	99,69%	2013
Conselho Tutelar	5.526	99,21%	2012
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	5.462	98,06%	2011
Conselho de Alimentação Escolar	5.303	95,21%	2011
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.249	94,24%	2012
Conselho Municipal de Educação	4.718	84,70%	2011
Conselhos Escolares	4.243	76,18%	2011
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3.784	67,94%	2013
Conselho Municipal de Habitação	3.240	58,17%	2011
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	2.993	53,73%	2012
Conselho Municipal de Cultura	1.798	32,28%	2012
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	1.756	31,53%	2013
Conselho de Transporte Escolar	1.367	24,54%	2011
Conselho Municipal de Política Urbana ou similar	1.231	22,10%	2012
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	1.094	19,64%	2012
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	976	17,52%	2013
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio	879	15,78%	2012
Conselho Municipal de Segurança Pública	642	11,53%	2012
Conselho Municipal de Transporte	357	6,41%	2012
Conselho Municipal de Juventude	303	5,44%	2009
Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	196	3,52%	2011
Conselho Municipal de Saneamento	195	3,50%	2011
Conselho Municipal de Direitos Humanos	123	2,21%	2011
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	12	0,22%	2011
TOTAL DE CONSELHOS	62.562		

Fonte: Relatório Perfil dos Municípios Brasileiros 2009, 2011, 2012, 2013; Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE).

4.4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS



4^a CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Foto: Bruno Spada/MDS



PRESIDENTA DILMA ASSINA DECRETO QUE CRIA O PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO DURANTE A 5^a CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, EM BRASÍLIA (DF), 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

Entre 2011 e 2014, foram promovidas 29 conferências, sendo cinco delas realizadas pela primeira vez: Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Conferência Nacional de Transparência e Controle Social, Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional e Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. A lista completa das conferências realizadas durante o governo Dilma encontra-se no anexo VI.

A 1^a Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (1^a CNATER) teve como objetivo propor diretrizes para o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), instrumento que orienta a Política Nacional de Ater (PNATER). As etapas prévias da 1^a CNATER reuniram mais de 40 mil pessoas em 26 conferências estaduais e uma no Distrito Federal, 160 conferências territoriais e regionais, seis eventos temáticos direcionados para os extrativistas, quilombolas, indígenas, mulheres rurais, juventude rural e assentados da reforma agrária, além de dois eventos setoriais, que debateram em todo o país o tema “Ater para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural”.

A 1^a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1^a Consocial), sob o tema central "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública", teve como objetivo principal promover a transparência e estimular a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, contribuindo para um controle social democrático que garanta o uso correto e eficiente do dinheiro público. Coordenada pela Controladoria-Geral da União (CGU), a conferência teve etapas preparatórias em todo o Brasil, mobilizando diretamente mais de 150 mil cidadãos, representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional, que ocorreu em maio de 2012. Suas resoluções foram utilizadas também na construção dos compromissos do Brasil na Parceria para Governo Aberto³⁷.

37 Mais detalhes na seção 4.7 Governo Aberto.

Em março de 2013, foi realizada a **1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional** (CNDR), organizada pelo Ministério da Integração Nacional, com o apoio do Ipea. O evento reuniu representantes de todos os estados do país para discutir os rumos do desenvolvimento regional. O principal objetivo da conferência foi formular diretrizes e princípios para uma nova política de desenvolvimento regional brasileira, lançando as bases para a constituição de mecanismos de governança regional nos estados.

Já a **1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente** (1ª CNETD) aconteceu em agosto de 2012 em Brasília, reunindo governo, empregados e empregadores na discussão sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e proteção social, na perspectiva da construção e promoção de uma Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente.

De forma pioneira, a **1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio** (1ª Comigrar), coordenada pelos Ministérios da Justiça, do Trabalho e Emprego e das Relações Exteriores, teve como objetivo a formulação de propostas para subsidiar a construção de uma política e de um plano sobre migrações e refúgio para uma gestão pautada pelos direitos humanos. A Comigrar foi antecedida por 210 etapas preparatórias que ocorreram entre novembro de 2013 e março de 2014 no Brasil e no exterior, reunindo em torno de 2.500 propostas dos mais diversos tipos – sendo o acesso aos serviços básicos de saúde e educação a demanda mais citada. O encontro contou com a participação de diversas autoridades e 556 delegados de 30 nacionalidades e 21 estados brasileiros. Sobre o ineditismo da experiência, o representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil, Andrés Ramirez, afirmou:



9ª CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2012

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



2ª CONFERÊNCIA NACIONAL LGBT, 2011

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

"A Comigrar foi um evento muito importante, pois pela primeira vez o Estado brasileiro organizou uma conferência nacional com participação dos próprios migrantes, refugiados e um apátrida para discutirem a política migratória do país. Enquanto em outras regiões do mundo está se discutindo como estabelecer políticas migratórias e de refúgio ainda mais restritivas, a Comigrar tem sido um fórum democrático incluente para formular propostas para melhorar a situação dos refugiados e migrantes" (Ministério da Justiça).

Dentre as conferências já existentes, destaca-se a realização da **3ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (3ª Conapir)**, em 2013, cujas plenárias de segmentos de comunidades tradicionais contou com

150 representantes de comunidades quilombolas de 24 estados, 160 representantes de comunidades de matriz africana de todos os 27 estados e 220 representantes de povos ciganos de 18 estados.

POLÍTICA DE COTAS NO SERVIÇO PÚBLICO: CONQUISTA DA CONAPIR

Em junho de 2014, a presidente Dilma Rousseff sancionou o projeto de lei que reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos federais a pretos e pardos. A lei é uma conquista da 3ª Conapir, como afirmou o conselheiro e representante do movimento negro na cerimônia de sanção da nova lei:

"A sanção hoje da lei que reserva 20% das vagas para afrodescendentes nos concursos para o serviço público federal coroa um importante processo que ganhou grande fôlego na abertura da 3ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), quando a sociedade civil organizada apresentou nossa demanda por este importante projeto de lei e a senhora presidente assinou e encaminhou a mensagem ao Congresso Nacional. Vivenciamos hoje uma significativa alteração na realidade da população negra brasileira. Demandas historicamente construídas no seio do movimento social negro ao longo das últimas décadas vêm sendo conquistadas pelo nosso povo, fruto das nossas constantes mobilizações e ocupações do espaço público na luta por cidadania e dignidade, que ao longo dos séculos nos foi negada" (Clédisson Júnior, militante do Coletivo Nacional de Juventude Negra – Enegrecer).



III CONFERÊNCIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, EM BRASÍLIA (DF), 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

Também merece destaque a **2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. O encontro, que contou com paridade de gênero e cota para jovens e representantes de povos e comunidades tradicionais, teve como resultado a construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

É muito importante reconhecer que temas que foram apresentados nas conferências, amadurecidos e

legitimados nesses debates, acabaram se transformando em políticas de governo. A tabela 2 do Anexo VI associa programas e políticas às conferências nas quais as ideias que as nutrem foram apresentadas.

A elaboração do Plano Juventude Viva, cujo foco está no enfrentamento à violência contra a juventude negra, é um bom exemplo do papel assumido pelas conferências na definição da agenda do governo federal.

PLANO JUVENTUDE VIVA

O Plano Juventude Viva foi lançado em 2012 como uma primeira resposta do governo federal às demandas apresentadas pela juventude na 2ª Conferência Nacional de Juventude, realizada em 2011.

O enfrentamento à violência contra a juventude negra foi eleito prioridade nas propostas do I Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune), processo participativo nacional formado por delegados jovens. Essa proposta chegou à etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Juventude, fortalecida pela atuação do Conjuve, sendo eleita como principal prioridade. A pauta foi levada ao Fórum Direitos e Cidadania, que elaborou o Plano Juventude Viva, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República (SNJ/SG) e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

O Plano Juventude Viva integra ações coordenadas e articuladas de dez ministérios, voltadas para a prevenção à violência e ao racismo, considerando as especificidades da questão juvenil. Além disso, traça estratégias de redução das vulnerabilidades sociais por meio do acesso a serviços públicos.

Atualmente, o plano é monitorado pela sociedade civil por meio do Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos (Fompi), instituído em maio de 2013. O tema também é amplamente debatido no Participatório da Juventude, que mantém importante canal de diálogo com a sociedade civil por meio da internet.



LANÇAMENTO DO PLANO JUVENTUDE VIVA EM MACEIÓ (AL), 2012

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República

4.5 DIÁLOGOS ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL



REUNIÃO COM REPRESENTANTES DO GRITO DA TERRA, EM BRASÍLIA (DF), 2011

Foto: Roberto Stuckert Filho/ABr



REUNIÃO COM LIDERANÇAS INDÍGENAS MUNDURUKU, EM BRASÍLIA (DF), 2013

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República

Além do fortalecimento dos espaços consolidados de participação, o governo investiu em formatos participativos que favorecem uma interação mais fluida e dinâmica entre Estado e sociedade, atendendo às exigências conjunturais para solução de problemas e negociação de conflitos nos processos de elaboração e implementação de projetos estratégicos para o país.

Dois instrumentos de participação se destacam: as mesas de diálogo e os eventos Diálogos Governo-Sociedade Civil, que têm como base o reconhecimento da importância de construir laços de confiança entre os principais atores envolvidos na produção das políticas, em setores estratégicos. O pressuposto é que há uma grande interdependência entre os diferentes atores envolvidos nas diversas fases do ciclo da política pública e que os resultados e a sustentabilidade das políticas dependem da qualidade da interação e cooperação entre as partes.

Estimular o diálogo entre organizações e favorecer a troca de informações e o debate orientado para a solução de problemas é apostar numa forma de governança que reconhece os múltiplos focos de poder e conhecimento nas sociedades contemporâneas. Mais do que isso, é buscar mobilizá-los para ensejar ampliação de acesso e garantia de direitos. No lugar de uma estratégia de governança hierárquica e *top-down* (de cima para baixo), o governo investe em processos *bottom-up* (de baixo para cima) que fortalecem as redes organizacionais já existentes, e auxiliam no reconhecimento de novos atores como sujeitos políticos.

As mesas de diálogo continuaram sendo importantes instâncias de mediação de conflitos entre o governo, a iniciativa privada e representantes de trabalhadores e de movimentos sociais no governo Dilma. Surgiram novas mesas de diálogo de aperfeiçoamento das condições de trabalho envolvendo os setores aeroportuário; portuário; sucroalcooleiro; de turismo e hospitalidade; motociclistas, ciclistas e mototaxistas; aposentados; e o setor da construção civil.

A Mesa Nacional Permanente para o Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho na Indústria da Construção, instituída pelo Decreto de 1º de março de 2012, acompanhou a instalação de 35 comissões de trabalhadores em canteiros de obras do país e, atualmente, acompanha 49 obras, englobando 25 empresas signatárias e beneficiando aproximadamente 152 mil trabalhadores. A mesa de diálogo foi responsável pela formulação dos termos do **Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção**, cujas diretrizes são resultado de intensas negociações ocorridas entre o governo federal, sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério do Trabalho e Emprego, centrais sindicais, entidades representativas dos trabalhadores do setor da construção e do setor empresarial.

Em 2012, foi criada também uma mesa tripartite para discutir as relações de trabalho na área de turismo e hospitalidade, com participação de representantes de governo, dos trabalhadores e dos empregadores. Por ocasião da Copa do Mundo, a mesa elaborou o **Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014™**. Seus principais objetivos eram assegurar os direitos fundamentais do trabalhador estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e por normas coletivas como acordos e convenções; promover a segurança e a saúde no trabalho; e ampliar a oferta de cursos de capacitação e iniciativas de inclusão laboral voltados, especialmente, para jovens, mulheres, negros, migrantes e pessoas com deficiência. O combate ao trabalho forçado e infantil, ao tráfico de pessoas, bem como à exploração sexual de crianças e adolescentes também fizeram parte do compromisso, que contou com a adesão voluntária de 3.861 estabelecimentos dos setores de turismo e hospitalidade. Foram instituídos um comitê nacional e comitês locais em cada uma das cidades-sede da Copa do Mundo. Tais instâncias tiveram como principais atribuições divulgar o compromisso junto às empresas, implementar suas diretrizes e mediar conflitos relativos às relações de trabalho durante a vigência do torneio esportivo. Tanto o comitê nacional, quanto os comitês locais foram formados por representantes do Poder Executivo, de entidades patronais e de trabalhadores do setor.



CERIMÔNIA DE ASSINATURA DO COMPROMISSO NACIONAL PARA APERFEIÇOAMENTO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO NA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO, EM BRASÍLIA (DF), 2012

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



CERIMÔNIA DE ASSINATURA DO COMPROMISSO NACIONAL PARA APERFEIÇOAMENTO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO NA CANA-DE-AÇÚCAR, EM BRASÍLIA (DF), 2012

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



CERIMÔNIA DE ASSINATURA DO COMPROMISSO NACIONAL PARA APERFEIÇOAMENTO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO NA COPA DO MUNDO DA FIFA BRASIL 2014™ (DF), 2014

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

A preocupação com a efetividade da participação social e com a concretização dos compromissos assumidos nas mesas de diálogo levou à criação de um espaço inovador no governo Dilma: a **Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais**. Em 2014, o Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social,

instaurou formalmente a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas no interior da administração pública federal.

MESA DE MONITORAMENTO DAS DEMANDAS SOCIAIS

A Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instituída formalmente em 2014, é uma instância colegiada que coordena, encaminha e acompanha a pauta dos movimentos sociais. Desde 2012, a mesa reúne os secretários-executivos de todos os ministérios do governo federal para debater e tomar decisões sobre os principais temas de reivindicação. Vinculado à mesa, há um grupo executivo coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República que sistematiza os encaminhamentos, identifica os pontos críticos do conjunto das pautas, monitora a execução dos compromissos assumidos e prepara as respostas aos movimentos sociais.

