

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**AMANDA GOMES MAGALHÃES**

**Ativismo institucional e os desafios do Estado: uma análise da Política Nacional  
de Participação Social**

Brasília – DF

2016

**AMANDA GOMES MAGALHÃES**

**Ativismo institucional e os desafios do Estado: uma análise da Política  
Nacional de Participação Social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Débora Cristina Rezende De Almeida

Brasília – DF

2016

**Amanda Gomes Magalhães**

**Ativismo institucional e os desafios do Estado: uma análise da Política Nacional de  
Participação Social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da  
Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Débora Cristina Rezende de Almeida

Banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rebecca Neaera Abers (UnB)

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (UnB/suplente)

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

Aprovado em: 30/03/2016

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sou grata a Deus por ter trilhado o caminho acadêmico e chegado ao mestrado. Quando estive fraca, Ele me deu forças; quando desacreditei, Ele acreditou em mim e quando me dei conta foram dois anos em que fui abençoada e guiada por Suas mãos. Sou imensamente grata também à minha família. Aos meus pais, por terem investido em mim e acreditado no meu sucesso antes mesmo dele acontecer, por todo incentivo e todo sorriso de encorajamento que nunca deixaram de me dar. À minha irmã, por todo carinho, afeto e por me reconhecer em um olhar. Gratidão por ter uma família unida e cheia de amor.

Aos amigos, por toda compreensão dispensada ao longo desse tempo, por não terem desistido da amizade pelos vários “nãos” que tive que dar, devido à tumultuada agenda de uma vida universitária.

À minha orientadora, professora Débora, por todo apoio, incentivo e por ter acreditado no potencial da minha pesquisa. Que a academia possa contar cada dia mais com profissionais comprometidos e competentes como você!

Às minhas queridas professoras da graduação Suely e Suylan, que identificaram em mim a capacidade de trilhar uma vida acadêmica e me deram todo incentivo para que eu entrasse no mestrado.

Aos colegas da UnB, em especial ao grupo de pesquisa RESOCIE, por todas as discussões de texto, debates, mesas-redondas, palestras, seminários e tantos outros instrumentos que enriqueceram meu aprendizado. E aos alunos Marina e Felipe, pela parceria na coleta, análise de dados e pelo PIBIC que pesquisamos juntos.

Às professoras Rebecca e Marisa que, juntamente com a professora Débora, guiam o grupo de pesquisa e alimentam em nós, alunos, a vontade de pesquisar, estudar e nos tornarmos bons profissionais para levar grandes contribuições à Ciência Política brasileira.

A todos os entrevistados, pela solicitude e atenção. Agradeço também à Secretaria Geral da Presidência da República, por abrir as portas à minha pesquisa; e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo financiamento.

São muitos agradecimentos, porque encontrei pessoas bondosas e dispostas a ajudar nessa caminhada. Para cada um que passou pela minha vida ao longo desses dois anos e me deixou um sorriso, ou um texto acadêmico, ou uma palavra de incentivo, ou uma reflexão de vida: gratidão! Contem com a minha amizade!

E aqueles que foram vistos dançando foram julgados insanos  
por aqueles que não podiam escutar a música.  
(Friedrich Nietzsche)

## RESUMO

O foco investigativo da presente pesquisa voltou-se para a análise da relação entre Estado e sociedade civil a partir da ótica de transição da sociedade civil para dentro do Estado. Para viabilizar tal análise, olhou-se para a Política Nacional de Participação Social (PNPS), correspondente ao Decreto nº 8.243/2014, cujo objetivo é criar diretrizes gerais para a participação social no Brasil. Levou-se em consideração a trajetória de engajamento dos principais atores governamentais bem como a opinião dos atores sociais envolvidos no processo de formulação da Política. Ao retornar em discussões que levantaram as principais demandas em relação à participação social no Brasil, buscou-se identificar em que medida a PNPS resolve tais reivindicações e como foi feito o processo de negociação dentro do governo, a partir das discussões feitas com a sociedade. A pesquisa revelou que, ao examinar a atuação de ativistas institucionais dentro do Estado – pessoas que transitaram de movimentos e organizações da sociedade civil para a máquina pública –, é necessário considerar tanto o contexto sociopolítico quanto o funcionamento do Estado, permeado por amplas alianças, atores diversos e poderes institucionais desigualmente distribuídos entre os órgãos do governo.

**Palavras-chave:** Relação Estado e sociedade. Ativismo Institucional. Participação Social. Política Nacional de Participação Social.

## ABSTRACT

This research investigates the relationship between state and civil society with focus on the transition of actor from civil society to state. In order to do that, I analyze the National Policy for Social Participation – PNPS – (Decree 8.243/2014), whose purpose is to create general guidelines for social participation in Brazil. The analysis is based on the governmental actor's engagement path and also the opinions of social actors' involved in the Policy formulation process. As rescuing the discussion that raised the main social participation's demands, I identify how the PNPS resolved this kind of demands, presenting how the negotiation process, started by the discussions made with society, was made inside the government. The conclusion of this research is that when scrutinizing the performance of institutional activists (which are people who transited from movements and civil society organizations for the public system) inside the state, it is necessary to consider both the sociopolitical context and the functioning of the state, which is permeated by broad alliances, various actors and powers institutional unequally distributed among government agencies.

**Keywords:** Relationship state and society. Institutional activism. Social participation. National Policy for Social Participation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Perfil sindical e associativo.....	40
Figura 2: Representação do rol de entrevistas por segmento .....	45
Figura 3: Organograma da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) .....	50
Figura 4: Trechos dos relatos dos entrevistados E1 A E7 – SGPR.....	55
Figura 5: Sistema Nacional de Participação Social .....	63
Figura 6: Resumo comparativo das principais ideias defendidas pelos Seminários de 2004 e 2011 e Decreto nº 8.243/2014 .....	74
Figura 7: Comparativo dos encontros da presidente Dilma com empresários e movimentos sociais .....	83

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CISET	Secretaria de Controle Interno
CNE	Cargo de Natureza Especial
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
FGPS	Fórum Governamental de Participação Social
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
I SNPS	Primeiro Seminário Nacional de Participação Social
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONGs	Organizações não governamentais
OP	Orçamento participativo
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
SA	Secretaria de Administração
SE	Secretaria Executiva
SEBRAE	Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPII	Secretaria Nacional de Estudos e Pesquisas Políticos Institucionais
SESI	Serviço Social da Indústria
SGPR	Secretaria Geral da Presidência da República
SIAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SNRPS	Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais
TPP	Teoria do Processo Político

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 RELAÇÃO ESTADO – SOCIEDADE CIVIL: PERMEANDO O DEBATE .....</b>	<b>18</b>
1.1 Estado e sociedade civil: relacionamentos e compreensão em mutação .....	19
1.2 Participação social e o Partido dos Trabalhadores.....	27
1.3. O binômio Estado/Sociedade .....	33
1.4 Participação, PT e a relação Estado - sociedade .....	39
<b>2 EXPLORANDO O OBJETO DE PESQUISA: A FORMULAÇÃO DA PNPS .....</b>	<b>44</b>
2.1 Interlocução institucional entre o governo e a sociedade: a Secretaria Geral da Presidência da República .....	46
2.2 O ativismo institucional na Secretaria Geral .....	50
2.3 A Política Nacional de Participação Social (PNPS) - o pontapé .....	57
2.4 Um sistema, uma política: o que pensam os ativistas e os atores da sociedade? .....	64
2.5. Política por decreto? .....	67
2.6. Sistematizando o antes e o depois: o que a PNPS conseguiu abranger? .....	70
<b>3 O ESTADO HETEROGÊNEO .....</b>	<b>80</b>
3.1 Perfis presidenciais e contexto sociopolítico .....	82
3.2. Alianças diversas, atores diversos .....	88
3.3 O poder institucional .....	93
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>104</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a relação entre Estado e sociedade a partir da ótica da transição de atores sociais para dentro da máquina pública, possibilitada pela entrada no Governo Federal de um partido com grande proximidade com movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Esse tipo de transição tem desafiado a visão acadêmica que enxergava Estado e sociedade de maneira dicotômica. Pretende-se avaliar de maneira contextual a tensão que esses atores sofrem ao se enquadrarem como membros do Estado e ao mesmo tempo inserirem na burocracia suas lutas sociais. Para tanto, leva-se em consideração o Estado heterogêneo no qual os ativistas estão envolvidos, ou seja, a diversidade de atores com diferentes trajetórias e posicionamentos perante os projetos políticos do governo; a política de alianças e coalizões, que faz parte do presidencialismo brasileiro; e também o poder institucional, a partir do qual os diferentes órgãos que compõem a burocracia brasileira fazem valer suas demandas e se diferenciam uns dos outros por meio da desigualdade que permeia a distribuição do poder nas instituições.

Para entender a relação entre o Estado e a sociedade civil a partir de um novo marco, não dicotômico entre esses dois polos, é necessário olhar para a atividade desses atores que passaram a compor o Estado por meio de duas óticas: como interagem com o Estado e como interagem com a sociedade. Sob esse aspecto, questiona-se: como interagem os atores institucionais na relação com o Estado e com a sociedade, levando-se em consideração a heterogeneidade do Estado brasileiro?

O instrumento pelo qual será possível explorar o objetivo da pesquisa é a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que teve seu processo de formulação iniciado na Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), hoje conhecida como Secretaria de Governo, a partir da Medida Provisória n° 696, de outubro de 2015.

A opção pela PNPS baseia-se em três razões, essencialmente. Primeiro por se tratar de uma Política que teve seu processo de formulação na então Secretaria Geral – órgão que emprega funcionários com perfis de transição de movimentos e organizações sociais para dentro do Estado. Basicamente, são pessoas que, ao entrarem no governo, continuaram a promover o fortalecimento de arenas participativas por meio das atividades da SGPR. Em segundo lugar, porque a Política Nacional de Participação Social foi formulada por um processo de construção híbrido, isto é, contou com a participação da sociedade civil em diálogo com o Estado – o que se alia aos objetivos da pesquisa, ao ser possível observar a interação dos atores institucionais junto à sociedade civil. Em terceiro lugar, por ser a PNPS

uma política de participação. E por que uma política de participação? Porque diferentemente de outras áreas, como a saúde, a educação ou o meio ambiente, a participação pode ser considerada uma área transversal, o que significa que ela permeia as demais áreas, acolhendo pessoas de diferentes setores e sendo importante para as mais variadas pastas políticas e sociais. A participação é plural e este é o diferencial desta pesquisa.