Periodicamente, os movimentos sociais entregam suas pautas à Presidência da República. Entre 2011 e abril de 2014, foram recebidas 2.433 demandas dos movimentos urbanos e do campo, organizadas em pautas anuais encaminhadas por 30 entidades da sociedade civil organizada. Tais pleitos são sistematizados em 72 temas de políticas públicas e incluídos em um sistema eletrônico, chamado de SGDOC. Além de sistematizar as demandas, o sistema reúne as respostas elaboradas pelos ministérios e os compromissos assumidos em relação a cada demanda da sociedade civil. As respostas às pautas são organizadas em um caderno de respostas e entregues aos demandantes nas mesas de diálogos ou reuniões de negociação coordenadas pelos ministros de Estado.

Por meio da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais foi possível estabelecer um fluxo transparente à tramitação das pautas apresentadas à Presidência da República, articular os órgãos de governo para encontrar soluções às demandas apresentadas, monitorar a execução dos compromissos assumidos e, consequentemente, dar maior efetividade às ações de governo.



MANIFESTAÇÕES DA VIA CAMPESINA EM BRASÍLIA (DF)

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

Enquanto as mesas de diálogo têm como objetivo estimular o reconhecimento, debate e negociação entre governo e sociedade civil buscando solucionar conflitos, os encontros “Diálogos Governo-Sociedade Civil” têm como função ampliar a discussão sobre determinada área de política pública. Com os diálogos, o governo visa colher sugestões para aprimorar a implementação e acompanhamento de programas estratégicos, além de ampliar o engajamento da sociedade civil, ouvindo suas propostas e reivindicações.

No governo Dilma, foram realizados diálogos sobre diversas temáticas, políticas e programas, como o programa Mais Médicos, o Fundo Amazônia, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o Plano Juventude Viva, a Parceria para Governo Aberto, a Copa do Mundo, as novas formas de participação social, o enfrentamento à violência nas periferias urbanas, o orçamento público, o Plano Brasil Sem Miséria, entre vários outros.

Dos diálogos semestrais sobre o Plano Brasil Sem Miséria participam movimentos do campo e da cidade, incluindo organizações não governamentais, conselhos, comissões, confederações e fóruns nacionais, povos e comunidades tradicionais, entidades religiosas, de gênero, LGBT, da primeira infância, centrais sindicais, confederações patronais e organizações empresariais, entre outros setores da sociedade civil. Já foram realizadas quatro edições dos **Diálogos Governo-Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria**, além de debates sobre o plano em conselhos e conferências relacionadas, por meio das quais são compartilhadas experiências adquiridas e renovadas as estratégias para avançar na superação da extrema pobreza.

A expressiva mobilização social e a prioridade política e orçamentária conferida ao combate à pobreza fizeram com que o Brasil superasse as Metas do Milênio, propostas pela Organização das Nações Unidas. O Brasil alcançou, em 2007, a meta a ser cumprida em 2015 de reduzir a pobreza extrema a um quarto daquela registrada em 1990. Como resultado do modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável, em 2014, o Brasil foi finalmente excluído do Mapa Mundial da Fome, segundo o Relatório de Segurança Alimentar no Mundo, divulgado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). O esforço do governo e da sociedade permitiu retirar 22 milhões de pessoas da miséria.



REUNIÃO COM INTEGRANTES DO MOVIMENTO DE REINTEGRAÇÃO DAS PESSOAS ATINGIDAS PELA HANSENÍASE (MORHAN) NO PALÁCIO DO PLANALTO, EM BRASÍLIA (DF), 2013

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República



ENCONTRO COM GRUPO DE MULHERES DO MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS – MAB, EM BRASÍLIA (DF), 2011

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



DIÁLOGOS GOVERNO-SOCIEDADE CIVIL: BRASIL SEM MISÉRIA, EM BRASÍLIA (DF), 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM)



Em setembro de 2000, 191 nações firmaram um compromisso para erradicar a extrema pobreza e a fome, universalizar o ensino básico, melhorar a saúde das pessoas e promover a sustentabilidade ambiental. Esta promessa acabou se concretizando nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), renovados em 2010, que deverão ser alcançados até 2015:

No Brasil, a implantação de um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável tem garantido avanços sociais expressivos, que se refletem no alcance e até mesmo na superação das metas expressas nos ODM. A superação dessas metas só tem sido possível com a mobilização da sociedade civil que, por meio de projetos sociais, contribui para a melhoria da qualidade de vida da população e para as transformações sociais do país.



LANÇAMENTO DO 5º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO, 2014

Foto: Roberto Stuckert Filho/ABr

Criado com a finalidade de incentivar as melhores práticas de gestão municipal e de projetos sociais, o Prêmio ODM Brasil reconhece as ações de prefeituras e organizações da sociedade civil que contribuem para o alcance das Metas do Milênio. O processo de acompanhamento dos ODM é realizado com a participação de lideranças políticas, sociais, empresariais e comunitárias, por meio dos núcleos estaduais, regionais e municipais dos ODM.

Na 5^a edição do prêmio, realizada em 2014, foram realizados seminários em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, além de seminários regionais, com o objetivo de estimular gestores públicos, organizações da sociedade civil e a população em geral a desenvolver e inscrever projetos alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A mobilização resultou na participação de aproximadamente 30 mil lideranças dos três setores da sociedade e na inscrição de 1.090 projetos, sendo 804 de organizações da sociedade civil. Durante a Arena da Participação Social, foram premiadas 23 organizações da sociedade civil e sete prefeituras.

O 5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, lançado na mesma ocasião, evidencia a ocorrência de renovadas mudanças estruturais na vida dos brasileiros, com o alcance quase total dos objetivos propostos. Segundo o relatório, “o país adotou metas mais rigorosas que as internacionais: a redução da pobreza extrema a um quarto do nível de 1990 e a erradicação da fome. Em 2012, o Brasil já havia alcançado tanto as metas internacionais quanto as nacionais. Relativamente ao tamanho de sua população, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta “A” do ODM 1, ao reduzir a pobreza extrema não à metade ou a um quarto, mas a menos de um sétimo do nível de 1990: de 25,5% para 3,5% em 2012”.

Também em 2013 foi realizado o evento **Diálogos Governo-Sociedade Civil: Mais Médicos**, com o objetivo de aprofundar a interlocução com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre os desafios do programa, aprimorar sua implantação e ampliar o engajamento por meio da participação social. Transmitido ao vivo pela internet, o evento contou com a presença de 50 representantes de movimentos sociais urbanos e do campo, organizações da sociedade civil, conselhos, centrais sindicais, comunidades religiosas e entidades de usuários da saúde. O programa Mais Médicos faz parte de um pacto de melhoria do atendimento aos usuários do SUS, levando médicos às regiões onde há escassez e ausência de profissionais, como municípios com maior vulnerabilidade social e Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI). A iniciativa prevê também a expansão do número de vagas de medicina e de residência médica, além do aprimoramento da formação médica no Brasil.

Mas o maior desafio foi ampliar o diálogo em torno dos legados da Copa do Mundo de 2014. Nos meses que antecederam o evento, a Secretaria-Geral da Presidência

da República promoveu uma série de seminários com movimentos sociais e representantes da sociedade civil. Os encontros **“Diálogos Governo-Sociedade Civil: Copa 2014”** reuniram governo e lideranças locais em cada uma das 12 cidades-sede do mundial com o objetivo de dialogar sobre os legados da Copa do Mundo no Brasil, apresentando informações e avaliando conjuntamente o processo de realização do evento e seus resultados. Ao todo, participaram dos 12 seminários mais de 800 instituições e mais de três mil pessoas. Os debates permitiram, por um lado, esclarecer as principais dúvidas e, por outro, fazer ajustes nas ações do governo. Os diálogos sobre a Copa do Mundo foram realizados com base nos resultados das auditorias participativas realizadas das cidades-sede do evento que, em conjunto com os Comitês Populares da Copa, tiveram como objetivo examinar os impactos das grandes obras relacionadas aos eventos esportivos sobre as populações vulneráveis.

Por fim, merece destaque a criação do **Fórum Interconselhos**, instância de participação social do Plano Plurianual.

FÓRUM INTERCONSELHOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

O Fórum Interconselhos é um mecanismo para o diálogo entre representantes de governo, dos conselhos e comissões de políticas públicas.

Criado em 2011 com o objetivo de garantir a participação da sociedade na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, o Fórum Interconselhos é hoje responsável pelo seu monitoramento participativo. O primeiro Fórum Interconselhos coletou as propostas de representantes de conselhos nacionais de políticas públicas e de movimentos sociais para a elaboração do PPA. Ainda em 2011, o II Fórum Interconselhos apresentou a devolutiva à sociedade civil, anunciando a inclusão integral de 77% das propostas apresentadas. O III Fórum aconteceu em 2012, com o objetivo de discutir a proposta de monitoramento participativo do plano. Em 2013, a IV edição apresentou o primeiro relatório de monitoramento e da execução do PPA, com foco nas agendas transversais como juventude, mulheres, população LGBT, população de rua, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e povos indígenas. Finalmente, em 2014, foram apresentados os resultados do período.

A estratégia de promoção da participação social na elaboração do PPA 2012-2015 procurou ampliar o grau de envolvimento dos participantes e a qualidade das propostas apresentadas. A atuação da sociedade também no monitoramento do plano contribui para a ampliação da participação em todas as etapas do ciclo orçamentário.

Em 2013, foram realizados os Diálogos Governo-Sociedade Civil: Orçamento Federal” para debater a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2014 (PLOA 2014) que, pela primeira vez, contou com a participação da sociedade na construção de sugestões sobre priorização de recursos. Esse processo teve início por meio de grupo virtual do qual participaram representantes de conselhos nacionais e organizações da sociedade civil, resultando na elaboração de 47 propostas direcionadas a 17 ministérios. A experiência de participação social no orçamento em nível federal permitiu ampliar o diálogo social na definição das prioridades orçamentárias refletidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Em 2014, a iniciativa de implementar a participação social na elaboração e monitoramento do planejamento e orçamento em nível federal foi reconhecida no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) com um dos mais prestigiados prêmios na área de gestão pública, o *United Nations Public Service Awards* (UNPSA).



REUNIÃO DO FÓRUM INTERCONSELHOS DO PPA, EM BRASÍLIA (DF), 2011

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República



LANÇAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DURANTE A ARENA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, EM BRASÍLIA (DF), 2014

Foto: Antônio Cruz/ABr

Em paralelo ao aperfeiçoamento das instâncias de diálogo existentes, a Secretaria-Geral da Presidência da República trabalhava na elaboração da **Política Nacional de Participação Social**, um ato normativo que orientaria toda a administração pública federal na ampliação e fortalecimento das instâncias e mecanismos de participação social existentes.

A PNPS foi construída por meio de amplo processo participativo, que se iniciou com um seminário nacional em outubro de 2011 e passou pela realização de discussões do texto com diferentes órgãos do governo federal, com conselhos nacionais de políticas públicas e organizações da sociedade civil. Dentre outros atores, participaram dos debates sobre o decreto secretários estaduais de participação social, prefeitos, organizações da sociedade civil, conselheiros e gestores públicos. Entre 18 de julho e 6 de setembro de 2013, uma versão inicial do decreto foi colocada em consulta pública virtual no portal Participa.br, quando foram recebidas mais de 700 contribuições da sociedade civil. As sugestões foram analisadas e incorporadas à minuta final do decreto.

Em maio de 2014, a Secretaria-Geral da Presidência da República promoveu a **Arena da Participação Social**, que reuniu cerca de três mil representantes da sociedade civil, movimentos sociais, conselhos nacionais, gestores públicos, especialistas e convidados internacionais para dialogar sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a construção da agenda pós-2015 e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Durante o encontro, a presidente Dilma Rousseff assinou o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014³⁸, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o objetivo de articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e fortalecer a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Para isso, foram estabelecidas diretrizes para cada uma das instâncias e mecanismos de participação social existentes hoje no governo federal, a saber, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências, ouvidorias, mesas de diálogos, audiências públicas, consultas públicas e ambientes virtuais de participação.

38 O texto completo do Decreto nº 8.243 de 2014 encontra-se no anexo I.

LANÇAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Política Nacional de Participação Social traduz o firme propósito de transformar a incidência da sociedade nas decisões de governo em uma política de Estado e não de governo. O decreto confirma a importância da complementaridade entre participação e representação e atesta que, apesar dos reveses e desafios, o direito à participação está inscrito na arquitetura institucional do estado brasileiro.

"Toda a experiência e toda a prática que nós acumulamos nos últimos anos justificam a decisão de implantar a Política Nacional de Participação Social. Com ela vamos consolidar avanços conquistados nos últimos 12 anos, e vamos elevar a um novo patamar a participação social nas políticas públicas federais"

(Presidenta Dilma Rousseff durante a Arena da Participação Social, em 23 de maio de 2014).



2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE)

Foto: Valter Campanato/ABr

Além de valorizar instâncias e mecanismos participativos, a Política Nacional de Participação Social prevê que os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão considerar as instâncias e os mecanismos de participação social no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação de seus programas e políticas públicas. Tais órgãos e entidades elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, que serão depois consolidadas em relatório público da Secretaria-Geral da Presidência da República. Dessa forma, será possível avaliar a efetividade dos mecanismos e instâncias de participação social no âmbito da administração pública federal.

O decreto prevê a articulação dos conselhos, comissões, conferências e ouvidorias no Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que integra essas instâncias de participação em rede de modo flexível, não hierarquizado e complementar. A PNPS também reconhece e formaliza os Fóruns Interconselhos e a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, abordados anteriormente.

É importante ressaltar que o decreto não altera a constituição dos colegiados já existentes, tampouco institui novos conselhos. Ele estabelece diretrizes a serem observadas na criação de novas instâncias e no aprimoramento das existentes, a partir das boas práticas acumuladas ao longo dos 25 anos de democracia. Nesse sentido, a PNPS reitera e organiza o direito à participação, assegurado pela Constituição de 1988, garantindo o acesso dos cidadãos aos canais de interação com o Estado.



3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, 2012

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

AS INSTÂNCIAS E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Política Nacional de Participação Social define como instâncias e mecanismos de participação social:

- Conselho de políticas públicas – instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;
- Comissão de políticas públicas – instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;
- Conferência nacional – instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;
- Ouvidoria pública federal – instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;
- Mesa de diálogo – mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;
- Fórum interconselhos – mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;
- Audiência pública – mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;
- Consulta pública – mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação;
- Ambiente virtual de participação social – mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.



AUDIÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, 2014

Foto: José Cruz/ABr

Para os conselhos, por exemplo, a PNPS orienta que os representantes devem ser eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais; que deve haver diversidade entre os representantes da sociedade civil; que devem ser estabelecidos critérios transparentes de escolha de seus membros; que deve haver rotatividade dos representantes da sociedade civil, com limitação dos mandatos; e que deve ser dada publicidade aos seus atos. Além disso, a PNPS estabelece

que as resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa devem ser submetidas à análise de legalidade para evitar resoluções que extrapolam a competência do conselho.

Já em relação às conferências nacionais, as diretrizes são: divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas; garantia da diversidade dos sujeitos participantes; estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil; integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional; disponibilização prévia dos documentos a serem apreciados na etapa nacional; publicidade de seus resultados; determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e indicação da periodicidade de sua realização.

A política também abre caminho para as novas formas de participação social, por meio das redes sociais e dos mecanismos digitais de participação via internet. Dessa forma, coloca o Brasil à frente na agenda internacional de participação social, conferindo protagonismo aos novos movimentos sociais em rede, ao mesmo tempo em que reconhece e valoriza as formas tradicionais de participação e os movimentos sociais históricos.

O QUE FAZ A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O que a PNPS faz

- Organiza as instâncias de participação social já existentes no governo federal;
- Estabelece diretrizes para o funcionamento destas instâncias;
- Determina que os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta considerem as instâncias e os mecanismos de participação social já existentes na gestão das políticas públicas;
- Amplia os mecanismos de participação para toda a sociedade por meio de plataformas virtuais na internet, nas quais todo cidadão pode se manifestar sobre políticas públicas, a exemplo do que aconteceu com o Marco Civil da Internet.
- Determina que os órgãos do governo federal elaborem anualmente relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais.

O que a PNPS não faz

- Não cria novos conselhos e comissões, nem instala novos órgãos na administração pública federal;
- Não obriga a criação de conselhos ou de outras instâncias de participação por nenhum órgão da administração pública federal;
- Não retira atribuições do Congresso Nacional, nem interfere nos outros poderes ou nos outros entes federativos;
- Não engessa as decisões da administração nem limita as formas de participação social;
- Não restringe o conceito de sociedade civil, que inclui todos os cidadãos, organizados e não organizados, organizações da sociedade civil, entidades patronais, entidades de trabalhadores, e movimentos sociais, formalizados ou não. Ou seja, inclui toda a sociedade brasileira;
- Não submete as instâncias de participação social a qualquer controle centralizado do governo federal.

AREA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL



JORGE CHEDIAK, REPRESENTANTE-RESIDENTE DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)
NO BRASIL, NA AREA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, EM BRASÍLIA (DF), 2014

Foto: Humberto Santana/PNUD Brasil

O decreto suscitou várias reações no Estado e na sociedade. A polêmica teve um efeito muito importante ao politizar o debate sobre a participação, num momento crucial da vida política brasileira. Foram vários artigos publicados em jornais de circulação nacional contra e a favor da Política Nacional de Participação Social. Juristas, professores, pesquisadores, militantes, jornalistas, representantes do governo, parlamentares, foram vários os atores que se colocaram na esfera pública para debater o conteúdo do decreto.

Só pela oportunidade que abriu de colocar o tema da participação na esfera pública, o decreto já

poderia ser visto como oportunidade ímpar para o aprofundamento do debate acerca da democracia no país. As reações críticas ao decreto evidenciaram também a importância de estabelecer uma comunicação mais qualificada com a sociedade em torno desses novos instrumentos de participação. Uma parte significativa da sociedade brasileira desconhecia a riqueza de espaços, instrumentos e mecanismos de participação hoje existentes para o exercício de sua influência na política. Para alterar essa realidade, é necessário reinventar formas de diálogo que envolvam novas parcelas da sociedade em dinâmicas participativas.

O PACTO FEDERATIVO PELA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A preocupação com a articulação e efetividade da participação conduziu à intensificação do diálogo com os entes federados no sentido de ampliar as oportunidades para a influência do cidadão na definição das políticas públicas nos níveis local e estadual. Tendo como pressuposto a autonomia dos níveis subnacionais do governo, foi construído o **Compromisso Nacional pela Participação Social**³⁹, um acordo entre os governos federal, estaduais e municipais que define diretrizes para a promoção da participação social como método de governo e fortalece os mecanismos e instâncias de diálogo entre a sociedade civil e o Estado em todos os seus níveis federativos. Para isso, os entes signatários deverão publicar planos de ação, contendo metas de ampliação da participação social para o período de cinco anos. Ao aderir ao compromisso, governo federal, estados e municípios se comprometem a:

1. fortalecer e garantir o efetivo funcionamento dos diversos mecanismos de participação social, bem como fomentar a criação de novos mecanismos, como os ambientes virtuais e redes sociais na internet, em prol da constituição do Sistema Nacional de Participação Social;
2. garantir acesso e efetiva representatividade nos mecanismos de participação social aos grupos que possam contribuir à promoção da diversidade;
3. utilizar metodologias de participação no processo de diagnóstico da realidade social, envolvendo comunidades locais;
4. desenvolver metodologias, instrumentos e indicadores de avaliação dos processos participativos;
5. adotar mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão de políticas públicas e do sistema de planejamento e orçamento;
6. construir, monitorar e avaliar, de forma participativa, as políticas e programas estratégicos do governo;
7. envolver organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas, por meio da celebração de parcerias;
8. considerar a opinião e participação por meio das novas tecnologias e mídias sociais e criar canais de interlocução entre as instâncias governamentais e os cidadãos, por esses meios;
9. buscar a solução de conflitos sociais por meio de mecanismos de participação social, como mesas de diálogo, negociação e mediação de conflitos;
10. assegurar resposta às pautas e demandas provenientes dos movimentos sociais;
11. realizar audiências e consultas públicas sobre temas de grande relevância para a sociedade;
12. implementar mecanismos de transparência ativa e assegurar o amplo acesso à informação;
13. assegurar aos mecanismos de participação social os recursos e a infraestrutura necessários ao seu funcionamento e à articulação das práticas participativas;
14. promover e investir em iniciativas de formação em participação social de gestores e servidores públicos.

³⁹ O texto do Compromisso Nacional pela Participação Social encontra-se no Anexo 2.

4.7 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como visto no capítulo 2, a colaboração entre Estado e sociedade civil na implementação das políticas públicas se ampliou a partir dos anos de 1990. Desde então, as parcerias entre o poder público e a sociedade civil têm sido um processo contínuo, embora nem sempre tenham merecido a devida atenção quanto forma de participação, sendo, muitas vezes, confundidas com filantropia ou com a recusa do Estado em assumir suas responsabilidades sociais.

A compreensão da Secretaria-Geral da Presidência da República é que a atuação da sociedade civil na implementação das políticas é fundamental para a construção de um país mais justo e solidário. As parcerias com as organizações da sociedade civil trazem criatividade, capilaridade territorial e proximidade junto aos beneficiários e às agendas de políticas públicas. Os projetos realizados em parceria ampliam a esfera pública e aprimoram o caráter descentralizado da administração, elementos que fortalecem a ação estatal.

Por todo o país, organizações da sociedade civil realizam atividades que movimentam a economia, criam tecnologias sociais inovadoras e eficientes, realizam ações solidárias que mudam a vida das pessoas, protegem o meio ambiente e promovem a cultura. Enfim, produzem e difundem conhecimento a partir de vínculos estreitos com as comunidades e os públicos que buscam atingir, o que lhes confere significativa capacidade de inovação em direção ao desenvolvimento sustentável.

Muitas políticas públicas inovadoras foram produzidas e testadas por organizações da sociedade civil, como o convívio com a seca no semiárido por meio do programa de construção de cisternas; as mobilizações contra a desnutrição infantil e a criação da multimistura; a luta contra a Aids e a redefinição dos parâmetros para o tratamento e enquadramento da doença; a organização de cooperativas de catadores para a coleta de resíduos sólidos nas cidades; as ações que articulam proteção ambiental e geração de renda para comunidades tradicionais; os programas de proteção às pessoas ameaçadas, dentre inúmeras outras. O Estado tem reconhecido o valor dessa atuação e buscado fomentar o desenvolvimento das organizações da sociedade civil, com respeito a sua autonomia, que é a fonte de sua criatividade.



CERIMÔNIA DE ANÚNCIO DE MEDIDAS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, EM BRASÍLIA (DF), 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR



CERIMÔNIA DE LANÇAMENTO DO PROGRAMA TERRA FORTE, DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA, EM ARAPONGAS (PR), 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

O governo federal avançou de forma significativa nessa direção ao reconhecer um conjunto de movimentos e organizações, do campo e da cidade, como atores do processo de implementação das políticas públicas. Vários programas e políticas inovadoras são resultado da sinergia entre agências estatais e organizações da sociedade civil. Esses são programas que estimulam as práticas coletivas, o associativismo, o cooperativismo e a autogestão, importantes para o fortalecimento do tecido social.

Tabela 9. A participação das organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas

POLÍTICAS E PROGRAMAS	FOCO	ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS
Programa Pró-Catador e Programa Cataforte	Promove a integração dos catadores no ciclo da reciclagem e oferece estímulos à coleta seletiva com a participação de associações e cooperativas de catadores de material reciclável.	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e cooperativas de catadores
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Promove o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. O PAA também contribui para a formação de estoques estratégicos e para o abastecimento de mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos. Pelo seu papel estratégico no combate à pobreza, o PAA é uma das ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria, em seu eixo de inclusão produtiva rural.	Cooperativas e associações de agricultores familiares, inclusive povos e comunidades tradicionais.
Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades	Visa fortalecer os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil de luta por moradia, tendo como princípio a valorização da participação e da autogestão no processo de construção habitacional para população de baixa renda.	Entidades ligadas aos movimentos de moradia
Programa Água para Todos	Parte do Plano Brasil Sem Miséria, tem como objetivo garantir o amplo acesso à água para as populações rurais dispersas e em situação de extrema pobreza, seja para o consumo próprio ou para a produção de alimentos e a criação de animais, possibilitando a geração de excedentes comercializáveis para a ampliação da renda familiar dos agricultores. A implementação do programa conta com a tecnologia de construção de cisternas de placa tanto de água para o consumo humano quanto de água para produção, desenvolvida pela ASA- Brasil.	Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA - Brasil)
Programa Cultura Viva Pontos de Cultura	O programa tem como principal objetivo a ampliação do acesso da população brasileira aos seus direitos culturais, mediante o fortalecimento das ações dos grupos culturais já atuantes nas comunidades, por meio dos Pontos de Cultura.	Organizações da sociedade civil de natureza cultural
Programa Terra Forte	Promove a agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária, por meio de investimentos sociais do BNDES, da Fundação Banco do Brasil e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). São beneficiárias cooperativas formadas por famílias de assentados da reforma agrária em assentamento criados ou reconhecidos pelo Incra.	Cooperativas de assentados da reforma agrária
Programa Ecoforte	Visa o fortalecimento e a ampliação das redes, cooperativas e organizações socioprodutivas e econômicas de agroecologia, extrativismo e produção orgânica. Por meio do apoio às redes, busca-se aumentar a produção orgânica e de base agroecológica.	Redes de agroecologia e produção orgânica
Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas	Oferece assistência psicossocial e promove os direitos humanos de vítimas e testemunhas de crimes de alta complexidade. As medidas do programa objetivam garantir a integridade física e psicológica das pessoas e a cooperação com o sistema de justiça, valorizando a segurança e o bem-estar dos beneficiários.	Organizações da sociedade civil de direitos humanos



BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Foto: MDS

Como se sabe, há percalços na realização de programas implementados em parceria com a sociedade civil. Um problema geralmente apontado pelas organizações diz respeito aos entraves burocráticos impostos para habilitação, acompanhamento e prestação de contas dos convênios firmados. Esses problemas atingem principalmente as organizações que contam com uma estrutura organizacional menos robusta, as quais enfrentam maiores dificuldades para atender todas as exigências burocráticas impostas pelos diversos atos normativos que disciplinam as parcerias. Por outro lado, é preciso garantir formas cada vez mais eficientes de prestação de contas, que ampliem a confiança da sociedade em suas organizações e a transparência no uso dos recursos públicos.

A saída para essas exigências que parecem, de certa forma, conflitantes – a redução da burocracia e o aumento da capacidade de controle na aplicação dos recursos – passa pelo reconhecimento da natureza específica das organizações da sociedade civil e pelo estabelecimento de um marco jurídico que ofereça aos gestores públicos e às organizações maior segurança no estabelecimento dos

contratos. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, aprovado em 2014, é um importante passo nessa direção.