Com todo mérito que as pesquisas recentes no Brasil que utilizam o ativismo institucional como unidade de análise possuem<sup>1</sup> (HOCHSTETLER; KECK, 2007; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; SILVA; OLIVEIRA, 2011; ABERS; TATABIGA, 2014), esta dissertação concentra-se na intersetorialidade da participação, ao abranger um universo heterogêneo e amplo, o que implica também revelar fatores limitantes das atividades dos atores que hoje compõem a máquina pública, ao mostrar as dificuldades de alianças, acordos e o diálogo em um Estado tão heterogêneo. A pesquisa revela que mesmo trajetórias anteriores ligadas à participação não são suficientes para que projetos participativos desejados pela sociedade sejam encaminhados da maneira idealizada pelos ativistas. Além disso, mostrar essa estrutura por meio da participação social realça o caráter diversificado do Estado. É importante colocar que se fala nesta pesquisa da participação **institucional**, isto é, formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009). Sabe-se que existem diferenças em relação às formas de se realizar essa incorporação, pois os atores podem se envolver na elaboração, fiscalização e/ou na execução de políticas públicas, mas frisa-se que o tipo de participação abordada ao longo da pesquisa diz respeito às práticas incorporadas pelo sistema político institucional.

A divisão empírica da pesquisa se faz em pelo menos três esforços. Primeiro, avaliar as trajetórias dos principais atores envolvidos no processo de formulação da Política Nacional de Participação Social dentro da Secretaria Geral, a fim de perceber o perfil e também as bandeiras que levaram para suas atividades no governo. Ao todo, foram realizadas sete entrevistas com funcionários do médio e alto escalão da SGPR. Reconhece-se que a Secretaria mudou de nome recentemente, mas como a pesquisa foi feita antes da modificação, ela será aqui denominada de Secretaria Geral da Presidência da República ou SGPR, e será abordada mais detalhadamente em capítulo específico. O relato feito com base nas entrevistas com os funcionários envolvidos na Política serve como base para mostrar o ativismo institucional presente na SGPR. Ainda que a transição de atores tenha diminuído nos últimos anos, a Secretaria Geral continua a empregar importantes ativistas, conforme ressaltado por Abers,

---

<sup>1</sup> As pesquisas se diferenciam quanto ao termo utilizado para denominar o trânsito de atores de organizações e movimentos sociais para o Estado.

Serafim e Tatagiba (2014). O relato sobre a transição de atores da sociedade para dentro do Estado tem sido corriqueiro, como mostram os estudos de Feltran (2005), Serafim (2013) e Abers e Oliveira (2015). No entanto, e como dito antes, a novidade do relato dessas trajetórias baseia-se na área em que estão inseridas, isto é, a participação social. Trata-se de experiências nas mais diversas áreas, incluindo diferentes tipos de movimentos e organizações, não havendo um segmento único que englobe os entrevistados, a não ser a tradição da participação social. As entrevistas foram realizadas entre 2014 e 2015 e os entrevistados divididos da seguinte maneira: dois deles são funcionários de carreira (gestores de políticas públicas), um com cargo de Direção e Assessoramento Superior<sup>2</sup> (DAS) 3 e o outro com DAS-4; dois são coordenadores com DAS-4; um diretor com DAS-5; um funcionário com Cargo de Natureza Especial<sup>3</sup> (CNE) e um Ministro, que estava à frente da Secretaria Geral, no período de 2010 a 2014.

O segundo esforço empírico foi retomar o processo de construção da Política Nacional de Participação Social, que corresponde ao Decreto nº 8.243/2014, e perceber a interação entre ativistas e sociedade. Para isso, a metodologia utilizada foi composta por entrevistas com os principais atores envolvidos na Política, tanto no governo quanto na sociedade civil – uma vez que a Política foi construída de forma híbrida –, bem como por pesquisas e relatórios considerados importantes no processo de criação. Ao todo foram doze entrevistas, sendo sete com funcionários da SGPR e cinco com pessoas da sociedade civil organizada que participaram do processo. As entrevistas com a sociedade civil contaram com a participação de três membros de conselhos de políticas públicas (Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Juventude), um membro do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e um membro do Instituto Pólis – ambos os institutos são organizações não governamentais (ONGs).

Nessa perspectiva, buscou-se também entender quais eram os anseios da sociedade em relação à operacionalização da participação no Brasil e como eles perceberam a interação com o Estado. Para isso, além das entrevistas, analisaram-se dois relatórios<sup>4</sup> considerados chaves

---

<sup>2</sup> Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) podem ser ocupados por qualquer servidor ou pessoa externa ao serviço público. Os números que acompanham dizem respeito aos níveis hierárquicos dos cargos, variando de 1 a 6, no qual 1 é o menor nível e 6 o maior. De acordo com D'Araújo (2009), os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de cargos de Natureza Especial, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país. Para mais informações, ler D'Araújo (2009).

<sup>3</sup> Os cargos de Natureza Especial são postos de confiança de livre nomeação. A maior parte dos CNE no Governo Federal brasileiro equivale ao posto de secretário-executivo dos ministros, considerada uma função de “vice-ministro” (D'ARAÚJO, 2009, p. 23).

<sup>4</sup> A análise dos relatórios e da Política contou com o auxílio do software NVivo, que permite a organização de conteúdos de diferentes formatos.

para o processo de discussão da participação social no país: o seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação” realizado em 2004, e o “I Seminário Nacional de Participação Social”, ocorrido em 2011. Foram eventos distantes temporalmente um do outro, o que para a pesquisa foi importante para perceber as mudanças e redefinições de conceitos, ou a manutenção de demandas. Ambos os eventos contaram com a participação tanto do governo quanto da sociedade civil em processos de discussão que levaram três dias e possuem relatórios finais com falas, manifestações e detalhes do que foi debatido, além de uma síntese onde pode ser identificado o que de mais importante ficou definido. As entrevistas também confirmam a importância dos dois seminários dentro do processo de construção de uma política de participação. A sistematização contou com um quadro comparativo que levantou as principais reivindicações contidas no seminário de 2004 e de 2011, comparando em que medida a Política Nacional de Participação Social responde ou resolve tais demandas. Tal comparação é importante porque revela a PNPS como o resultado de intensas negociações e mostra o que foi possível pactuar em torno de uma política de participação.

O terceiro esforço empírico da pesquisa voltou-se para a introdução do Estado heterogêneo na luta dos atores, isto é, características do Estado que atuam como fatores limitantes das atividades dos ativistas que tocaram dentro do governo a pauta da participação social. Além de ter sido uma Política construída junto à sociedade civil, a PNPS contou com a participação de outros órgãos do Poder Executivo. Foram entrevistadas três pessoas que não estavam na Secretaria Geral, mas participaram do processo de formulação do Decreto, sendo dois funcionários da Casa Civil, órgão vinculado à Presidência da República, e um funcionário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O objetivo das entrevistas, bem como da inserção de características da burocracia brasileira, foi mostrar que, ao explorar a relação entre Estado e sociedade, é necessário olhar para o Estado de maneira sistêmica. Dentro da abordagem analisada, o trânsito de atores sociais para o interior do Estado tem sido apontado na literatura acadêmica de uma forma muito positiva, desconstruindo a tese de cooptação ou descaracterização dos movimentos (ALVAREZ, 1998; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; ABERS; TATAGIBA, 2014).

Os estudos de caso que foram explorados no Brasil comprovam que se deve considerar a relação Estado-sociedade para além da noção da cooptação *versus* autonomia como regentes dessa interação. No entanto, olhar para o Estado heterogêneo inserido em uma estrutura composta por atores diversos, ativistas e burocratas, grandes coalizões, um contexto político conturbado e poderes institucionais difusos e desiguais, requer considerar as dificuldades impostas a esses ativistas a partir de uma perspectiva crítica que passa a não apenas aceitar

que essa relação pode ser produtiva, mas, mais do que isso, problematizá-la dentro de uma estrutura complexa de Estado.

Tendo exposto isto, cabe apontar o lugar de cada teoria dentro da dissertação. A análise das teorias dos movimentos sociais e da sociedade civil é aqui abordada para mostrar a insuficiência dessas literaturas na explicação da relação entre Estado e sociedade. As abordagens enfocadas trazem análises que se pautam na existência de uma oposição natural e imutável entre os campos, o que impossibilita a consideração dessa relação para além da dicotomia conflito e cooperação.

A insuficiência das literaturas encaminha para uma análise do ativismo institucional, que traz à tona uma discussão não apenas da Teoria dos Movimentos Sociais, mas também da Teoria do Estado, e que se faz presente na dissertação na tentativa de explicar uma das possibilidades de relação entre o Estado e a sociedade civil, ou seja, o trânsito de atores com histórico de participação em movimentos e organizações para dentro do Estado.

Apesar disso, o enfoque acadêmico do ativismo, especialmente no Brasil, tem se voltado para a relação positiva entre os atores da sociedade, agora no Estado, em contato com a burocracia. Ao colocarem as dificuldades, estas não são suficientemente problematizadas ou ao menos relacionadas com as características estatais, com o contexto no qual esses atores se inserem, com a diversidade de outros atores que não ativistas institucionais, entre outros fatores. A presente pesquisa busca cobrir essa lacuna. Além disso, cabe colocar que a perspectiva estatal da participação, ou seja, a perspectiva que busca compreender os processos de participação a partir do olhar e do lugar dos atores estatais envolvidos, é a abordagem menos exercitada na academia (PIRES, 2014).