NATAL COM CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM SÃO PAULO (SP), 2011

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

4.8. O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)



VERA MASAGÃO, DIRETORA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG), DURANTE O II SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, EM BRASÍLIA (DF), 2014

Foto: Marcos Piovesan

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda política ampla, que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado. A criação de um marco regulatório é uma antiga pauta de reivindicações das organizações da sociedade civil que se tornou tema prioritário no governo Dilma.

Quem trouxe essa prioridade como desafio foram diversas organizações, redes e movimentos sociais articulados na Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, construída em 2010 com o objetivo de reagir a uma crescente situação de crescente criminalização das entidades sociais. O grupo buscou sensibilizar os candidatos na corrida presidencial daquele ano, e obteve o apoio expresso da presidente Dilma Rousseff. Coube à Secretaria-Geral da Presidência da República fazer avançar a agenda, construindo um campo favorável à criação do marco legal. Nesse sentido, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial⁴⁰ com a participação de representantes do governo e 14 organizações da sociedade civil para elaborar propostas e análises sobre o tema.

O diagnóstico de insegurança jurídica referente às parcerias entre organizações da sociedade civil e Estado – gerada pela inexistência de uma legislação estruturante e por analogias indevidas com órgãos públicos – fez com que a contratualização se tornasse o eixo prioritário da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. A proposição de uma lei própria para as parcerias foi intensamente discutida pelo GT que consolidou, em

⁴⁰ O GTI foi coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República e contou com a participação da Casa Civil; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União; IPEA; Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Justiça; e da Fazenda e 14 organizações nacionais indicadas pela "Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações Sociedade Civil": ABONG; Grupo de Institutos, Fundações e Empresas; Confederação Brasileira de Fundações; Fundação Grupo Esquel Brasil; União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária; Coordenadoria de Ecumênica de Serviços; Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Associação de Proteção ao Meio Ambiente; Cáritas Brasileira; Visão Mundial; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Socioambiental; e Federação Nacional das Apaes.

2012, minuta de projeto de lei. Para auxiliar os debates, a proposta foi levada ao Poder Legislativo em audiência pública no mesmo ano, somando-se aos processos legislativos lá existentes.

Em 2013, as discussões sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Congresso Nacional foram intensificadas por meio de um diálogo constante com senadores e deputados para que as propostas legislativas incorporassem os resultados do grupo de

trabalho. Todo este processo culminou, em 2014, na aprovação da Lei nº 13.019/2014, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira Filho, relatado pelo senador Rodrigo Rollemberg, que estabeleceu um novo regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil por meio dos termos de fomento e de colaboração.

Na cerimônia de sanção da lei, realizada em 31 de julho de 2014, a presidente Dilma Rousseff declarou:

"Esta sanção representa um grande avanço para a democracia no Brasil, pois passa a tratar de forma institucional as organizações da sociedade civil, como entes legítimos que se relacionam com o Estado brasileiro".

No mesmo evento, Vera Masagão, diretora da Abong, comemorou a conquista e indicou que a lei é ao mesmo tempo o ponto de chegada, e também um ponto de partida para a concretização de diversas outras lutas, entre elas a democratização e o incentivo a doações, o aperfeiçoamento do sistema tributário e a organização de um sistema de certificações.

A nova lei é de âmbito nacional e deverá impactar também estados e municípios a partir de 2015. Ao instituir o *termo de colaboração* para a execução de políticas públicas e o *termo de fomento* para apoio a iniciativas das organizações – instrumentos próprios e adequados para as relações de parceria entre o Estado e as organizações sociais, em substituição aos convênios – a lei reconhece de forma inovadora essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público.

Por meio da lei, também são instituídos novos princípios e regras para a celebração de parcerias, tais como a exigência de chamamento público obrigatório, três anos de existência e experiência prévia das entidades, além da exigência de ficha limpa tanto para as organizações quanto para os seus dirigentes. Ela passa a regular a atuação em rede das entidades para a execução de iniciativas agregadoras; as despesas com as equipes contratadas para execução dos projetos; e as despesas administrativas derivadas dos projetos. Também apresenta melhorias



CERIMÔNIA DE SANÇÃO DA LEI QUE INSTITUI O NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, EM BRASÍLIA (DF), 2014

Foto: Roberto Stuckert/PR

no sistema de prestação de contas dos projetos, diferenciando-os por volume de recursos e provendo os alicerces necessários para que se faça também o controle de resultados.

A sua aprovação representou uma grande conquista da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a qual inclui outras ações em andamento, visando aprimorar tanto a legislação vigente quanto os conhecimentos sobre o universo das organizações da sociedade civil no Brasil.

4.9 PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM REDE



DEBATES NA ARENA NETMUNDIAL, EM SÃO PAULO (SP), 2014

Foto: Eduardo Aigner

Os instrumentos e mecanismos de participação referidos até aqui têm como atores principais os setores organizados da sociedade. São movimentos, entidades e diversos tipos de organizações da sociedade civil que desenvolveram, muitas vezes ao longo de décadas, capacidade de representar suas bases. Contudo, as manifestações de junho de 2013 mostraram que há um conjunto de pessoas não organizadas formalmente, ou organizadas de uma forma diferente, que também desejavam expressar sua voz. Colocava-se o desafio de construir uma dinâmica participativa suficientemente atrativa para um segmento que se mostrava, de certa forma, avesso às instituições políticas tradicionais e à própria ideia de representação. Conforme já foi exposto, o governo buscou responder a esse desejo por mais participação a partir e além dos espaços instituídos. Uma das iniciativas foi investir na participação em rede.

Um dos destaques nessa nova agenda de interação entre governo e sociedade foi a aprovação do **Marco Civil da Internet** que, a partir de uma consulta pública virtual, ensejou uma ampla mobilização social, culminando numa das mais avançadas legislações sobre internet do mundo, que resguarda a privacidade e a liberdade de expressão dos usuários, bem como a neutralidade no tráfego de dados na rede.



DEBATES NA ARENA NETMUNDIAL, EM SÃO PAULO (SP), 2014

Foto: Eduardo Aigner

MARCO CIVIL DA INTERNET

Em 2013, as mobilizações de junho, somadas às denúncias feitas pelo ex-agente de segurança norte-americano, Edward Snowden, de espionagem eletrônica praticada pelo governo dos Estados Unidos contra vários países, entre eles o Brasil, transformaram a aprovação do Marco Civil da Internet em uma prioridade para o governo brasileiro.

O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em 25 de março de 2014 e no Senado Federal em 22 de abril de 2014 e foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff no dia seguinte, convertendo-se na Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.

O Marco Civil da Internet é uma lei que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres dos usuários da Internet. Ele vai funcionar como uma espécie de "Constituição da Internet", tendo como base três pilares fundamentais: neutralidade, privacidade do usuário e responsabilização adequada da cadeia de valor. A norma estabelece diretrizes para proteger os direitos do cidadão nas redes – que hoje estão constantemente ameaçados por uma série de práticas do mercado.

O Marco Civil da Internet foi um dos projetos que entraram na pauta de prioridades após os protestos de junho de 2013. O texto foi construído de forma colaborativa e inovadora: ao longo de 2009 e 2010, milhares de pessoas, entre pesquisadores, organizações da sociedade civil e cidadãos, enviaram sugestões do que a lei precisaria conter. O projeto do Marco Civil da Internet foi exemplo de uma lei criada de forma participativa utilizando a internet como instrumento e linguagem.



MOMENTO DE APROVAÇÃO DO MARCO CIVIL NA INTERNET, DURANTE A ARENA NETMUNDIAL, EM SÃO PAULO (SP), 2014

Foto: Eduardo Aigner

MAIS DIREITOS PARA A JUVENTUDE QUE TRANSFORMA O BRASIL



CERIMÔNIA DE SANÇÃO DO ESTATUTO DA JUVENTUDE, EM BRASÍLIA (DF), 2013

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

A sanção do Marco Civil da Internet não poderia se dar em contexto mais propício: o Encontro Multissetorial Global sobre o Futuro da Governança da Intertet – NETMundial, conferência que envolveu representantes de governos, sociedade civil, setor privado, academia e comunidade técnica global com foco na elaboração de princípios e de uma proposta de roteiro para a evolução futura do ecossistema de governança da Internet. Em paralelo, acontecia a **Arena NETmundial**, um evento de interação entre governo e sociedade, voltado a discutir o futuro da internet, a democracia na era digital e a sociedade em rede. Grandes pensadores, ativistas, gestores públicos e comunicadores de diversos países participaram de oito diálogos que trataram dos rumos da Internet no mundo, direitos humanos, espionagem, conhecimento livre e democracia 2.0.

Para viabilizar processos colaborativos como esse que gerou o Marco Civil da Internet, foi lançado também o Portal **Participa.br**, uma plataforma de diálogo articulada com as redes sociais que fortalece e amplia comunidades de diálogo e participação entre governo federal e sociedade civil. A ferramenta digital colaborativa é o canal de participação social do governo federal, que permite, também, o lançamento de consultas, debates, conferências, enquetes e transmissão de eventos online.

Desenvolvida em software livre, a plataforma tem como missão promover práticas inovadoras de participação via internet e oferta de espaços de manifestação e debate para qualquer cidadão ou organização, com o intuito de construir políticas públicas cada vez mais eficazes e efetivas. Trata-se de uma rede de comunidades de diálogo que envolve os gestores públicos, cidadãos,

organizações e movimentos para a discussão de temas relevantes para a sociedade.

A primeira consulta pública lançada no Participa.br tratou sobre o futuro da internet (“Internet que queremos”), e contou um processo integralmente colaborativo no qual tanto as propostas quanto a decisão sobre quais eram as ideias prioritárias foram feitas pelos próprios internautas. Com mais de 300 propostas elaboradas e 281 mil votos, a consulta pública resultou em um total de 41 diretrizes para a elaboração de um novo modelo de governança global da internet. Por meio de votação em pares, foram priorizadas propostas formuladas por participantes de todas as regiões do país. Os resultados da consulta foram entregues à presidente Dilma Rousseff e ao comitê executivo do NETmundial pelos próprios internautas proponentes.

Outro espaço virtual criado para a interação entre governo e sociedade foi o **Observatório Participativo da Juventude – Participatório**, que tem como finalidade a produção de conhecimento, indicadores de monitoramento e avaliação e gestão da informação das políticas públicas de juventude, com foco na mobilização e na participação de jovens pesquisadores, organizações juvenis, gestores públicos e demais parceiros. A ação de comunicação sustenta a base tecnológica e metodológica para a mobilização no Participatório, espaço que, desde a sua concepção, é participativo e colaborativo, buscando manter o diálogo por meio de debates nas redes sociais e blogs.

Um dos principais debates realizados no âmbito do Participatório tratou da construção do Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve), instituído pelo Estatuto da Juventude⁴¹. De setembro a dezembro de 2013, os usuários do Participatório foram convidados a lançar contribuições nos artigos da minuta de decreto de regulamentação do Sinajuve, os quais ficaram disponíveis para serem comentados e incrementados livremente pela juventude. Além dos jovens que acessaram o Participatório, a construção do sistema contou com a contribuição de gestores e conselheiros de juventude. Ao todo, dos 49 artigos disponíveis, 20 receberam sugestões via Participatório.

⁴¹ Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.

4.10 GOVERNO ABERTO

Para que toda essa arquitetura participativa funcione, é preciso garantir o acesso do cidadão à informação de qualidade. Essa valorização da informação é atualmente formulada na ideia de “governo aberto”. Um governo é considerado

aberto se sua gestão, projetos e programas refletem os quatro princípios de governo aberto: transparência; prestação de contas e responsabilização (*accountability*); participação cidadã; e tecnologia e informação.

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO

A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*), lançada em 2011, é uma iniciativa internacional que visa assegurar compromissos para a promoção da transparência, o aumento da participação dos cidadãos, o combate à corrupção e o incentivo ao acesso a informações públicas. O Brasil foi um dos oito países fundadores da iniciativa, que hoje já conta com a adesão de 65 países membros e foi, em conjunto com os Estados Unidos, copresidente da OGP em seu primeiro ano de existência. Os países participantes devem endossar a Declaração de Princípios em Governo Aberto, apresentar um plano de ação nacional formulado com base em consulta pública e comprometer-se com uma avaliação do Mecanismo de Avaliação Independente da OGP sobre os progressos realizados.

O 2º Plano de Ação do Brasil para a *Open Government Partnership*, Parceria para o Governo Aberto, foi elaborado com ampla participação social. Realizados em 2013, os “Diálogos Governo-Sociedade Civil: OGP” reuniram organizações da sociedade civil e representantes do governo para elaborar 15 propostas de compromissos para o novo Plano de Ação Brasileiro sobre o Governo Aberto. Outras 15 propostas foram definidas em diálogo virtual promovido sobre os temas da OGP por meio da plataforma E-Democracia da Câmara dos Deputados.

Como resultado, foram firmados compromissos significativos na área de transparência e participação social, tais como a reestruturação do Portal da Transparência do governo federal; implantação de metodologia de participação social no monitoramento do PPA e na elaboração do orçamento público federal; a realização de auditorias participativas nas obras das cidades-sede da Copa do Mundo; a construção participativa do Sistema Federal de Ouvidorias; o Programa Brasil Transparente; a criação do Participa.br; o lançamento do Participatório da Juventude; e o desenvolvimento de tecnologias de suporte e modelos de licenciamento para a publicação de dados abertos, entre outros.

O compromisso do Brasil com a busca por transparência, participação social, *accountability* e prevenção e combate à corrupção antecede o ingresso do país na Parceria para Governo Aberto e vai além das ações que o Brasil realiza no âmbito da OGP. Em 1988, a Constituição Federal previu o direito de acesso às informações públicas. Em 2003, foi criada

a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público e o incremento da transparência da gestão. Em 2004, entrou no ar o Portal da Transparência do governo federal, um canal por meio do qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal.

Em 2011, ocorreu uma das mais importantes inovações no âmbito da transparência pública: a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI)⁴², que obriga órgãos públicos a prestar informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado. Elaborada e aprovada com amplo engajamento das organizações da sociedade civil que militam pelo direito ao acesso à informação e o combate à corrupção, a LAI se tornou um instrumento fundamental para a abertura do Estado e para o empoderamento da sociedade civil. O acesso à informação qualifica a participação e dá os instrumentos para o efetivo acompanhamento das ações do Estado pela sociedade. Segundo a CGU, desde a entrada em vigor da LAI, em 16 de maio de 2012, foram registrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) mais de 210 mil pedidos de informação, dos quais 98% foram respondidos, com um tempo médio de 13 dias para resposta. A lei, de iniciativa do Executivo, vale para todo o serviço público do país, inclusive aos

Tribunais de Contas e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

A Lei de Acesso à Informação abriu consulta aos documentos dos tempos da ditadura militar, o que permitiu à presidente Dilma Rousseff criar, de forma corajosa, a **Comissão Nacional da Verdade**, por meio da Lei nº 12.528/2011, instituída em 16 de maio de 2012. Para compor a comissão e participar da apuração dos casos, o governo convidou membros da sociedade civil com intenso e significativo histórico de luta em defesa dos direitos humanos. Esse convite expressa o reconhecimento da trajetória dessas lideranças que, em sua ação, ajudaram a forjar um sentido de democracia que hoje pode se traduzir na busca pelo resgate da memória, um princípio fundamental para uma sociedade democrática.

O DIREITO À VERDADE

A Comissão Nacional da Verdade foi instalada em 16 de maio de 2012 com o objetivo de apurar violações aos direitos humanos ocorridas no período entre 1946 e 1988, que inclui o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985).

Ao instalar a comissão, a presidente Dilma destacou que o Brasil precisa conhecer a totalidade de sua história e disse que as investigações não serão movidas pelo ódio ou revanchismo.

"O Brasil merece a verdade, as novas gerações merecem a verdade e, sobretudo, merecem a verdade factual aqueles que perderam amigos e parentes e que continuam sofrendo como se eles morressem de novo e sempre a cada dia. É como se dissessemos que, se existem filhos sem pais, se existem pais sem túmulo, se existem túmulos sem corpos, nunca, nunca mesmo, pode existir uma história sem voz. E quem dá voz à história são os homens e as mulheres

livres que não têm medo de escrevê-la" (Discurso da Presidenta Dilma Rousseff durante cerimônia de instalação da Comissão Nacional da Verdade, em 4 de julho de 2014).



CERIMÔNIA DE INSTALAÇÃO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, EM BRASÍLIA (DF), 2012

Foto: Roberto Stuckert Filho/PR

⁴² Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

4.11 DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO: OLHANDO PARA O FUTURO

Foram significativos os avanços da participação na esfera nacional nos últimos 12 anos. Após a expansão da participação para o plano federal ao longo do governo Lula, assistimos ao esforço para consolidá-la como método de governo como método de governo na gestão Dilma.

Foi possível avançar, como atesta a aprovação do Marco Civil da Internet, da Lei de Acesso à Informação, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, do Estatuto da Juventude, da Lei Cultura Viva, a criação da Plataforma do Governo Aberto e da Comissão da Verdade, a instituição do Compromisso Nacional pela Participação Social e de uma série de programas que valorizam os conhecimentos e experiências das organizações e movimentos sociais. Da mesma forma, destaca-se a ampliação do diálogo com a juventude a partir de novas ferramentas de comunicação e mobilização política, como as redes sociais.

Mesmo assim, a produção do conhecimento sobre o funcionamento das instâncias de participação tem permitido identificar alguns desafios persistentes no funcionamento dos espaços mais consolidados de participação, como os conselhos e as conferências. Publicações recentes do Ipea têm chamado a atenção, por exemplo, para problemas relacionados à representação das minorias e grupos sociais minoritários nos conselhos e questões mais gerais relacionadas à efetividade da participação.



FORMATURA DE TURMA DE ALUNOS DO PROJOVEM URBANO

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República

O relatório “Conselho nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” encontrou a repetição de um padrão já identificado nos conselhos subnacionais: a tendência à elitização da participação (Tatagiba, 2002; Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro, 2004; Fuks, 2004).

“Em sua maioria, os conselheiros são do sexo masculino, da cor branca, das classes média e alta, possuem alta escolaridade e têm mais de 40 anos. No entanto, este perfil varia quando os conselhos são comparados, sendo os de garantia de direitos os que mais se distanciam deste modelo geral. Os conselhos de garantia de direitos possuem, comparativamente, mais mulheres, negros e pardos e integrantes com menor escolaridade, por exemplo” (Ipea, 2013: 28).



MANIFESTAÇÃO DE LUTA POR MORADIA EM SÃO PAULO (SP), 2013

Foto: Marcelo Camargo/ABr

Quanto à questão da representação, a principal crítica refere-se à participação dos conselheiros governamentais. A avaliação é que eles poderiam ser mais presentes no cotidiano dos conselhos e que os nomes escolhidos deveriam ter maior poder de decisão em relação às suas pastas. Aqui, novamente, percebe-se a reprodução de problemas também identificados no funcionamento dos conselhos no nível subnacional (Tatagiba, 2002).

No caso das conferências, estudo de Leonardo Avritzer, também publicado pelo Ipea, mostra que as conferências mobilizam em torno de 6,5% da população adulta do

país, e que o participante médio é do sexo feminino, com quatro anos de escolaridade e uma renda que varia de um a quatro salários mínimos⁴³. Os autores mostram que à medida que se passa do local ao nacional, a tendência à estratificação da participação se amplia, com participantes mais escolarizados e com um perfil de renda acima da média da população brasileira, se aproximando nesse caso do perfil identificado nos conselhos.

No que se refere à efetividade, a percepção dos participantes é que as conferências possuem um maior poder de influência sobre a agenda do Congresso (Avritzer, 2013). Estudos sobre impacto das conferências na produção legislativa do Congresso e normativa do Poder Executivo apontam o progressivo aumento de leis e decretos presidenciais que refletem as diretrizes das conferências nacionais, atestando sua influência no ciclo de formulação de políticas públicas (Pogrebinschi, 2010 e 2012).

Em relação ao aprofundamento da participação como método de governo, há estudos que mostram a progressiva expansão dos mecanismos de participação para as diversas áreas do governo federal. Segundo Roberto Pires e Alexandre Vaz, houve um crescimento notável do número de “interfaces socioestatais” nos programas do governo federal na última década, alcançando 90% dos programas com pelo menos uma forma de interface entre Estado e sociedade. Esse aumento foi significativamente maior na área de proteção social e de meio ambiente, que possuem maior concentração de interfaces que envolvem a coletividade, tais como conselhos e conferências. Já as áreas temáticas como infraestrutura e desenvolvimento econômico concentram mais interfaces não coletivizadas, tais como ouvidorias e reuniões com grupos de interesse. Os autores concluem:

43 De acordo com a pesquisa, esse também é o participante médio das experiências de orçamento participativo.

"Esse aumento [de interfaces socioestatais] ao longo do tempo foi observado tanto no que diz respeito à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não a praticavam, como também pelo incremento nos programas de órgãos que desde o início da década já incentivavam formas de interação com a sociedade. Em segundo lugar, tornou-se bastante visível a consolidação de uma diversificação e variabilidade dos formatos de interface socioestatal (formas mais coletivizadas ou individualizantes) que se consolidaram na última década, envolvendo as ouvidorias, reuniões com grupos de interesse (como as mesas de diálogo e outras experiências mais pontuais), audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências, e outros (envolvendo comitês diversos, sítios de internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros). Em terceiro lugar, observou-se certo padrão de associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas e o caráter (finalístico e de apoio) dos programas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, as audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura" (Pires, Vaz, 2013).

Como vimos ao longo dessa publicação, participação e representação são faces da democracia que se complementam e retroalimentam. Por esse motivo, é cada vez mais evidente que, para ir mais longe na participação como método de governo, é preciso associá-la à agenda da reforma política. Muitos dilemas que temos identificado no Brasil não podem ser superados sem uma revisão da forma de funcionamento do nosso sistema político.

O tema da reforma política ganhou força após os protestos de junho de 2013, e foi incluído como um dos cinco pactos propostos pela presidente Dilma em resposta ao chamado das ruas. Há hoje um claro entendimento sobre a importância dessa agenda, explicitado nas recentes mobilizações pelo plebiscito constituinte organizado pela sociedade civil, o qual alcançou mais de 7,7 milhões de votos⁴⁴, e recebeu o apoio expresso da presidente. Ricardo Gebrim, advogado e membro da coordenação nacional da campanha pelo plebiscito, explicita a relação entre o aprofundamento da democracia e da participação e a reforma política:



MARCHA DURANTE O VI CONGRESSO DO MST EM BRASÍLIA (DF), 2014

Foto: Valter Campanato/ABr

⁴⁴ Durante a semana em que se celebrou a independência, organizações e movimentos sociais se articularam para a realização de um "Plebiscito Popular por uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político" e para a coleta de assinaturas para um projeto de lei de iniciativa popular para a reforma do sistema político. Foram 7,750 milhões de votos, sendo 97% a favor da realização da Constituinte para a reforma política. Entre mesários e organizadores de urna, envolveram-se entre 100 e 120 mil militantes voluntários em todos os municípios com mais de 100 mil habitantes e em todos os estados do Brasil.

As contradições expostas durante as manifestações de junho do ano passado e que seguem presentes nas reivindicações dos movimentos sociais atualmente exigem uma maior participação e um maior acesso aos mecanismos de poder. Há uma retomada das lutas sociais, sendo que no ano passado alcançamos o patamar do número de greves da década de 1980. Este processo traz a necessidade de participação e de ampliação da democracia. A bandeira democrática sempre esteve nas mãos do povo e exemplos disso foram as Diretas Já e a Constituinte. (...) Uma constituinte pode abrir este debate. É possível ter avanços e recuos, mas se esse processo for realmente democrático não tenho dúvidas de que nós ampliaremos a democracia no país (Entrevista de Ricardo Gebrim ao Portal Plebiscito Constituinte, "Como a reforma política pode aumentar a participação da sociedade brasileira na construção de políticas públicas", em 18 de setembro de 2014).



CAMPANHA PELO PLEBISCITO POPULAR PARA A REALIZAÇÃO DE CONSTITUIANTE EXCLUSIVA PARA A REFORMA POLÍTICA, 2014

Foto: Plebiscito Constituinte

Embora ainda não haja consenso sobre a melhor forma de realizá-la e o seu conteúdo detalhado, a defesa da reforma política como forma de fazer avançar a participação tem ganhado apoiadores em diversas esferas. Foi esse também o tema de artigo da urbanista e relatora da ONU, Rachel Rolnik, publicado na Folha de S. Paulo:

Sem mudanças na organização do nosso Estado e sistema político, a potência dos processos participativos não se amplia – nem se reduz – com sua institucionalização. Esse não é um tema simples. As transformações do sistema político que precisamos são profundas e merecem ampla discussão, inclusive com a avaliação crítica dos instrumentos de participação e controle social que já dispomos. Para isso é necessário enfrentarmos com urgência o debate da reforma política, abertamente. E é nele que a discussão sobre as formas de exercício da democracia direta, imprescindíveis, devem ter lugar. Deixar tudo como está só interessa a quem se favorece de decisões negociadas em corredores e tomadas a portas fechadas. Certamente, não é a maioria do povo brasileiro (Folha de S. Paulo, em 16 de junho de 2014. "O lugar da participação popular", de Rachel Rolnik).



ÍNDIOS, MORADORES DA VILA AUTÓDROMO E REPRESENTANTES DE VÁRIOS
SEGMENTOS FAZEM PROTESTO PERTO DO RIOCENTRO, ONDE ACONTECE A
RIO+20, NO RIO DE JANEIRO (RJ), 2012

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

O projeto democrático encontra-se em um novo patamar. À experimentação iniciada no contexto dos anos 80, seguiu-se na construção de uma das mais sólidas e diversificadas arquiteturas participativas do mundo, como temos visto ao longo dessa publicação. A ação paciente e militante de pessoas na sociedade civil e no Estado abriu caminho para inovações no plano local e na esfera nacional que enriqueceram o nosso repertório sobre a democracia a partir de uma proposta assentada na combinação entre participação e representação.

Hoje, o Brasil encontra-se novamente em uma conjuntura favorável à experimentação. E, se os desafios e as resistências são muitos, variados também são os

recursos à disposição para projetar os novos caminhos e os novos instrumentos para aprofundar a participação como forma de acesso e garantia de direitos. Um dos principais saldos da participação é a sua capacidade de criar novos vínculos e ativar redes de confiança e solidariedade entre atores que, no geral, atuavam de forma desconexa. E essa intensa experimentação democrática no Brasil tem feito isso em vários setores de políticas públicas. A participação derruba muros e cria pontes e, ao fazê-lo, favorece a construção de alternativas nesse momento tão particular e rico da história brasileira, no qual o anseio pela inclusão ativa e cidadã nos negócios públicos se traduz em agendas cada vez mais prementes.

REFLEXÕES FINAIS



JORNADA DE LUTAS DA JUVENTUDE,
EM BRASÍLIA (DF), 2014

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

Sem a pretensão de esgotar a riqueza que essa história encerra, a presente publicação buscou tecer uma narrativa sobre o processo de construção da participação social no Brasil ao longo das últimas décadas. Nesse sentido, conectou eventos, experiências e discursos significativos para a consolidação de um sentido de democracia que incorpora e vai além da sua expressão representativa.