Poucas análises têm se voltado para o papel de gestores públicos, equipes técnicas e funcionários das burocracias estatais encarregados de representar seus órgãos ou de gerir e coordenar os próprios espaços de participação. Tem-se, assim, “reduzida compreensão sobre os efeitos da atuação de atores estatais nos processos participativos” (PIRES, 2014, p. 192), outra lacuna que a presente pesquisa visa cobrir.

O Partido dos Trabalhadores (PT), cuja característica ao entrar na Presidência da República foi acentuar a transição de atores da sociedade para o Estado (D'ARAÚJO, 2009; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), também entra na análise, não como um ator central, mas como o instrumento que possibilitou explorar o ativismo institucional, a partir de uma caracterização partidária que permitiu olhar para a participação social como uma trajetória, ainda que descontínua, como será visto adiante. A Política Nacional de Participação Social é o objeto da pesquisa, que possibilitará fazer essa análise empiricamente, bem como a

Secretaria Geral da Presidência da República, que foi o órgão a organizar, estruturar e gerir toda a estrutura da Política, que por sua vez contou com a participação de atores da sociedade civil e outros órgãos do Poder Executivo.

A dissertação está dividida da seguinte forma: no primeiro capítulo faz-se uma discussão teórica acerca da relação entre Estado e sociedade civil abordando-se o ativismo institucional como uma literatura que tenta romper a visão conflituosa entre esses dois polos e colocando a participação social no Brasil em um contexto de maior aproximação entre o Estado e a sociedade; fala-se também do papel do Partido dos Trabalhadores nessa discussão. O segundo capítulo concentra-se na empiria da pesquisa e analisa a Política Nacional de Participação Social, a Secretaria Geral, os atores e suas respectivas trajetórias de engajamento social, o que a Política conseguiu abranger das discussões acerca da participação social no Brasil e detalhes sobre o processo de formulação que deu origem à Política. O terceiro capítulo visa mostrar porque o Decreto constituiu-se nesse formato, a partir de uma análise que se volta para as características do funcionamento do Estado e a importância de se olhar para o contexto social e político quando da análise de uma política pública e da atuação de atores governamentais.

Por fim, cabe colocar que esta dissertação visa contribuir com a discussão a respeito da relação entre Estado e sociedade civil, sob a perspectiva da transição de atores sociais para dentro do Estado, aprofundando nas tensões e dilemas vividos por esses atores, agora institucionais, ao lidarem com a complexidade do Estado e ao mesmo tempo com os movimentos e organizações que fizeram parte do processo participativo. A intenção é problematizar e refletir a atuação dos ativistas dentro do Estado e em contato com a sociedade, a partir do levantamento de questões que influenciam o desempenho de suas atividades.

### **Entrando no campo**

O interesse por esta pesquisa iniciou-se em 2014, quando a discussão em torno da Política Nacional de Participação Social estava a todo vapor na mídia, nas redes sociais e na academia. O que essa Política traria de novo para a participação no Brasil? Porque tanta polêmica em torno dela? Qual a antecedência dessa discussão? Eram muitas perguntas para algo que começava a tomar corpo e se desenvolver no cenário político, levantando debates e

intrigando pesquisadores que atuam no campo democrático e buscam na participação social o substrato para suas análises.

Por se tratar de uma investigação de um objeto em curso, a pesquisa esbarrou em algumas dificuldades. A primeira delas, e sem dúvida a mais problemática, foi a falta de documentos oficiais sobre a Política. O Decreto nº 8.243/2014, que institui a PNPS, está suspenso em virtude do Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo – PDC 1491/2014.

A pesquisa irá expor de maneira mais detalhada os conflitos em torno da Política; por hora, cabe colocar que devido ao embate intragovernamental sobre a PNPS, muitos documentos não puderam ser disponibilizados para análise, pois há um processo em curso.

As entrevistas, então, tornaram-se a principal fonte de investigação. Ainda assim, outras dificuldades levantaram-se ao longo do caminho, haja vista que se tratou de um período eleitoral, no qual os órgãos sofreram mudança de gestão e reestruturação de cargos. Encontrar os atores não foi um trabalho fácil, já que muitos deles não estavam mais nos órgãos indicados pelos entrevistados. Foram quinze entrevistas realizadas que contaram com a participação de gestores públicos envolvidos no processo de formulação da Política, dentro e fora da Secretaria Geral, e também membros da sociedade civil organizada que foi chamada ao diálogo com o governo. A intenção era obter a maior riqueza de detalhes possível para a compreensão do processo de formulação, bem como os entraves e tensões vivenciadas pelos atores institucionais que atuaram na Política.

O método utilizado para o mapeamento dos atores foi o “bola de neve”, no qual se solicita ao final da entrevista indicações de outras pessoas envolvidas no processo. Para iniciar a bola de neve dentro do governo foram utilizados contatos pessoais da autora dentro da Secretaria Geral, e também indicações de cidadãos que atuam dentro do campo participativo para iniciar a bola de neve na sociedade civil. Optou-se por entrevistar pessoas que apareceram em mais de uma indicação e por efetuar uma análise prévia do potencial entrevistado, por meio de pesquisas *online* sobre o envolvimento do nome sugerido com a PNPS e/ou com a discussão sobre a participação social no Brasil, de forma mais ampla.

Outras fontes de análise importantes para a pesquisa foram os relatórios oriundos dos eventos explorados (“Os sentidos da democracia e da participação” e o “I Seminário Nacional de Participação Social”). Ao abordá-los, ficará mais clara a opção por esses dois eventos, bem como o que eles trouxeram de relevante para o debate sobre participação social.

Os resultados da análise são contrastados com o texto da Política, na busca de identificações entre o que estava em voga quando o assunto era participação e o quanto o

Decreto respondeu a esses anseios. Para tanto, utilizou-se o *software* de análise qualitativa NVivo, que auxiliou na organização das informações das três fontes: os dois relatórios e o Decreto. O objetivo era juntar os assuntos semelhantes dos relatórios em um mesmo local para poder identificar no texto do Decreto alguma resposta sobre aquela(s) demanda(s). O *software*, além de otimizar o tempo da pesquisa, ajudou a fazer conexões nas fontes encontradas, auxiliando na informação de dados não estruturados e na análise de conteúdo dos textos.

O período abarcado pela pesquisa fez parte de um espaço de tempo conturbado para a política brasileira, compreendendo eleições presidenciais, manifestações da sociedade em todo o Brasil e uma fragilidade intragovernamental marcada por confrontos partidários e escândalos de corrupção. Todo esse cenário, ao mesmo tempo em que alimenta a importância desse tipo de discussão para o país, fragiliza os desdobramentos dos resultados para outros períodos. O que se pretende, todavia, é levantar o questionamento acerca da relação entre o Estado e a sociedade civil a partir de uma ótica que problematiza o trânsito de atores sociais para dentro da máquina pública.

O problema de pesquisa, qual seja, identificar a interação entre os atores institucionais na relação com o Estado e com a sociedade, levando em consideração a heterogeneidade do Estado, foi delineado ao longo da pesquisa de campo.

À medida que se adentrava no campo, as perguntas iam surgindo de acordo com as incoerências que se apresentavam e, ao final, tantas outras perguntas surgiram sem que houvesse tempo para uma maior avaliação empírica. Portanto, compreendem-se os limites desta pesquisa ao mesmo tempo em que se assumem os caminhos abertos diante das exposições aqui abordadas.

## 1 RELAÇÃO ESTADO – SOCIEDADE CIVIL: PERMEANDO O DEBATE

Este capítulo tem o objetivo de fazer uma discussão teórica dos movimentos sociais e da sociedade civil baseada na forma pela qual as literaturas trataram a relação entre Estado e sociedade. É possível perceber como a academia caminhou rumo à desconstrução analítica do paradigma que opunha esses dois campos, aproximando-os e reconhecendo as possíveis interações.

O capítulo está estruturado da seguinte maneira: primeiro é feito um levantamento sobre as teorias dos movimentos sociais e da sociedade civil com o olhar voltado para os entraves da relação entre Estado e sociedade, ancorados em uma perspectiva focada ora na ótica negativa dessa interação, ora simplesmente na desconsideração dessa interação. Sequencialmente, uma seção é dedicada a explorar o PT enquanto um partido que acentuou a transição de atores da sociedade para dentro do Estado (ABERS; VON BÜLOW, 2011), possibilitou ascender na agenda política brasileira o tema da participação social por meio de demandas e projetos históricos de movimentos levados para a arena política, resultando num efetivo adensamento democrático (TATAGIBA, 2009) e se tornou responsável pelas maiores transformações no âmbito democrático participativo (SINGER, 2012; POGREBINSCHI, 2012; TEIXEIRA, 2013; SOUZA, TEIXEIRA e LIMA, 2012). Depois, aborda-se a literatura que mais aproxima Estado e sociedade de uma maneira positiva e realista, baseada essencialmente em estudos de casos.

O ativismo institucional é colocado como a literatura alternativa para se pensar na relação Estado e sociedade civil da maneira específica como esta pesquisa olha, ou seja, por meio do trânsito de militantes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil para dentro do Estado. Vários termos são utilizados para definir esse tipo de movimento, tais como ecletismo militante (TEIXEIRA, 2013) e trânsito institucional (SILVA; OLIVEIRA, 2011). Optou-se pelo termo ativismo institucional por melhor representar o que os atores são capazes de fazer dentro do Estado. Para Abers e Tatabiga (2014, p. 2), o termo *institutional activism* é usado “to describe what people are doing when take jobs in government bureaucracies with the purpose of advancing the political agendas or projects by social movements”. O termo parece mais dinâmico do que o ecletismo militante, que diz respeito à situação multifacetada dos atores, oriundo do pertencimento a múltiplos espaços. Também é mais propício para a pesquisa do que a noção de trânsito institucional, que é caracterizado pelo deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de organização. O ativismo

institucional parece mais adequado por conseguir comportar a ação dos atores, isto é, o que, no contexto político dado, eles são capazes de fazer quando atuam por dentro do Estado.

Por fim, a última seção busca unir toda a discussão entre participação, o PT e o ativismo institucional com o objetivo de sintetizar porque as três palavras juntas fazem sentido.

### **1.1 Estado e sociedade civil: relacionamentos e compreensão em mutação**

Independentemente de se o Estado é visto como aliado ou inimigo, quase todas as abordagens sobre movimentos sociais e sociedade civil presumem que os movimentos podem ser definidos como sendo inerentemente distintos do Estado. Ou seja, Estados ou governos – geralmente definidos de forma vaga – operam essencialmente fora do espaço organizativo dos movimentos. Em outras palavras, os ativistas interagem com o Estado, mas não participam diretamente da gestão estatal (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

As principais abordagens voltadas à análise dos movimentos sociais surgiram na Europa e nos Estados Unidos e consagraram as categorias analíticas de dimensões complementares da ação coletiva. Enquanto a contribuição do paradigma europeu focou-se na dimensão cultural da ação coletiva, no processo de constituição de novas identidades e também no realce da novidade dos movimentos contemporâneos, a corrente estadunidense avançou na explicação da dinâmica de mobilização do movimento, identificando os recursos, bem como as estratégias, os formatos organizacionais e as oportunidades políticas que condicionam suas ações no sistema político (NASCIMENTO, 2012).

Na Europa, a literatura voltada à análise dos movimentos sociais baseou-se essencialmente nas questões sociais de cunho classista, os quais eram os principais instrumentos da sociedade para reivindicar as formas de atuação do Estado. Os movimentos eram caracterizados na literatura a partir da sociedade capitalista e tinham como ponto de partida a mercadoria para a compreensão de todo processo de acumulação e desenvolvimento das relações sociais capitalistas (GOHN, 1997). A complexificação da sociedade moderna, caracterizada também pelo movimento global, identificado no sistema informacional capaz de comunicar sujeitos e nações, na globalização da economia e na escala internacional de consumo, desloca o conflito do sistema tradicional econômico-industrial para as áreas culturais, afetando a identidade pessoal e o padrão cultural da vida social.

Laclau (1986) e Alonso (2009) empenharam esforços no sentido de refazer o percurso da transição dos movimentos sociais, pontuados pela luta de classes e pelo conceito marxista de enfrentamento ao Estado, para movimentos menos homogêneos e mais diversificados, do

ponto de vista das demandas. A insuficiência da estrutura das classes para determinar os conflitos do período pós-materialista teria dado o pontapé inicial para a insurgência dos chamados novos movimentos sociais e para a ressignificação das mobilizações, caracterizadas não apenas pelo anseio da redistribuição de recursos, mas englobando agora novos agentes, novas demandas, por meio de segmentos sexistas, ambientalistas, humanitários, de gênero, raça e tantos outros que não seriam compreendidos pelos modelos anteriores embasados em alinhamento ideológico ou metodológico.

A politização da vida social foi fundamental para os novos arranjos dos movimentos. O sujeito passou a ter sua identidade atrelada não apenas a uma categoria social, mas a um conjunto de posições que, além de variarem de uma para outra, variam entre si, ressaltando o caráter autônomo das esferas sociais. Mas, então, o que garante a separação entre as diferentes posições do sujeito? – indaga Laclau (1986, p. 3) sobre a configuração dos novos movimentos sociais. “Nada – nenhuma delas é imune à ação das outras”. Não há uma conexão prévia e necessária entre as posições, o que não significa que não existam. Laclau denomina **articulação** o tipo de conexão estabelecida oportunamente pelas posições do sujeito, tornando-as flexíveis e flutuantes, a depender da ocasião – um olhar bastante relevante quando, nas próximas páginas, se discutir a questão das fronteiras entre a sociedade civil e o Estado.

Na abordagem estadunidense, as teorias da Mobilização de Recurso e do Processo Político focaram suas pesquisas nas condições de emergência, desenvolvimento e sucesso da ação coletiva. Ao contrário do que diziam as teorias funcionalistas do comportamento coletivo, que enfatizavam o caráter irracional da mobilização, os teóricos da Mobilização de Recursos defendem que “a ação coletiva é fruto de um cálculo racional dos indivíduos sobre os custos e os benefícios da participação, cuja mobilização depende da posse de recursos materiais e não materiais” (NASCIMENTO, 2012, p. 35). A Teoria do Processo Político (TPP)<sup>5</sup>, mais tarde renomeada para Teoria do Confronto Político, foi desenvolvida por Tilly e outros para tentar explicar o surgimento das mobilizações coletivas a partir da reconstrução do contexto político, ou da estrutura de oportunidades e ameaças políticas. McAdam, Tarrow e Tilly (2001) partiram do pressuposto de que a maior parte dos estudiosos do modelo clássico

---

<sup>5</sup> A Teoria do Processo Político tem como foco central a análise da relação entre os atores da ação coletiva e o contexto político institucional. Nessa teoria - cujos principais autores são Tilly, Tarrow e McAdam – propõe-se uma nova análise sobre a ação coletiva, que possa privilegiar o olhar sobre a política de conflito (*contentious politics*). A principal diferença entre as ações coletivas de conflito e outras formas de ação coletiva é a capacidade que as primeiras têm em trazer para o centro da arena política indivíduos que a princípio não teriam acesso aos canais institucionais para alcançarem seus objetivos, e que por isso, entraram em conflito com as autoridades e as elites para conseguir (TARROW, 1998).

de estudos dos movimentos sociais oferecia explicações parciais para movimentos localizados na Europa e nos Estados Unidos. Na visão dos autores, as diferentes variáveis, como a existência de recursos ou oportunidades, explicariam melhor o surgimento dos movimentos (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

Apesar de a TPP considerar o Estado como ator importante dentro do debate, ela não rompe com a tendência de associar movimentos sociais com eventos de protesto e como fenômeno extra-institucional. Ao invés de pensar na lógica sociedade *versus* Estado, opõe detentores do poder (os membros da *polity*), que possuem acesso ao governo, e os desafiantes, que visam obter influência sobre o governo e acesso aos recursos controlados pela *polity* (TILLY, 1993). A prioridade na explicação sobre a constituição do movimento social consiste na estrutura de oportunidades políticas, ou seja, no conjunto de subsídios ou constrangimentos políticos que favorece ou restringe as possibilidades de escolha dos atores. O fator que estrutura propriamente o repertório de um movimento social para sua prática de interação contenciosa entre desafiantes e detentores do poder é o regime político (NUNES, 2011).

A separação analítica entre sociedade civil e Estado nas teorias dos movimentos sociais limita a compreensão dos movimentos no contexto de interação com atores institucionais. Tanto a TPP, ao enfatizar a ação coletiva por meio do conflito político, quanto a teoria dos novos movimentos sociais, ao ressaltarem a descontinuidade ou novidade em relação às modalidades tradicionais da política, dificultam o reconhecimento da influência mútua e de interpenetração entre movimentos sociais e Estado (NASCIMENTO, 2012, p. 40). Na perspectiva do processo político, a relação entre movimentos sociais e sistema político é vista pela ótica da contestação das instituições políticas.

Para Nascimento (2012, p. 41), esse modelo conflituoso restringe a análise, basicamente, pelas seguintes razões: por ignorar demandas que não são direcionadas ao Estado; por restringir a política ao universo institucionalizado, negligenciando a proliferação de múltiplos espaços politizados na sociedade civil; e por desconsiderar as relações cooperativas ou colaborativas entre atores societários e institucionais em torno da produção de políticas públicas.

Já na compreensão dos novos movimentos sociais, outros três aspectos também são enfatizados pela citada autora como limitantes da compreensão dos movimentos no bojo das relações com o sistema político. Primeiro, por desconsiderar que muitos movimentos podem assumir uma dimensão político-institucional ao vocalizarem demandas instrumentais ao sistema político; segundo, por ignorar movimentos que almejam o sistema político, o que acaba por reduzir toda ação coletiva ao nível societário; e, terceiro, por pressupor uma

autonomia e independência nas orientações dos atores coletivos que impede o reconhecimento de influências mútuas exercidas entre ambos os campos da sociedade e do Estado (NASCIMENTO, 2012, p. 42).

No paradigma latino americano, as teorias que orientaram a produção foram as vertentes europeias – marxista nos anos de 1970 e a abordagem dos novos movimentos sociais nos anos de 1980. Os movimentos sociais libertários ou emancipatórios e as lutas populares urbanas caracterizaram a identidade dos movimentos em prol da autonomia e da cidadania coletiva (GOHN, 1997). Em meados dos anos de 1970, emergiu no Brasil e na América Latina uma série de movimentos sociais com o objetivo de lutar contra as ditaduras militares e pelos direitos humanos, a exemplo do movimento sanitarista no Brasil, que lutou pela expansão dos serviços públicos e maior inclusão da população, movimentos por moradias, que debatiam o custo de vida, entre outros.

A bandeira pela volta do regime democrático combinava-se à luta pela dignidade materializada em direitos básicos (saúde, educação, moradia, alimentação etc.). Além disso, incluía-se à pauta dos movimentos sociais pré-constituente uma “nova cidadania” (DAGNINO, 1994), que não se restringiria apenas aos direitos básicos, mas se estenderia à participação política no sistema, ao “direito de ter direitos”. A ideia da participação como estratégia na construção da cidadania e na aposta do conhecimento popular, no saber do povo, passou a ser valorizada pelos movimentos e o investimento na educação e na comunicação popular passou a permear o discurso mobilizatório dos movimentos. “Em nome da diluição da dicotomia dirigente-dirigido todos deveriam participar integralmente do processo de tomada de decisão” (DOIMO, 1995, p. 124).

Enquanto na Europa o autor alemão Jürgen Habermas inspirava o debate acerca da autonomia da sociedade civil, no Brasil, os processos políticos e sociais vividos dificultavam a compreensão dos significados da autonomia. Habermas sugeria a necessidade de se ultrapassar o conceito tradicional de movimentos sociais para uma análise mais abrangente, capaz de considerar grupos e associações até então excluídas do modelo. Tratava-se, portanto, da transição dos novos movimentos sociais para a sociedade civil, cuja unidade de análise passava a incluir grupos mais diversificados.