O primeiro elemento importante desta narrativa é o sentido da participação como forma de luta pela conquista dos direitos da cidadania. Uma cidadania que é pensada tanto a partir dos direitos já positivados como do processo contínuo de emergência de novos sujeitos e reivindicações – o “direito a ter direitos”.

O terreno no qual se assentou o discurso e a prática da participação social foi o cotidiano e seu campo simbólico. A base dessa luta foi o reconhecimento de que só com a democratização do Estado e de suas relações com a sociedade seria possível avançar em direção à justiça social. Portanto, é a chave dos direitos que oferece à participação sua dimensão utópica, ou seja, seu potencial normativo como instrumento de mudança.

Ao longo dos capítulos, vimos como a valorização da participação tem resultado em políticas públicas voltadas a garantir efetiva igualdade racial e de gênero, respeito à diversidade sexual, reconhecimento das demandas próprias da juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos povos indígenas, dos povos e comunidades tradicionais, dos atingidos por barragens, entre vários outros segmentos. As conquistas da participação estão presentes na Constituição de 1988, assim como nos sistemas de políticas públicas criados em estreita vinculação com a sociedade civil, como o Sistema Único de Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema Único de Assistência Social, entre tantos outros.

O processo de ampliação das arenas de diálogo e compartilhamento de decisões se aprofundou e se consolidou no plano federal com a abertura do Estado para a participação dos setores organizados. O espaço para a cidadania ativa, exercida em um conjunto diversificado de instituições participativas, resultou em políticas públicas como a Lei Maria da Penha, o Estatuto do Idoso, o Plano de Erradicação do Trabalho Infantil, o Sistema Único de Assistência Social, a Lei de Cotas para Negros no Serviço Público, o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e, mais recentemente, os Planos Juventude Viva, Brasil Sem Miséria, Brasil Agroecológico, entre muitos outros.

Nas últimas décadas, houve um amplo processo de inovação institucional participativa que fortaleceu os laços entre sociedade civil e Estado em vários setores de políticas públicas. Desde 2003, há um processo contínuo de investimento em mecanismos de diálogo no plano nacional com repercussões importantes na concepção da participação social como método de governo.

Novos canais e circuitos para a interação entre governo e organizações da sociedade civil foram instituídos. Além dos formatos consolidados de participação – conselhos e conferências –, os governos Lula e Dilma criaram um conjunto de novos canais, como as mesas de diálogo, o Fórum Interconselhos, as ouvidorias e os mecanismos virtuais de participação social, com o objetivo de aproximar mais a sociedade da tomada de decisões governamentais. O incremento do diálogo governo-sociedade resultou também em inovações na estrutura do Estado, implicando na criação de novas secretarias e ministérios.

Ao mesmo tempo, o associativismo brasileiro foi se tornando mais denso e complexo. Como vimos, no começo dos anos de 1980, surgiram as primeiras



**MINISTRO GILBERTO CARVALHO COM
LIDERANÇAS INDÍGENAS NA RIO+20, 2012**

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República

organizações voltadas à articulação das lutas populares, processo que ganhou extraordinário impulso no decorrer dos anos de 1990 com a criação das instâncias de participação no plano subnacional voltadas à elaboração das políticas públicas.

Nesse caminho, as organizações da sociedade civil se qualificaram para exercer um papel mais propositivo e atuar de forma mais qualificada na prática do controle social do Estado. Desse esforço, resultou a ampliação das redes associativas e a produção de conhecimentos e saberes, que facilitaram o reconhecimento, por parte do Estado, das organizações da sociedade civil como parceiras na implementação das políticas públicas. A aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil expressa o ponto de chegada dessa luta em 2014, assim como anuncia uma nova fase de desafios e conquistas para a sociedade organizada.



MARCHA DAS MARGARIDAS, 2011

Foto: Marcello Casal Jr/ABr

As experiências de participação institucionalizadas – ou seja, que ocorriam por meio de mecanismos e instâncias de interação entre governo e sociedade dentro das instituições – foram enriquecidas com as estratégias de luta mais disruptivas, como as grandes campanhas e protestos de massa. Por sua força política e simbólica, os ciclos de protestos como as Diretas Já, Movimento dos Caras-Pintadas e os protestos de junho de 2013 reconfiguraram o cenário das lutas políticas que lhes sucederam.

No caso dos protestos de junho, um dos seus saldos foi a abertura de um cenário favorável ao encaminhamento de projetos há muito demandados pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, como o a destinação dos *royalties* do Pré-Sal para a educação e saúde, o Estatuto da Juventude, o Marco Civil da Internet, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a Lei Cultura Viva, a Lei Anticorrupção, a Lei de Cotas para Negros no Serviço Público, entre muitos outros.

Junho evidenciou a importância de ampliar os canais de comunicação com a juventude. Desde então, o desafio tem sido construir uma dinâmica suficientemente atrativa para uma geração habituada com novas linguagens de ativismo político. A aprovação do Marco Civil da Internet a partir de um amplo processo de mobilização virtual e as experiências de participação por meio da rede, como

o Participa.br e o Participatório, são exemplos da nova tendência que se desenrola no campo da participação.

Por fim, esta narrativa também apresentou os limites e desafios envolvidos na concretização de um projeto participativo de democracia. Embora sejam hoje mais de 60 mil conselhos municipais, dezenas de conselhos nacionais, centenas de estaduais e mais de uma centena de conferências nacionais realizadas, parte da sociedade ainda não reconhece os espaços de participação como arenas legítimas e democráticas de formulação, acompanhamento e controle das ações do Estado. Nesse sentido, a divulgação dos canais de diálogo e o desenvolvimento de novas interfaces socioestatais são passos essenciais para a maior apropriação pelo conjunto da sociedade dos caminhos da participação.

Mais do que isso, é necessário harmonizar representação e participação no imaginário social, apartadas por um contexto de baixa confiança nas instituições e nos partidos políticos. Afinal, a participação é fundamental não só para a conquista de direitos e aprimoramento das políticas públicas, mas para o próprio fortalecimento da democracia. Ao criar mecanismos formais para que as demandas sociais possam ser ouvidas pelo poder público, as instituições representativas se tornam mais capazes de responder de forma satisfatória aos desafios

trazidos pela sociedade, renovando sua legitimidade perante os cidadãos.

Assim como o Estado, a sociedade civil é heterogênea e está longe de constituir o berço das virtudes democráticas. Há na sociedade civil grupos que atuam na defesa dos direitos das minorias, assim como grupos que se articulam para negar esses direitos. É no reconhecimento dessa pluralidade de interesses e projetos que a proposta participativa vem também revestida de um sentido de educação para a cidadania, importante para a manutenção do próprio jogo democrático.

Facultar o acesso aos espaços de participação social é permitir que as pessoas experimentem o importante processo reflexivo de ouvir e oferecer argumentos sobre questões que dizem respeito à vida coletiva. Participar é tomar parte de um aprendizado contínuo sobre os significados da tolerância, do respeito à diferença, a importância de se colocar no lugar do outro, de ouvir suas razões e oferecer argumentos construídos sobre a base das pretensões de justiça. Ao estimular a difusão dessa concepção participativa de democracia, a Secretaria-Geral da Presidência da República espera contribuir para a construção de uma cultura democrática assentada nos valores da igualdade, do respeito à diferença e da busca pela justiça social.

A criação de canais de participação é um ganho da democracia brasileira. E nesse aspecto há muito que comemorar. Temos hoje uma vasta e densa arquitetura participativa que se espalha nos órgãos da administração pública federal, nos três Poderes da República e nos diversos entes da federação, envolvendo milhões de cidadãos na definição dos caminhos a serem trilhados, seja na formulação, implementação ou controle das ações governamentais. Nossa democracia se materializa cada vez mais no cotidiano das pessoas, indo muito além do momento do voto.

Temos, portanto, as bases e, sobre elas, é possível avançar. E a única forma de garantir que não haja retrocessos nessa vibrante história de construção democrática é não se contentar com o instituído. Como já foi dito, uma sociedade participativa é uma sociedade experimental. Os novos ventos convocam mais uma vez para a coragem de inovar, de aprofundar o diálogo e de defender a ampliação do projeto democrático. Não se trata apenas de vontade política, mas de esforço contínuo e determinado para construir as condições para o fortalecimento de uma concepção participativa de democracia, entendida como um processo vivo de acesso, garantia e ampliação progressiva de direitos para todos os brasileiros e brasileiras.

Foto: Secretaria-Geral da Presidência da República

ACAMPAMENTO VIA CAMPESINA EM BRASÍLIA, 2011



ANEXOS

ANEXO I. POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, **caput**, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

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

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social. Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo;

-
- VI - fórum interconselhos;
 - VII - audiência pública; VIII - consulta pública; e
 - IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS.

Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

- I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
 - II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
 - III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto;
 - IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e
 - V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.
- Art. 9º Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

§ 1º O CGPS será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que dará o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre seu funcionamento.

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil; II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e

V - publicidade de seus atos.

Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;

II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;

IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;

V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;

VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;

VII - publicidade de seus resultados;

VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e

IX - indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico, ouvido o CGPS sobre a pertinência de sua realização.

Art. 13. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, caput, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Art. 14. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes: I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo único. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 15. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 16. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

-
- III - sistematização das contribuições recebidas;
 - IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e
 - V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;
- III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;
- IV - sistematização das contribuições recebidas;
- V - publicidade de seus resultados; e
- VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;
- II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;
- III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;
- IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;
- V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;
- VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;
- VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;
- IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;
- X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e
- XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 19. Fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no **caput**.

Art. 20. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto neste Decreto, no que couber.

Art. 21. Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do art. 34, caput, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

Miriam Belchior

Gilberto Carvalho

Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.5.2014

ANEXO II.

COMPROMISSO NACIONAL PELA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

TERMO DE ADESÃO DO COMPROMISSO NACIONAL PELA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

CONSIDERANDO que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu item XXI.1, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Tratados e Acordos Internacionais reconhecem a participação social como um direito;

CONSIDERANDO que, ao longo dos últimos anos, foram constituídos diversos mecanismos de participação social, como os Conselhos, as Conferências e as Ouvidorias, os processos de participação nos ciclos de planejamento e orçamento público, Audiências Públicas, Consultas Públicas e outras formas de participação social que ampliaram o diálogo entre Estado e Sociedade Civil no processo de tomada de decisão governamental;

CONSIDERANDO que parte significativa da população ainda não tem acesso aos mecanismos e instâncias de participação social e exercício pleno da cidadania.

CONSIDERANDO que o aprimoramento da democracia brasileira pressupõe a ampliação, o aprofundamento e a institucionalização dos mecanismos de participação social e de educação para cidadania ativa;

CONSIDERANDO a relevância das experiências locais de participação social para o desenvolvimento do modelo de democracia participativa no Brasil;

CONSIDERANDO a necessidade de articulação entre os diversos níveis da Federação para a construção e pactuação de um Sistema Nacional de Participação Social;

CONSIDERANDO que as recentes e emergentes formas de mobilização, manifestação e participação caracterizadas pela forte presença da sociedade brasileira nas ruas expressam a necessidade de ampliação, qualificação e criação de novas formas de participação;

O GOVERNO FEDERAL, GOVERNOS ESTADUAIS E PREFEITURAS MUNICIPAIS firmam o presente Compromisso Nacional pela Participação Social:

DO OBJETO

CLÁUSULA PRIMEIRA – O presente Compromisso tem como objetivo estabelecer as diretrizes para o fortalecimento do diálogo entre Estado e Sociedade Civil e a adoção da participação social como método de governo, com vistas à consolidação da democracia participativa e à criação e ampliação de seus mecanismos no Brasil.

CLÁUSULA SEGUNDA – São diretrizes deste COMPROMISSO:

I - incorporação da participação social como método de governo, por meio do estabelecimento de governança compartilhada nas políticas e instituições públicas, baseada na transparência, prestação de contas, participação no ciclo de planejamento e orçamento público, diálogo e controle social em todas as áreas governamentais;

II - afirmação da participação social como direito humano, e um dever do Estado como agente indutor deste direito;

III - reconhecimento da participação social como impulsionadora da inclusão social, da promoção da solidariedade e do respeito à diversidade, da cooperação e da construção de valores de cidadania;

IV - valorização da participação social como meio de contribuição para a construção e legitimação das políticas públicas e sua gestão; e

V - promoção e fortalecimento dos conhecimentos e práticas de participação social e de educação para cidadania ativa produzidas pela Sociedade Civil e pelo Estado.