O sistema que trata do campo da interação social, que é denominado por Habermas (1984) como o “mundo da vida”, é composto por associações voluntárias autônomas e auto-

organizadas que se diferenciam do mercado e do Estado<sup>6</sup>. Em Habermas é possível perceber a necessidade de autolimitação da influência dos atores da sociedade civil, pois, para ele, a formalização das organizações sociais, bem como sua dominação pelos rituais burocráticos, poderia significar “rendição aos imperativos organizacionais e o conseqüente distanciamento da base” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 710).

Além disso, os atores da sociedade civil não poderiam exercer poder administrativo, o que significa que a influência deles sobre a política ficaria a cargo das mensagens que, “percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançariam os núcleos decisórios” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 710). Afasta-se assim, a ideia de que a sociedade civil pudesse se apropriar de funções que competem ao Estado. Portanto, a transição de abordagem dos novos movimentos sociais para a sociedade civil não deixa de abordar o caráter *outsider* societário. Tanto Habermas quanto autores que seguiram nessa linha de argumentação, como Cohen e Arato, sugerem que a sociedade civil, à medida que é exitosa, opera fora das esferas de influência do Estado e do mercado para poder garantir a comunicação livre e o respeito mútuo (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

Ao explorar a questão da autonomia da sociedade civil no contexto brasileiro, Avritzer (2012, p. 389) argumenta que, até o início da redemocratização, o país enfrentou um forte período de intervenção do Estado nas formas de organização social. Durante a democratização, nos anos de 1980, a autonomia significou para os atores sociais “agir sem pedir autorização do Estado e, ao mesmo tempo, ignorar os limites colocados pelo Estado à organização interna e externa das associações voluntárias”. Havia, portanto, um sentido de oposição no conceito de autonomia, em que Estado e sociedade civil dialogavam de estruturas diferentes.

A autonomia da sociedade civil significou, para o autor, um período específico da história brasileira em que a forma de administrar não contava com a participação do Estado. Por outro lado, nos anos de 1990, essa perspectiva mudou e graças ao maior alcance da participação em diversas áreas de políticas públicas, começou-se a questionar como os atores sociais poderiam manter a autonomia na relação com o Estado e como poderiam superar uma fase de forte demarcação de espaço em relação ao Estado e se envolverem nos projetos governamentais sem, contudo, serem cooptados. Esse seria, para Avritzer (2012), o desafio da “interdependência política”.

---

<sup>6</sup> Sobre a sociedade civil, Habermas (2003, p. 99) diz: “O núcleo central é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”.

Lavalle e Szwako (2015) contrariam o argumento de Avritzer, que diz ter havido um momento específico na história política brasileira de autonomia da sociedade civil em relação ao Estado e que essa autonomia representou uma ausência de relação com o Estado. É que, para os autores, autonomia e interdependência se constituem reciprocamente em um processo contínuo e em diferentes períodos.

Seja como for, tornar a autonomia e a interdependência atributos de conjuntos de atores específicos [...] em vez de um *continuum* presente nas práticas de todo ator da sociedade civil e em diferentes momentos, é operação analítica tão implausível quanto a separação da trajetória da sociedade civil no Brasil em dois períodos demarcados pela passagem da ‘autonomia plena’ para a interdependência em relação ao Estado (LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 171).

Doimo e Rodrigues (2003) afirmam que, mesmo durante a ditadura militar, membros do Movimento Sanitarista tinham posições no governo como técnicos do Ministério da Saúde e do Instituto de Pesquisas Aplicadas. Ainda segundo os autores, em meados da década de 1980, as conferências nacionais (promovidas com o apoio do governo) já incluíam o movimento popular de saúde nas discussões sobre os rumos da saúde brasileira.

A luta por maior autonomia, aspecto do período de redemocratização, foi o que orientou a literatura da época a caracterizar a relação entre Estado e sociedade civil de maneira conflituosa. Não ficou claro, entretanto, que o aspecto peculiar de um período de forte intervenção do Estado nas formas de organização social resultaria, posteriormente e em um primeiro momento, na recusa da sociedade civil em interagir com aqueles que o oprimiram. Ou seja, a literatura transformou característica contextual em conceitual, modificando o que parecia ser um padrão de comportamento limitado a um período temporal – ou a períodos temporais, como quiseram Lavalle e Szwako (2015) – em um aspecto intrínseco à relação entre Estado e sociedade civil. Como colocado por Cardoso (1994), a ausência da relação não poderia ter sido interpretada como uma característica inerente e constitutiva dos movimentos sociais, e sim como uma categoria que explicava o sentido da ação política em determinado momento da história.

Na conformação de uma identidade essencializada, o discurso político e mobilizador enfatizava dicotomias para ressaltar a novidade dos ‘novos’ sujeitos e suas ‘novas’ formas de fazer política. Nunca é demais lembrar que essas análises estavam respaldadas por um padrão histórico de relação com o Estado marcado pelo autoritarismo, clientelismo, populismo, etc. Nesse contexto, a afirmação da autonomia era uma bandeira fundamental de luta que conformava uma referência capaz de expressar novos códigos ético-políticos. O problema foi a reificação do conceito de autonomia, como traço permanente e inexorável da identidade dos movimentos (TATAGIBA, 2009, p. 4).

O fato é que com a gradual abertura do Estado à participação da sociedade civil nas políticas públicas, resultante das lutas travadas pelos atores sociais, as perspectivas que separaram radicalmente o Estado da sociedade civil tornaram-se insuficientes para explicar as novas formas de organização da sociedade e suas relações com o Estado, sendo muitas vezes minimizadas ao âmbito da perda de autonomia, da instrumentalização e subordinação dos movimentos.

O processo de institucionalização da participação tem destaque em duas ocasiões da história política brasileira: na luta pelas Diretas Já (entre 1983 e 1984) e no processo constituinte (1987 e 1988). Os comitês pró-participação popular tiveram papel importante na Constituinte, pois se envolveram no processo de negociação com o Estado, ajudando a criar pontes e ampliar o diálogo em torno dos interesses populares. Uma das grandes vitórias deles foi o instrumento da emenda popular, a qual incluiu no âmbito político temas variados e caros à população, como a questão da violência, da reforma agrária, do saneamento básico, direito de greve, saúde, entre outros. Além das emendas, o tema da participação social aparece diversas vezes na Constituição Federal de 1988<sup>7</sup>, marcando assim um novo período no processo democrático do Brasil (SGPR, 2014).

As vitórias provenientes da Constituição deram luz ao processo de “aprofundamento democrático<sup>8</sup>”, caracterizado por novos formatos de discussão e deliberação e instrumentos de participação que cada vez mais uniam Estado e sociedade civil no diálogo pela melhoria da qualidade de vida do cidadão.

A partir de 1990, é possível identificar uma gama de instrumentos de participação caracterizados pela maior aproximação entre Estado e sociedade civil, com destaque para os conselhos gestores de políticas públicas<sup>9</sup> e os orçamentos participativos. Três áreas de políticas públicas constituíram sistemas descentralizados e participativos que se transformaram em parâmetros para as lutas sociais dali em diante: criança e adolescente, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); saúde – por meio da Lei Orgânica da Saúde; e assistência social – por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Na

---

<sup>7</sup> Art. 1º- Dos princípios fundamentais; Art. 10- Direitos sociais; Art. 14- Direitos políticos; Art. 79- Fundo de combate e erradicação da pobreza; Art. 194- Seguridade social; Art. 198- Saúde; Art. 204- Assistência social; Art. 206- Educação; Art. 216-A- Cultura e Art. 227- Criança e adolescente.

<sup>8</sup> Avritzer (2012) denomina “aprofundamento democrático” o período pós Constituinte, marcado pela orientação participativa da CF.

<sup>9</sup> Conselhos são instâncias colegiadas permanentes de participação social voltada ao diálogo e à negociação entre os diferentes setores envolvidos com a produção de política pública. Neles, o Estado e a 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 e agentes governamentais direta ou indiretamente responsáveis pela gestão de determinada área de política pública (SGPR, 2014, p. 42).

mesma época, os conselhos difundiam-se também em várias áreas de políticas públicas, constituindo-se em muitos casos como obrigatórios para o repasse de recursos federais para estados e municípios. Até o final da década de 1980 eram poucos os conselhos de políticas públicas com participação significativa da sociedade civil no âmbito nacional. Dados do mapeamento realizado pela Secretaria Geral da Presidência da República mostram que eram 15 em 1989. De 1990 a 1994 foram criados mais 10 conselhos e duas comissões de políticas públicas<sup>10</sup> com participação da sociedade civil, além da realização de oito conferências nacionais<sup>11</sup>.

Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foram criados 22 conselhos, duas comissões de políticas públicas e 19 conferências nacionais, ganhando proeminência ao longo da década de 1990 a importância das conferências enquanto espaços de deliberação e normatização, relevantes no processo de formulação da agenda pública (SGPR, 2014).

À guisa do que foi explorado até aqui, observa-se que apesar de diferentes abordagens acerca dos movimentos sociais e da sociedade civil, nenhuma delas considera a interação com o Estado sob a ótica da colaboração ou do caráter coconstituente de influência mútua entre os dois campos. As teorias dos novos movimentos sociais e do processo político analisam a sociedade e o Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas, o que resulta na limitação à explicação das interações entre atores societários e institucionais (NASCIMENTO, 2012).

O caso brasileiro, fortemente influenciado pela corrente europeia dos novos movimentos sociais, enfatizou o potencial de transformação dos movimentos ao mesmo tempo em que reafirmava sua autonomia perante as instituições políticas. O debate acadêmico sobre movimentos sociais no Brasil começou a entrar em declínio com a gradual abertura do Estado à participação da sociedade nas políticas públicas, no fim da década de 1980, dando lugar à literatura sobre participação e sociedade civil (DAGNINO, 1994), explicada

---

<sup>10</sup> As comissões de políticas públicas são instâncias colegiadas temáticas, instituídas por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de um objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades (Decreto nº 8.243/2014).

<sup>11</sup> As 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 de 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 Poder Executivo, em parceria com os conselhos de políticas públicas e geralmente com periodicidade definidas (SGPR, 2014, p. 63).

essencialmente pela dificuldade de se abordar a aproximação movimentos-Estado para além da noção de cooptação (SERAFIM, 2013).

A participação social, por meio da institucionalização dos canais de mediação entre sociedade e Estado, faz surgir na agenda de pesquisa brasileira uma potencial superação do dilema autonomia *versus* institucionalização, pois, uma vez inserida na complexa estruturação do Estado, a sociedade passa a nutrir o *continuum* evidenciado por Lavallo e Szwako (2015), permeado por ações circunstanciais, cuja diversidade de padrões abre oportunidade de questionamento para novos debates acerca da polarização entre os dois campos.

A ênfase na institucionalização da participação no nível nacional, acentuada a partir de 2003, quando o governo do então presidente petista Luiz Inácio Lula da Silva ampliou consideravelmente os espaços de participação da sociedade civil em diversos setores de políticas públicas (DOWBOR, 2012), contribuiu para ascensão dessa agenda de pesquisa. Ainda que presente a disputa entre a noção de autonomia ou interdependência, é possível identificar que a interação entre Estado e sociedade foi percebida na literatura acadêmica de diferentes maneiras. Os estudos voltaram-se para a análise da dinâmica interna dos espaços de participação institucionalizada, ressaltando dificuldades na interação com o Estado em termos de partilha de poder (TATAGIBA, 2002), igualdade de deliberação (ALMEIDA, 2010), impacto nas políticas públicas (AVRITZER, 2011), articulação entre os espaços existentes (CUNHA et al., 2011), entre outros. Apesar disso, os estudos não estavam orientados a pensar essas dinâmicas mais amplas de interação Estado e sociedade, ou de repensar essas próprias fronteiras.

A entrada do PT no plano nacional, a conseqüente ampliação das experiências de interação e a entrada de ativistas no Estado chamou atenção para esses problemas. Antes disso, o PT já dava sinais em suas gestões municipais e estaduais da aproximação entre Estado e sociedade, seja por meio dos canais de diálogo, seja por meio do preenchimento de cargos na estrutura do Estado (D'ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2011). Devido à importância do PT na história de maior aproximação entre a sociedade e a política institucional, convém dedicar uma seção para descrever esse processo mais detalhadamente.

## **1.2 Participação social e o Partido dos Trabalhadores**

O jogo institucional, na verdade, tem duas mãos. De um lado, nós levamos para dentro da institucionalidade burguesa, numa nova vitalidade, um espírito de compromisso com os interesses da população, com transparência. De outro, a instituição traz para nós seus padrões de comportamento, seus modos de 'fazer política', seus conceitos acerca do que é 'possível'. Enquanto partido de massas,

olhamos para as instituições com o olhar de quem está de fora; enquanto partido institucional, olhamos para as massas com o olhar contaminado pelo espaço institucional (PALMEIRA; VAINER; 1989).

Tratar da participação social no Brasil, a partir da década de 1980, requer envolver o Partido dos Trabalhadores, pois sua existência está intimamente ligada ao novo sindicalismo, movimento marcado pelas greves, campanhas salariais e atuação de trabalhadores na arena política. Conforme ressaltado por Souza (2011), a importância do protagonismo sindical nas lutas por redemocratização teve grande repercussão na literatura, basicamente por dois fatores: a organização na base das fábricas e a defesa de um sindicato democrático contribuíram na difusão dos valores participativos e a opção das lideranças sindicais pela luta institucional, por dentro do aparelho sindical, influenciou o campo movimentalista que até então apresentava fortes resistências com relação ao aparelho estatal (SOUZA, 2011, p. 12).

Fundado em 1980 e reconhecido oficialmente em 1982, o PT foi formado por dirigentes sindicais do novo sindicalismo, religiosos da Teologia da Libertação, acadêmicos ligados à esquerda, lideranças de associações e outros. O partido apresentava demandas relacionadas ao socialismo democrático, entendendo a importância de disputar as estruturas do Estado para ampliar a democracia. Oriundo da própria história do partido, a participação social aparecia como uma maneira de dar poder aos setores mais subalternos da população.

Como destaca Meneguello (1989), a proposta petista de organização partidária interna teve sua origem essencialmente no princípio da democracia participativa, permeada pela ideia de maximização da participação do cidadão nas decisões políticas. O Manifesto de fundação do PT, em 1980, demarcou o compromisso do partido com a participação social como um princípio programático que deveria nortear suas experiências políticas, como pode ser visto no trecho: “Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade” (PT, 1980, p. 2).

Em análise recente sobre o PT, Tansheit (2014, p. 61) expõe duas características que marcam a participação social como um princípio programático do partido. Primeiro, a defesa da democracia e da participação com um valor intrínseco às políticas desenvolvidas pelas administrações petistas, sendo um elemento constitutivo da gestão democrática e do processo de efetivação dos direitos garantidos pela Constituição de 1988. Segundo, pela não valorização dos processos políticos eleitorais em detrimento de outros processos participativos ou deliberativos de democracia, ou vive e versa, com o entendimento de que a relação entre representação e participação deve ser de coexistência e não de exclusão.

Com algumas especificidades quanto à formação do partido nos diferentes estados e municípios, é praticamente consenso na literatura que há forte vinculação da agremiação com movimentos sociais nos seus primeiros anos, o que levantou a curiosidade de vários analistas pelo fato de o PT conseguir canalizar, no plano institucional, uma série de demandas políticas reprimidas de diferentes atores sociais em um contexto mais amplo de crise de representação vivida pelos partidos políticos, especialmente na Europa Ocidental (AMARAL, 2010). Daí entende-se porque autoras como Meneguello (1989) e Keck (1991) qualificaram o PT como uma novidade na política brasileira. Meneguello chegou a afirmar que o PT se aproximava bastante do modelo de “partido de massa”, descrito por Duverger em 1980. Da mesma forma fez Anderson (2011), quando categorizou o partido como o único partido de trabalhadores e de massa existente no mundo após a Segunda Guerra Mundial.

Nos primeiros estatutos do PT, é possível perceber que havia a obrigatoriedade de consultar as bases nos processos decisórios. O primeiro experimento eleitoral do partido, em 1982, foi o momento mais claro da definição da proposta partidária, por meio da Plataforma Eleitoral Nacional: reforma agrária radical, desconcentração da propriedade privada e governo de trabalhadores (MENEGUELLO, 1989). O símbolo da preocupação do partido com a democracia participativa traduziu-se na criação dos Núcleos de Base, cujas principais características eram ligar o partido à sociedade, ampliar a conexão entre as várias instâncias partidárias e servir como um local de educação política e permanente atividade de militância (AMARAL, 2010).

Nos anos de 1989 a 1992 o PT já administrava uma quantidade relevante de cidades, basicamente por meio de uma concepção de participação baseada nos conselhos populares, que seriam espaços pelos quais os movimentos sociais exerceriam uma intervenção direta e se construiriam como atores centrais das administrações petistas (TANSHEIT, 2014). Contudo, conforme observa Pontual e Silva (1999), essa concepção participativa foi se transformando a partir do contato do partido com outras formas de organização, além dos movimentos que atuavam por meio dos conselhos populares – o que passa a alterar o olhar do partido sobre a participação social.

O aumento no número de prefeituras administradas pelo partido bem como as vitórias sucessivas de governos petistas em Porto Alegre – e a implantação do orçamento participativo (OP) – contribuíram substancialmente na identificação do partido com práticas exitosas de participação e o “modo petista de governar”, que deu origem a vários trabalhos que procuraram avaliar e disseminar, por parte inclusive do próprio partido, a forma de gerir e

desenvolver políticas públicas (BARRETO; MAGALHÃES; TREVAS, 1999; GENRO; SOUZA, 2001).

Os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos evidenciaram essa nova forma de articular a participação e foram experiências que se consolidaram como mecanismos de inovação participativa ao longo dos anos 90 no Brasil. Pode-se dizer que a ideia de institucionalizar a participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade foi a alternativa que encontrou condições históricas de realização num cenário altamente complexo, no qual a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perdeu força logo após toda a movimentação pré-Constituinte (TEIXEIRA, 2013, p. 53). Deve-se considerar, contudo, o que Cardoso (2004, p. 83) observou oportunamente sobre essa nova forma de relação entre Estado e sociedade. Para ela, o processo ocorreu de forma parcial, o que significa que não aconteceu em todas as áreas. Em suas palavras, “acontecia na saúde, por exemplo, mas não acontecia na educação; criava-se um conselho de mulher, mas não eram criados conselhos em outras áreas”.

O orçamento participativo<sup>12</sup> foi a experiência de participação local mais discutida no Brasil. Identificado em um primeiro momento com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre, o OP ultrapassou essa dimensão e se tornou presente em mais de 100 municípios do Brasil, além de ter alcançado outros países, a exemplo de Montevideu, Córdoba e Saint-Dennis, na França (AVRITZER, 2003). Na campanha eleitoral de 1996, o PT fez das suas experiências de governo em prefeituras e governos estaduais o centro de sua estratégia eleitoral, ancorada na boa avaliação que possuía das principais administrações petistas.

Teixeira (2013, p. 61) argumenta que o rumo tomado pelo PT durante a década de 1990 foi fruto de uma **escolha**, ou seja, entre as possibilidades contextuais e conjunturais que o partido possuía na época, os caminhos institucionais por dentro das prefeituras e a luta institucional para constituir novos direitos e instituições participativas (a exemplo do OP, dos conselhos e das conferências) foram os caminhos encontrados para dar seguimento ao ideário participativo do período anterior.

---

<sup>12</sup> Não existe um modelo único que explique o funcionamento do OP em todas as regiões, pois cada gestão adapta suas práticas de acordo com sua realidade. A saber, o orçamento participativo é um instrumento de gestão democrática no qual a sociedade pode participar de maneira efetiva e voluntária acerca dos destinos financeiros e escolha de prioridades para sua cidade. Sua principal função é provocar a população de forma que o governo possa ouvir quem está envolvido naquela realidade e compreender quais são as demandas daquela região. Complementando a democracia representativa, o OP configura-se como um mecanismo de aproximação entre governo e sociedade (MAGALHÃES, 2013).