DAS OBRIGAÇÕES

CLÁUSULA TERCEIRA – Os entes signatários comprometem-se a:

I - fortalecer e garantir o efetivo funcionamento dos diversos mecanismos de participação social, conselhos, conferências, ouvidorias, os processos de participação nos ciclos de planejamento e orçamento público, audiências públicas, consultas públicas e outras formas de participação social, bem como fomentar a criação de novos mecanismos, como os ambientes virtuais e redes sociais na internet, promovendo a sinergia e articulação entre eles, propondo inclusive modelos comuns para troca de dados, em prol da constituição do Sistema Nacional de Participação Social;

II - garantir acesso e efetiva representatividade nos mecanismos de participação social aos grupos que possam contribuir à promoção da diversidade, tais como mulheres, crianças e adolescentes, juventudes, idosos, negras e negros, povos indígenas, comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, população LGBT, população de rua, catadores, grupos religiosos, movimentos sociais urbanos e do campo, grupos mídia livristas e de cultura livre ou digital, indivíduos, coletivos e movimentos não institucionalizados, entre outros segmentos;

III - utilizar metodologias de participação no processo de diagnóstico da realidade social, envolvendo comunidades locais na discussão sobre privações sociais, visando o estabelecimento de índices para orientação de políticas públicas que reflitam os reais valores e prioridades das pessoas;

IV - desenvolver metodologias, instrumentos e indicadores de avaliação dos processos participativos inclusive por meio de ambientes virtuais na internet, com uso compartilhado e transparente em linguagem inclusiva;

V - adotar mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão de políticas públicas e do sistema de planejamento e orçamento, permitindo o envolvimento da sociedade na elaboração, controle e monitoramento dessas políticas bem como na definição das prioridades para alocação de recursos públicos, inclusive por meio de ambientes virtuais na internet;

VI - construir, monitorar e avaliar, de forma participativa, as políticas e programas estratégicos do governo, por meio de fóruns, ambientes virtuais na internet, ou outros mecanismos de participação social que contemplam redes, conselhos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, incluindo indivíduos, coletivos e movimentos não institucionalizados;

VII - envolver organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas, por meio da celebração de parcerias que valorizem e respeitem sua experiência e conhecimentos adquiridos;

VIII - considerar a opinião e participação espontânea expressas, em especial, por meio das novas tecnologias e mídias sociais e criar canais de interlocução entre as instâncias governamentais e os cidadãos, por esses meios;

IX - buscar a solução de conflitos sociais por meio de mecanismos de participação social, como mesas de diálogo, negociação e mediação de conflitos sobre temas específicos, incluindo ambientes virtuais na internet, envolvendo as diversas partes interessadas;

X - assegurar resposta às pautas e demandas provenientes dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil e dos cidadãos, monitorando o processamento das demandas por meio de fórum intersetorial ou outros mecanismos de articulação;

XI - realizar audiências e consultas públicas sobre temas de grande relevância na vida da sociedade, com metodologias adequadas às especificidades dos participantes, à complexidade e abrangência do tema, com ampla divulgação e pactuação de prazos para respostas à sociedade, quando for o caso, bem como estimular o surgimento e incorporar novas formas e linguagens de participação social, como as novas mídias e as redes sociais, estabelecendo prioridades políticas de acordo com o nível de adesão e legitimidade de cada processo;

XII - implementar mecanismos de transparência ativa e assegurar o amplo acesso à informação, inclusive sobre a participação social, amparados pela Lei de Acesso à Informação, disponibilizando dados abertos de forma crescente, como forma de subsidiar a participação da sociedade civil;

XIII - assegurar aos mecanismos de participação social os recursos e a infraestrutura necessários ao seu funcionamento e à articulação das práticas participativas; e

XIV - promover e investir em iniciativas de formação de gestores e servidores públicos e de educação para a cidadania ativa de agentes públicos, da sociedade civil organizada, indivíduos, coletivos e movimentos não institucionalizados.

DA IMPLEMENTAÇÃO

CLÁUSULA QUARTA – A Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social, disponibilizará guia técnico orientador aos Entes da Federação que aderirem ao presente instrumento para a construção dos planos de ação e viabilização da implantação do presente Compromisso, considerando a padronização de vocabulários e indicadores para facilitar o acompanhamento por parte da sociedade.

CLÁUSULA QUINTA – Os entes signatários comprometem-se a publicar, em até 120 dias após a adesão ao presente Compromisso, planos de ação para o cumprimento dos objetivos específicos, devendo conter as metas de ampliação da participação social para o período de 5 anos.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – O plano de ação do governo federal será publicado, pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em até 90 dias após o lançamento do presente Compromisso.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Os entes signatários se comprometem a realizar uma ampla campanha de divulgação dos termos deste Compromisso, do Plano de Ação e dos canais de acesso da sociedade civil aos mecanismos participativos.

DO MONITORAMENTO

CLÁUSULA SEXTA – A Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social, irá acompanhar a implementação deste Compromisso na forma pactuada em cada plano de ação.

CLÁUSULA SÉTIMA – Os entes signatários comprometem-se a apresentar anualmente um balanço das ações decorrentes do presente Compromisso à sociedade civil.

CLÁUSULA OITAVA – O monitoramento do plano de ação será feito de forma participativa com o envolvimento de representação da sociedade civil.

PARÁGRAFO ÚNICO – O Guia Técnico Orientador, disponibilizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, deverá conter metodologias, instrumentos e indicadores para processos participativos e suas avaliações.

DA AVALIAÇÃO

CLÁUSULA NONA – A Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social, compromete-se a organizar encontro anual para troca de experiências entre os signatários e apresentação dos balanços de forma a estimular o avanço contínuo da implementação deste Compromisso.

DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA DÉCIMA – A vigência deste Termo de Adesão iniciar-se-á na data de sua assinatura e somente encerrará-se caso seja cancelado a pedido do município ou pela SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

ANEXO III.

AS EMENDAS POPULARES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUINTE

Emenda nº 21/87	Emenda nº 22/87	Emenda nº 56/87
<p>"... Art. A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, pode ser submetida a referendo popular, se esta medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados da aprovação.</p> <p>Parágrafo único. No caso de emendas aprovadas, decorrido o prazo estabelecido neste artigo, e não apresentado o requerimento, a emenda entrará em vigor.</p> <p>Art. Fica também assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.</p> <p>Art. Fica assegurada a iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta subscrita por setenta mil eleitores no mínimo.</p> <p>§ 1º Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias;</p> <p>§ 2º Decorrido este prazo, o projeto vai automaticamente à votação.</p> <p>§ 3º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente."</p>	<p>"... Art. A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, pode ser submetida a referendo popular, se esta medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados da aprovação.</p> <p>Parágrafo único. No caso de emendas aprovadas, decorrido o prazo estabelecido neste artigo, e não apresentado o requerimento, a emenda entrará em vigor.</p> <p>Art. Fica também assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.</p> <p>Art. Fica assegurada a iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta subscrita por setenta mil eleitores no mínimo.</p> <p>§ 1º Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias;</p> <p>§ 2º Decorrido este prazo, o projeto vai automaticamente à votação.</p> <p>§ 3º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente."</p>	<p>"... Art. A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional, poderão ser submetidas a referendo popular, se a medida for requerida por 1/5 do Congresso ou por 1% dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados a partir da votação.</p> <p>Art. Fica assegurada a iniciativa popular de lei, no processo legislativo, mediante proposta subscrita por setenta mil eleitores no mínimo.</p> <p>....."</p>

Fonte: Soares, Sandra S. Q. "O Direito do Povo Emendar a Constituição". 2007

ANEXO IV.

LISTA DE CONSELHOS E COMISSÕES CRIADOS POR GOVERNO

A tabela abaixo contabiliza os conselhos e comissões com participação da sociedade civil mapeados no governo federal, incluindo administração indireta e de fundos. Neste levantamento, foram considerados os anos em que os conselhos e comissões foram criados como instâncias de participação. Em quatro casos, os conselhos já existiam, mas não de forma participativa. São eles: Conasp, Conig, Conad e Conit. O ano de reformulação considera somente alterações que afetaram a composição participativa do colegiado. Reformulações nas competências ou organização que não ampliaram ou reduziram a participação da sociedade civil no colegiado não estão registradas nessa tabela.

	Conselho	Ano de criação	Ano de reformulação (composição participativa)	Vinculação	Tipo	Status
Prévios à 1988						
1	Conselho Nacional do Ensino	1925	Não reformulado	Ministério da Justiça e Negócios Interiores	Políticas	Inativo
2	Conselho Nacional de Educação	1931	Não reformulado	Ministério da Educação e Saúde Pública	Políticas	Inativo
3	Conselho Nacional de Saúde	1937	2006	Ministério da Saúde	Políticas	Atuante
4	Conselho Nacional de Serviço Social	1938	Não reformulado	Ministério da Educação e Saúde	Políticas	Inativo
5	Conselho Consultivo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)	1938	2009	Ministério da Cultura	Administração Indireta	Atuante
6	Conselho Nacional de Direitos Humanos (antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana)	1964	2014	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Direitos	Atuante
7	Conselho Consultivo da Fundação Casa de Rui Barbosa	1966	Não reformulado	Ministério da Cultura	Administração Indireta	Atuante
8	Conselho Nacional do Meio Ambiente	1981	1990, 1995, 1997, 2001	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	Atuante
9	Conselho Superior do Meio Ambiente	1981	1989	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	Inativo

	Conselho	Ano de criação	Ano de reformulação (composição participativa)	Vinculação	Tipo	Status
10	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	1984	Não reformulado	Ministério da Justiça	Políticas	Atuante
11	Conselho Nacional de Informática e Automação (Conin)	1984	1989	Presidência da República	Políticas	Inativo
12	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	1985	2008, 2014	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres	Direitos	Atuante
13	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional	1985	1996	Ministério da Fazenda	Fundo	Atuante
14	Conselho Superior da Previdência e Assistência Social	1986	Não reformulado	Ministério da Previdência e Assistência Social	Políticas	Inativo
15	Conselho Curador da Fundação Cultural Palmares	1988	2009	Ministério da Cultura	Administração Indireta	Atuante
Governos Collor e Itamar						
1	Comissão Especial de Recursos (CER)	1990	Não reformulado	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	Atuante
2	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)	1990	2009	Ministério do Trabalho e Emprego	Fundo	Atuante
3	Conselho Curador do FGTS (CCFGTS)	1990	1999, 2009	Ministério do Trabalho e Emprego	Fundo	Atuante
4	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	1991	1994	Ministério da Justiça	Fundo	Atuante
5	Conselho de Orientação do Fundo Nacional de Desenvolvimento	1991	1993	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Fundo	Atuante
6	Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)	1991	Não reformulado	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	Atuante
7	Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)	1991	1993	Ministério da Previdência Social	Políticas	Atuante
8	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	1991	2004	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	Atuante
9	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura	1991	Não reformulado	Ministério da Cultura	Políticas	Atuante

	Conselho	Ano de criação	Ano de reformulação (composição participativa)	Vinculação	Tipo	Status
10	Conselho Nacional de Transportes Urbanos (CNTU)	1993	Não reformulado	Ministério dos Transportes	Políticas	Inativo
11	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	1993	2004	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Políticas	Atuante
12	Conselho Nacional de Imigração (CNIg)	1993	Não reformulado	Ministério do Trabalho	Políticas	Atuante
Governos FHC I e II						
1	Conselho da Comunidade Solidária	1995	Não reformulado	Casa Civil da Presidência da República	Políticas	Inativo
2	Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD)	1995	2013	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Políticas	Atuante
3	Conselho Nacional de Educação (CNE)	1995	Não reformulado	Ministério da Educação	Políticas	Atuante
4	Conselho Nacional do Trabalho	1995	Não reformulado	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	Inativo
5	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	1996	2007	Ministério da Ciência e Tecnologia	Políticas	Atuante
6	Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC)	1996	Não reformulado	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	Atuante
7	Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	1997	1998, 2003	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	Atuante
8	Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	1997	2000, 2006	Ministério de Minas e Energia	Políticas	Atuante
9	Conselho do Agronegócio	1998	Não reformulado	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	Inativo
10	Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados	1998	2013	Ministério da Fazenda	Fundo	Atuante
11	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade) (antigo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência)	1999	1999	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Direitos	Atuante
12	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)	1999	2003	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Políticas	Atuante

	Conselho	Ano de criação	Ano de reformulação (composição participativa)	Vinculação	Tipo	Status
13	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	2000	2009	Ministério do Meio Ambiente	Fundo	Atuante
14	Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Sequestro Internacional de Crianças	2001	Não reformulado	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Políticas	Atuante
15	Conselho Nacional de Turismo (CNT)	2001	2003, 2008	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	Atuante
16	Conselho Superior do Cinema (CSC)	2001	2003	Ministério da Cultura	Políticas	Atuante
17	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) (antigo Conselho Nacional de Combate à Discriminação)	2001	2005, 2010	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Direitos	Atuante
18	Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau	2001	Não reformulado	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	Atuante
19	Conselho de Gestão da Previdência Complementar	2001	Não reformulado	Ministério da Previdência Social	Fundo	Inativo
20	Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	2001	Não reformulado	Ministério do Desenvolvimento Social	Fundo	Atuante
21	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	2002	2004	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Direitos	Atuante
22	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti)	2002	2004, 2006, 2008	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	Atuante
23	Conselho Nacional de Arquivos (Conarq)	2002	Não reformulado	Ministério da Justiça	Administração Indireta	Atuante
24	Conselho Nacional do Esporte (CNE)	2002	2003	Ministério do Esporte	Políticas	Atuante
Governos Lula I e II						
1	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)	2003	2008	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial	Direitos	Atuante
2	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	2003	2007, 2014	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Políticas	Atuante
3	Conselho da Transparéncia Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)	2003	2012	Controladoria-Geral da União	Políticas	Atuante
4	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)	2003	Não reformulado	Presidência da República	Políticas	Atuante

	Conselho	Ano de criação	Ano de reformulação (composição participativa)	Vinculação	Tipo	Status
5	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape)	2003	Não reformulado	Ministério da Aquicultura e Pesca	Políticas	Atuante
6	Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)	2003	Não reformulado	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	Atuante
7	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)	2003	Não reformulado	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Políticas	Atuante
8	Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio)	2003	2004	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	Atuante
9	Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)	2003	Não reformulado	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	Atuante
10	Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja)	2003	2007	Ministério da Educação	Políticas	Atuante
11	Conselho das Cidades (Concidades)	2004	2006	Ministério das Cidades	Políticas	Atuante
12	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP)	2004	2005	Ministério da Justiça	Políticas	Atuante
13	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)	2004	2006	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Políticas	Atuante
14	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)	2004	2011	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Políticas	Atuante
15	Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros (Cadara)	2005	Não reformulado	Ministério da Educação	Direitos	Atuante
16	Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)	2005	Não reformulado	Secretaria-Geral da Presidência da República	Direitos	Atuante
17	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec)	2005	2010	Ministério da Integração Nacional	Políticas	Atuante
18	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)	2005	Não reformulado	Ministério da Ciência e Tecnologia	Políticas	Atuante
19	Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)	2005	Não reformulado	Ministério da Cultura	Políticas	Atuante
20	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	2005	Não reformulado	Ministério das Cidades	Fundo	Atuante
21	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)	2006	Não reformulado	Ministério da Justiça	Políticas	Atuante
22	Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)	2006	Não reformulado	Ministério da Justiça	Políticas	Atuante