Pontual e Silva (1999) acreditam que a ideia em torno da participação foi se alterando desde 1980, quando muitas expectativas se chocaram com a realidade. A distinção entre o que seria a participação autônoma e a participação em canais institucionalizados aumentou, trazendo à tona a noção de cogestão em contrapartida à noção de delegação absoluta do poder à sociedade – noção esta presente em parte das expectativas em torno dos conselhos populares.

A convivência entre setores conflitantes quanto a estratégias e formas de intervenção política passou a marcar a dinâmica interna do partido desde o início do período democrático. Surge então a ideia do “PT-*light*”, formado pelos segmentos menos radicais do partido, com menor teor ideológico, claramente adeptos da dinâmica democrática representativa que se estabelecia com a realização das eleições e com a elaboração da nova Constituição (MENEGUELLO; AMARAL, 2008, p. 5).

É importante colocar que o compromisso do PT com a participação social seguiu o ideário participativo que foi criado no Brasil, basicamente a partir da década de 1960. O ideário construído nessa década (1960) tratava a participação como uma forma de emancipação popular, contra a injustiça social e associada à estratégia da esquerda de construção de uma sociedade sem exploração. No novo contexto de transição oriundo da Constituinte, os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, “e o campo dos atores sociais diversificou-se com a multiplicação de organizações não governamentais e um tipo de organização engajada em causas não distributivistas” (LAVALLE, 2011, p. 35).

O tom de denúncia em relação às instâncias participativas, tais como os conselhos gestores, presente na primeira geração de estudos que fizeram esse tipo de análise, relacionava-se, então, às expectativas de alcance dessas esferas vinculadas às suas origens radicais. Não alcançando a radicalidade prevista nas décadas anteriores, a participação cidadã consagrada na década de 1990 assumiu feições mais abstratas, além de um discurso voltado para a linguagem dos direitos humanos.

O ingresso do PT na dinâmica eleitoral como partido de apelo político amplo impôs a definição da política de alianças e da ampliação do leque de setores políticos. Ao longo da década de 1990, o partido adotou posicionamentos cada vez mais flexíveis do ponto de vista da construção de alianças eleitorais e da formação de frentes para disputa de pleitos presidenciais (MENEGUELLO; AMARAL, 2008, p. 6).

Os imaginários criados em torno da participação foram reduzidos, segundo Teixeira (2013), e as energias do partido eram agora direcionadas à relação com o Estado e em espaços

de diálogo restritos entre movimentos e partidos, mediados por prefeituras do campo da esquerda, e em conquistas legais e espaços institucionais. No interior desse cenário ambíguo, a democracia brasileira passou a experimentar um novo processo de participação, no qual Estado e sociedade puderam construir e direcionar políticas públicas de uma maneira interativa.

O PT também foi avaliado em outras questões, principalmente quanto a sua inserção na arena legislativa e executiva e as transformações ideológicas alcançadas. De maneira geral, a literatura aponta para a caminhada rumo ao centro do espectro político, a desideologização do programa político, o comprometimento com a democracia representativa, a maior ênfase nas disputas eleitorais, a profissionalização da estrutura partidária e a autonomização das lideranças com relação à base (AMARAL, 2003; SAMUELS, 2004; HUNTER, 2007; RIBEIRO, 2008 *apud* AMARAL, 2010, p. 54).

Muitos desses autores ressaltam alguns fatores que tentam justificar a alteração ideológica do partido que refletiu diretamente em sua forma de governar, por exemplo, o afastamento dos movimentos sociais (HOCHSTETLER, 2008), o abandono a princípios como os da participação social (SAMUELS, 2008), o presidencialismo de coalizão (AMORIM NETO, 2007), entre outros. Quanto à política de alianças, Teixeira (2013, p. 73) aponta:

[...] o PT precisa expulsar os que não são favoráveis às políticas de alianças (ou pelo menos diminuir sua importância) para ganhar as eleições, e ao ganhar as eleições precisa lotear cargos e ministérios, precisa negociar com a Câmara e o Senado. Por isso não pode levar adiante um projeto de identificação entre governo e sociedade, porque o governo é muito plural internamente, e até contraditório, então a ideia de democracia participativa também tem que se afrouxar.

Apesar das críticas e realidades evidenciadas a partir da vinda do PT para a Presidência da República, muitos estudos convergem para o fato de que houve forte transição dos atores da sociedade civil para dentro da máquina pública (D'ARAÚJO, 2009; ABERS; TATAGIBA, 2014; LAVALLE; SZWAKO, 2015). A começar pelo próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva – ex-metalúrgico e ex-sindicalista –, passando por ministros, secretários e outros postos do alto escalão do governo, a gestão petista foi marcada pela transição de membros de movimentos e organizações da sociedade civil para dentro do Estado.

Quando Lula chegou ao poder o Brasil já era visto internacionalmente como um país de experiências participativas exitosas (WAMPLER, 2008), seja pelas experiências petistas ou de outras administrações partidárias realizadas no âmbito municipal ou estadual. A guinada para o nível federal, no sentido de sua ampliação e diversificação, não conseguiu desenvolver temas e demandas dos movimentos sociais, como o orçamento participativo federal – apesar

de ter se mantido no plano de governo do PT em 2002 – nem tampouco a questão da paridade<sup>13</sup>, mesmo acontecendo na teoria em muitos espaços participativos, mas sendo “fictícia” na prática (TATAGIBA, 2002). No entanto, muitos avanços em relação à participação foram realizados a partir da vitória do PT no executivo federal, mas os detalhes sobre essas transformações serão abordados mais adiante.

Entender como o PT foi formado, suas transformações e de que maneira se estruturou nas arenas municipais, estaduais e federal é importante para que se entenda a posição do governo ao optar por uma gestão formada por pessoas com conhecimento não apenas técnico, mas também por muitos membros de movimentos e organizações da sociedade civil. Ademais, remontar à história do partido traz apontamentos relevantes quando se analisa o andamento da participação no Brasil, especialmente para esta pesquisa, em que o enfoque temporal compreende gestões petistas. No entanto, existem questões em aberto em relação a maior aproximação entre a sociedade e o Estado e o que foi possível fazer de fato. A atuação dos ativistas institucionais será melhor avaliada na próxima seção e trará subsídios importantes para entender seu desempenho perante um Estado complexo e heterogêneo como o Brasil.

### 1.3. O binômio Estado/Sociedade

O processo de construção democrática poderia então ser considerado o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ter seu terreno reduzido ao do conflito entre sociedade civil e Estado (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p.16).

Segundo estudo de D’Araújo (2009), 45% dos nomeados a cargos de diretor e secretário no primeiro mandato de Lula eram filiados a sindicatos. Esse número diminuiu ligeiramente e atingiu 42,8% no segundo governo. No mesmo período, chama-se a atenção para o número de filiados na sociedade brasileira, correspondente a 18% – muito abaixo dos números encontrados nos dois mandatos de Lula. A pesquisa mostrou ainda que o alto índice de filiação não competia apenas à esfera dos sindicatos; esses funcionários (DAS-5 e DAS-6,

---

<sup>13</sup> Para Fraser (2001), para que haja *participatory parity*, deve haver: 1) distribuição dos recursos materiais de modo que assegure aos participantes independência e voz; e 2) respeito a todos os participantes e igual oportunidade para alcançar estima social. À guisa de como a paridade ocorre nas instituições participativas brasileiras, ela geralmente está relacionada à igualdade de representantes do governo, da sociedade e das áreas interessadas.

que correspondiam aos cargos de diretores e secretários) também apresentaram experiências em participação em movimentos sociais, associações e outros tipos de organização.

Apesar de esse ser um movimento recente na organização institucional do Brasil, não quer dizer que em outros momentos essa interação não tenha havido (ALONSO; COSTA; VIEIRA, 2007; DOWBOR, 2012). A literatura que se ocupou de analisar as estratégias utilizadas pelos movimentos sociais já havia percebido que a ocupação em cargos públicos poderia ser tão legítima quanto o método de ações coletivas não organizadas.

A relação dos movimentos sociais com o Estado frequentemente era vista como tendo apenas duas possibilidades: ou o movimento falharia, ou se tornaria institucionalizado – e então deixaria de existir como movimento, seja porque os seus objetivos políticos foram alcançados, seja porque ele havia se tornado um membro da comunidade política e agora funcionava como um grupo de interesse (GOLDSTONE, 2003, p. 20). No Brasil, os estudos sobre movimentos sociais e sociedade civil que permearam as décadas de 1970 e 1980 foram marcados fortemente pela ênfase na sua externalidade, a qual caracterizava os movimentos como virtuosos, democráticos e com diretrizes distintas daquelas adotadas pelas agências estatais (CAYRES, 2015).

Essa imagem dicotômica implicava uma compreensão homogeneizante tanto da sociedade civil como do Estado, conforme se extrai do texto a seguir colacionado:

Reproduzia-se, de uma forma acrítica, a velha oposição liberal entre sociedade e Estado, imagem que parecia justificar na fase de luta contra os regimes autoritários, momento histórico em que, por razões óbvias, parecia haver uma unidade política da sociedade contra o Estado. Mas a insistência nessa oposição depois de superada essa conjuntura (e ainda dentro dela) não somente empobreceu a compreensão da verdadeira natureza da sociedade civil, como abriu a porta para essa re-significação (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 22).

McAdam, Tilly e Tarrow (2001) obtiveram destaque no meio acadêmico ao evidenciarem as sinergias possíveis entre Estado e movimentos sociais. Os atores apostaram na análise dessa interação sob a ótica do conflito, em que as oportunidades políticas (*political opportunities*) inseriam os movimentos no sistema político institucional, o qual, sob a égide das interações conflituosas, promoviam mudanças sociais e políticas. Apesar de admitirem a aliança entre movimentos sociais e atores estatais, segundo os autores, a proximidade com a institucionalidade, de forma geral, era o que explicava a adoção de políticas mais moderadas e o declínio do ciclo de protestos (TARROW, 2009).