	Conselho	Ano de criação	Ano de reformulação (composição participativa)	Vinculação	Tipo	Status
23	Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)	2006	Não reformulado	Serviço Florestal Brasileiro	Administração Indireta	Atuante
24	Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH)	2007	Não reformulado	Ministério das Cidades	Políticas	Atuante
25	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CACS/Fundeb)	2007	Não reformulado	Ministério da Educação	Fundo	Inativo
26	Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)	2007	2011	Ministério da Previdência Social	Políticas	Atuante
27	Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (Concea)	2008	Não reformulado	Ministério da Ciência e Tecnologia	Políticas	Atuante
28	Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)	2009	Não reformulado	Ministério da Justiça	Políticas	Atuante
29	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)	2009	Não reformulado	Ministério da Fazenda	Políticas	Atuante
30	Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	2009	Não reformulado	Ministério da Educação	Políticas	Atuante
31	Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC)	2009	Não reformulado	Ministério da Previdência Social	Políticas	Atuante
32	Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE)	2010	2013	Ministério de Relações Exteriores	Direitos	Atuante
33	Conselho de Relações do Trabalho (CRT)	2010	Não reformulado	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	Atuante
Governo Dilma I						
1	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)	2012	Não reformulado	Secretaria-Geral da Presidência da República	Políticas	Atuante
2	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit)	2012	Não reformulado	Presidência da República	Políticas	Atuante
3	Comissão Nacional dos Trabalhadores Rurais Empregados (CNATRE)	2013	Não reformulado	Ministério do Trabalho e Emprego	Direitos	Atuante
4	Conselho Nacional de Irrigação	2013	Não reformulado	Ministério da Integração Nacional	Políticas	Ainda não instituída
5	Conselho Nacional de Fomento e Colaboração	2014	Não reformulado	Secretaria-Geral da Presidência da República	Políticas	Ainda não instituída

Fonte: Portal da Legislação do governo federal. Elaboração: Secretaria-Geral da Presidência da República

ANEXO V.

TABELA DE CONSELHOS CRIADOS E REFORMULADOS

A tabela abaixo contabiliza os conselhos e comissões com participação da sociedade civil mapeados no governo federal, incluindo administração indireta e de fundos. Não são contabilizadas reformulações de conselhos e comissões criados no mesmo governo. Dois dos conselhos criados por lei durante o governo Dilma ainda não haviam sido instituídos em novembro de 2014. As linhas “atuantes até hoje” contabilizam os conselhos criados que seguem em funcionamento em 2014.

Governo		Conselhos	Comissões
Antes de 88	Criados	15	-
	Reformulados	2	-
	Atuantes até hoje	8	0
Collor/Itamar	Criados	10	2
	Reformulados	4	-
	Atuantes até hoje	9	2
FHC	Criados	21	2
	Reformulados	3	-
	Atuantes até hoje	17	2
Lula	Criados	22	11
	Reformulados	17	1
	Atuantes até hoje	21	11
Dilma	Criados	3	2
	Reformulados	8	1
	Atuantes até hoje	3	2

Elaboração: Secretaria-Geral da Presidência da República

ANEXO VI.

CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Tabela 1. Conferências realizadas entre 2011 e 2014

	Conferência	Período de realização	Órgão responsável
1	4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	7 a 11 de novembro de 2011	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
2	5ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	8 a 11 de novembro de 2011	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
3	3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	23 a 25 de novembro de 2011	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
4	8ª Conferência Nacional de Assistência Social	7 a 10 de dezembro de 2011	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
5	2ª Conferência Nacional de Juventude	9 a 12 de dezembro de 2011	Secretaria-Geral da Presidência da República
6	3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	12 a 14 de dezembro de 2011	Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
7	2ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	15 a 18 de dezembro de 2011	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
8	14ª Conferência Nacional de Saúde	30 de novembro a 4 de dezembro de 2011	Ministério da Saúde
9	1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	23 a 26 de abril de 2012	Ministério do Desenvolvimento Agrário
10	1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social	18 a 20 de maio de 2012	Controladoria-Geral da União
11	9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	11 a 14 de julho de 2012	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
12	1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente	8 a 11 de agosto de 2012	Ministério do Trabalho e Emprego
13	3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	3 a 6 de dezembro de 2012	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
14	1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional	18 a 22 de março de 2013	Ministério da Integração Nacional e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
15	2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	14 a 17 de outubro de 2013	Ministério do Desenvolvimento Agrário
16	4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente	24 a 27 de outubro de 2013	Ministério do Meio Ambiente
17	4ª Conferência Nacional de Comunidades Brasileiras no Exterior	19 a 22 de novembro de 2013	Ministério das Relações Exteriores
18	3ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	1 a 5 de novembro de 2013	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
19	5ª Conferência Nacional das Cidades	20 a 24 de novembro de 2013	Ministério das Cidades
20	4ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	23 a 28 de novembro de 2013	Ministério da Educação e Ministério do Meio Ambiente
21	3ª Conferência Nacional de Cultura	27 de novembro a 1 de dezembro de 2013	Ministério da Cultura
22	5ª Conferência Nacional de Saúde Índigena	2 a 6 de dezembro de 2013	Ministério da Saúde
23	6ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	3 a 5 de dezembro de 2013	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

	Conferência	Período de realização	Órgão responsável
24	9ª Conferência Nacional de Assistência Social	16 a 19 de dezembro de 2013	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
25	1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio	30 de maio a 1 de junho de 2014	Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério das Relações Exteriores
26	2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil	Prevista para novembro de 2014	Ministério da Integração Nacional
27	4ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	Prevista para novembro de 2014	Ministério da Saúde
28	2ª Conferência Nacional de Educação	Prevista para novembro de 2014	Ministério da Educação/ Fórum Nacional de Educação (FNE)
29	3ª Conferência Nacional de Economia Solidária	Prevista para novembro de 2014	Ministério do Trabalho e Emprego

Elaboração: Secretaria-Geral da Presidência da República

Tabela 2. Conferências nacionais e políticas públicas associadas

Conferências	Políticas Públicas associadas
Conferência Nacional de Saúde	Sistema Único de Saúde
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Programa de Aquisição de Alimentos
Conferência Nacional de Políticas para Mulheres	Lei Maria da Penha Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho do Adolescente
Conferência Nacional de Juventude	Plano Juventude Viva
Conferência Nacional de Assistência Social	Sistema Único de Assistência Social
Conferência Nacional de Direitos Humanos	Plano Nacional de Direitos Humanos
Conferência Nacional do Meio Ambiente	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal Política Nacional de Resíduos Sólidos
Conferência Nacional de Cultura	Plano e Sistema Nacional de Cultura Lei Cultura Viva
Conferência Nacional de Cidades	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Conferência Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável	Plano Nacional para o Desenvolvimento Rural Sustentável
Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial Lei de Cotas para Negros no Serviço Público
Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Aquicultura e Pesca
Conferência Nacional do Esporte	Política Nacional do Esporte
Conferência Nacional de Saúde Bucal	Programa Brasil Soridente
Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	Lei Geral da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte
Conferência Nacional de Economia Solidária	Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS)
Conferência Nacional de Educação	Plano Nacional de Educação
Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Elaboração: Secretaria-Geral da Presidência da República

BIBLIOGRAFIA

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. *Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula*. In: Dados, v. 57, nº 2. Rio de Janeiro: Dados, 2014.

Acervo Folha de S. Paulo. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/>

AVRITZER, L. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Orgs.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

_____. *Sociedade civil e participação no Brasil democrático*. In: MELO, C. R.; SAÉZ, M.A. (Orgs.). *A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In: AVRIZTER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, S. G. *A explosão da experiência: a emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BRANDÃO, L. C. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e participação popular*. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL. *Balanço de Governo 2003-2010*. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), 2010. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/>

BRITO, P. *SPM: 10 anos de políticas para as mulheres?* 2013. Disponível em: <http://blogueirasfeministas.com/2013/04/spm-10-anos/>

CARVALHO, A. I. *Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado*. In: Ibam, Ipea, Comunidade Solidária (Orgs.). *Conselhos municipais e políticas sociais*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

_____. *Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado*. In: Revista Ciência e Saúde Coletiva, v. III, nº 1. Rio de Janeiro: Abrasco, 1998.

CASTELLS, M. et al. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Conselho Nacional de Juventude; Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República. *Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude, 2003-2010*. Brasília: Conjuve, 2011.

DAGNINO, E. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: ____ (Org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: ____ (Org.). Anos 90: Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil*. In: ____ (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, D. A. *A participação popular e suas conquistas*. In: Whitaker, F. et al (Orgs). Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. *Políticas de Desenvolvimento Territorial no meio rural brasileiro: Novas institucionalidades e protagonismo dos atores*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 54, nº 2. Rio de Janeiro: Dados, 2011.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *The state of food insecurity in the world: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Roma: FAO, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>

FARAH, M. F. S. *Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*. Programa Gestão Pública e cidadania. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Fundação Ford, 1999.

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Revista Proposta, nº 29, 1986. Disponível em: <http://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/>

FERRAREZI, E; REZENDE, V. *OSCIP: Organização da sociedade civil de interesse público*. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.

FUKS, M. *Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001)*. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Orgs.). Democracia e Participação: os conselhos gestores no Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. *Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa*. São Paulo: Ideias, nº 5/6, 2000.

GRZYBOWSKI, C. *Fórum Social Mundial. A reinvenção da democracia?* OSAL – Observatório Social de América Latina, ano VI, nº 18. Buenos Aires: CLACSO, 2005

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Relatório de Pesquisa sobre os Participantes. Fórum Social Mundial 2009*. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/FINAL-FSM2009-participantes.pdf>

Instituto Polis; Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios*. Projeto/Pesquisa: Governança democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na construção de políticas públicas. Brasília/São Paulo: INESC e POLIS, 2011. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1262/1262.pdf>

Interagentes – Comunicação Digital e Ações em Rede. *Cartografia de espaços híbridos: as manifestações de junho de 2013*. Disponível em: <http://interagentes.net/?p=62>

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf

_____. *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação do conselheiros*. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: http://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf

JUDENSNAIDER, E. et al. *Vinte centavos: a luta contra o aumento*. São Paulo: Veneta, 2013.

-
- Manifesto de Juristas e Acadêmicos em favor da Política Nacional de Participação Social. 2014. Disponível em: <http://www.oab.org.br/publicacoes/detartigo/62>
- MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MICHILES, C. et al. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MORHAN. *Filhos Separados: A segunda geração*. In: _____. Cadernos do Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Morhan). Ed. 08. 2012. Disponível em: <http://www.morhan.org.br/views/upload/cadernosmorh8.pdf>
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). *Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social, 2005*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social, 2009*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Cultura, 2006*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Esporte, 2003*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Finanças Públicas 1998-2000*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública, 2002*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública, 2004*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Meio Ambiente, 2002*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2006*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2008*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2009*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2011*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2012*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública, 2005*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>

-
- _____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2013*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- PIRES, R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Orgs.). Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.
- POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Orgs.). Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.
- _____. *Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo*. In: Série Pensando o Direito o Direito, nº 27. Rio de Janeiro/Brasília, 2010.
- _____. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2010.
- _____; SANTOS, F. *Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais nº 24: 2011
- Portal “Participação em Foco” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <http://ipea.gov.br/participacao/>
- Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>
- Portal do Palácio do Planalto. Discursos presidenciais. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0
- Portal Datafolha – Instituto de Pesquisas. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/>
- Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia - Brasil. *Relatório: Participação social na Administração Pública Federal: Desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação*. Sem data. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>
- RODRIGUES, A. T. *Diretas Já: O grito preso na garganta*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- _____. *O Brasil de Fernando a Fernando. Neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. São Paulo: Unijuí, 2000.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SAMPAIO, M. *Instalação da Assembleia Nacional Constituinte completa 25 anos*. In: Portal da Câmara dos Deputados. 2012.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SANTOS, B. S. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998.
- _____. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In: Cadernos Democráticos, nº 04. Coleção Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998.
- _____; AVRITZER, L. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHERER-WARREN, I. *Redes emancipatórias: nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos*. Curitiba: Appris, 2012.

Secretaria-Geral da Presidência da República. *Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas*. Brasília: SG/PR, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/MarcodeReferencia.pdf>

SOARES, S. S. Q. *O Direito do Povo Emendar a Constituição*. Monografia do Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C. C; LIMA, P.P.F. *A Construção da Arquitetura da Participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais*. Apresentado no Congress of the Latin American Studies Association San Francisco. California: 2012.

SOUZA, H. *Educação à distância*. In: Revista de Estudos, Informações e Debates, ano II, nº 3. 1993.

TARROW, S. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

TATAGIBA, L. *Dos significados da “ética na política”. Articulação e discurso no contexto pró-impeachment*. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, 1998.

_____. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

_____. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas, 2013.

_____.; ALBUQUERQUE, M. C. *Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático*. In: DAGNINO, E., OLIVEIRA, A., PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TELLES, V. S. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.

WAINER, J. *Junho: O mês que abalou o Brasil* [Filme-vídeo: Documentário]. Direção de João Wainer. São Paulo: O2 Play, 2013.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

**Secretaria-Geral da
Presidência da República**