Contudo, tais análises começaram a ser tensionadas a partir da empiria das análises que identificavam projetos cooperativos entre Estado e sociedade, em detrimento do conflito,

apenas. Chappel (2003, p. 85), ao avaliar as estratégias utilizadas pelo movimento feminista na Austrália e no Canadá, percebeu que tanto estratégias dentro quanto fora da política institucional eram empregadas como maneiras de se alcançar os objetivos do grupo. A autora ressaltou ainda a dificuldade dos grupos em lidar com a dialética entre manterem-se autônomos e serem responsivos com os demais ativistas que estão fora da burocracia.

Antes mesmo dos anos 2000, já havia apontamentos na literatura que caminhavam na direção da cooperação, ao invés de indicarem apenas o caminho do conflito. É o que apontaram Giugni e Passy (1998, p. 82) ao abordarem a complexidade da sociedade civil moderna. Os autores comentaram que os movimentos tentaram expandir seus canais de acesso ao Estado a fim de aumentarem suas chances de alcançar seus objetivos políticos, e *“one way for movements to do so is to become integrated into state structures and to address their claims from inside”*.

Na Europa, a maioria dos movimentos trabalhistas do século XIX atuou simultaneamente na construção de sindicatos para organizarem protestos e na construção de partidos trabalhistas para organizarem a votação e a eleição de representantes. Nos Estados Unidos de Roosevelt, seu programa de bem-estar avançou graças ao Partido Democrata em conjunto com os movimentos sociais reformistas; na direita, o nazismo nasceu como um movimento social, mas triunfou como um partido político (GOLDSTONE, 2003). Ruzza (1997), ao analisar o movimento pacifista italiano, concluiu que foram os militantes que atuavam em instituições que puderam fornecer recursos para as iniciativas do movimento.

A atividade de se repensar a relação entre Estado e sociedade civil renovou não apenas os paradigmas teóricos dos movimentos sociais, mas também a literatura que repensava a atuação do Estado. Em Evans (1993) já é possível perceber que as interações entre o Estado e as redes da sociedade civil foram importantes para o desenvolvimentismo. Isso porque ao mesmo tempo em que uma sociedade civil dinâmica é capaz de fortalecer as instituições do Estado, estas podem construir ambientes propícios para a dinamização da própria sociedade. O autor afirmou ainda que as ações desempenhadas pelas agências públicas podem forjar redes de engajamento cívico entre os cidadãos, por exemplo, e isso pode ser utilizado para fins desenvolvimentistas.

Faria (2010), ao utilizar o termo “sinergia” de Evans, para definir as ações complementares entre Estado e sociedade civil, lembrou que, para o autor, cidadãos engajados podem se tornar uma fonte de disciplina e informação para as agências públicas, além de auxiliarem na execução de projetos.

Mas o que difere burocratas do governo de ativistas institucionais? Ao citar o movimento feminista como exemplo, Eisenstein (1995) distinguiu os grupos a partir da responsabilidade que o grupo *inside* assume ao se posicionar ideologicamente dentro do Estado. A ideologia é algo que une ativistas de dentro e de fora do espaço político formal, além disso, ativistas institucionais utilizam seus recursos, informações e acessos para afetarem mudanças políticas em prol do movimento. Eles podem ser especialmente importantes quando os movimentos enfrentam forte oposição política aos seus interesses dentro do governo (SANTORO, McGUIDE, 1997, p. 514).

Abers (2015, p. 148), ao analisar o programa Bolsa Verde do Governo Federal brasileiro, concluiu que mesmo não tendo conexões com movimentos sociais, os atores envolvidos com a política podem ter algo em comum com os ativistas, a partir de um comprometimento pessoal, profissional ou fruto de uma formação acadêmica – o que torna tênue a linha que separa os burocratas comprometidos dos ativistas. Em seu trabalho, ela tentou expandir a compreensão do ativismo, entendendo-o como um “tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva”, ao invés de presumir que ativistas devem pertencer a uma rede de movimento social.

Visto historicamente na literatura social como uma esfera ruim e perversa, o Estado passou a compartilhar seus projetos políticos<sup>14</sup> com a sociedade e boa parte da literatura que acompanhou esse debate alterou o truísmo: ao invés da cooptação dos atores sociais, passou-se a admitir que a incorporação de ativistas civis à esfera do Estado seria uma forma de acelerar a democratização do sistema político (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Essa visão, também reducionista como outrora o era, não expõe as tensões e os dilemas que perpassam os diferentes contextos políticos e nem as alterações ou deslocamentos de sentido quando se muda o campo de ação da esfera civil para a esfera estatal, além de manter a leitura virtuosa da sociedade civil como democratizadora.

Igualmente importante é a abordagem da continuidade que Goldstone (2003) colocou ao dizer que os protestos e a política convencional dos movimentos não poderiam ser substituídos pelo engajamento dos atores na burocracia. Momentos e oportunidades dirão se estar *in* caberá melhor do que estar *out*, e vice-versa.

---

<sup>14</sup> A noção de projeto político está sendo utilizada aqui conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) expuseram: para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam e ação política dos diferentes sujeitos.

*It is more accurate to think of a continuum of alignments and influence, with some groups having very little access and influence through conventional politics, others having somewhat more, and still others quite a lot; but groups may move up and down this continuum fairly quickly, depending on shifts in state and party alignments (GOLDSTONE, 2003, p. 9).*

Os principais estudos que deram início às análises sobre a aproximação cooperativa entre Estado e movimentos sociais concentraram-se prioritariamente no movimento feminista (FREEMAN, 1975; EISENSTEIN, 1995; BOLES, 1991; FLAMMANG, 1987; GAGNÉ, 1996). No Brasil essas análises são mais recentes e trazem pesquisas em áreas variadas, tais como meio ambiente (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; LOSEKANN, 2009; ABERS, 2015); política habitacional (SERAFIM, 2013); políticas para mulheres (ABERS; TATAGIBA, 2014), economia solidária (SILVA, OLIVEIRA, 2011); saúde (RICH, 2013; DOWBOR, 2012) e engajamentos diversos (FELTRAN, 2005; SEIDL, 2009). Os objetivos dessas pesquisas variam, mas a identificação de atores que atuam dentro da máquina pública como ativistas em alguma área de política pública é unânime.

A literatura nacional inclinou-se mais para a análise do ativismo institucional a partir da vinda do Partido dos Trabalhadores para o Governo Federal. No entanto, presume-se que anteriormente ao PT no Governo Federal já ocorria o trânsito de atores para posições de responsabilidade política, principalmente em nível municipal e estadual. Trajetórias semelhantes tornaram-se visíveis também na América Latina: no Chile, com a transição e os governos da *Concertación*, no México de Fox, no Peru de Paniagua e Toledo e na Argentina de Kirchner (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Apesar de variações setoriais, explicadas pelo contexto histórico de cada área, o governo petista de Lula apresentou de maneira inédita uma abertura significativa por parte do Governo Federal aos movimentos sociais. No entanto, o governo não possuía um projeto centralizado e uniforme que apontasse para a institucionalização de políticas participativas.

Ao invés disso, iniciativas participativas, capacidades e experiências já existiam em vários setores da política, muito antes de Lula chegar ao poder. O fato de novas rotinas parecerem ter proliferado durante seu governo deve ser entendido como um resultado da maturidade e da complexidade de movimentos sociais brasileiros específicos, combinado com oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 348).

Para alguns partidos políticos, como foi o caso do PT, a trajetória de engajamento em organizações e movimento sociais (conformando um “capital associativo”) constituiu um

recurso importante do ponto de vista da legitimação e, em vários casos, da viabilização eleitoral das candidaturas (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Existe um desafio metodológico ao analisar a complexa interação entre Estado e movimentos sociais no que tange à identificação dos atores e seus múltiplos pertencimentos, de maneira que seja possível verificar se os sujeitos que ocupam cargos no Estado podem ser incluídos como membros de um movimento. Além disso, são necessários dados empíricos para que se possa entender em quais condições os vínculos identitários e os compromissos coletivos sobrevivem ou não a mudança de posição dos atores que transitam do social para o estatal (ABERS; VON BÜLOW, 2011). Mais à frente será abordado o perfil de cada um dos atores que atuaram na Política Nacional de Participação Social, identificando as trajetórias anteriores ao pertencimento ao governo, bem como o que foi possível fazer pela participação social enquanto gestores públicos.

O objetivo de ter exposto esta discussão foi, em primeiro lugar, levantar o debate sobre as possíveis conexões entre Estado e sociedade para além do conflito, a partir de um olhar voltado para a atuação de atores da sociedade civil dentro do Estado, numa lógica que altera os paradigmas de cooptação. Viu-se que uma das possibilidades dessa interação compreende o trânsito de atores societários para dentro da máquina pública, mostrando assim a face promissora e o caminho profícuo que a interação pode trazer tanto para o Estado quanto para a sociedade. Ao identificar esse tipo de interação, os próximos capítulos tentarão perceber a dupla tensão do ativista ao lidar com o Estado e com a sociedade.

Embora a literatura tenha caminhado rumo a um melhor entendimento sobre a relação entre Estado e sociedade, poucas pesquisas têm olhado para a tensão sofrida pelo ator social que passa a compor o aparato burocrático. Não se trata, contudo, de um retrocesso ao paradigma da cooptação, e sim revelar as tensões existentes ao estar inserido em uma estrutura de Estado ao mesmo tempo em que se dialoga com a sociedade civil. A participação social permite um olhar abrangente tanto sobre a sociedade quanto sobre o Estado, diferenciando-se da agenda acadêmica nacional, que tem abordado essa interação em agendas mais específicas, como o meio ambiente, políticas habitacionais, para mulheres etc. Ao contrário dessas agendas, a participação social comporta a interação entre atores de diferentes áreas em prol do envolvimento político da sociedade no sistema mais amplo. Viu-se que há intrínseca ligação entre participação social no Brasil, o Partido dos Trabalhadores e o aumento na transição de membros da sociedade para o Estado. Mas, o que de fato foi-se possível fazer neste contexto e de que maneira esses atores puderam contribuir no campo democrático participativo? É o que a próxima seção busca apresentar.

#### 1.4 Participação, PT e a relação Estado - sociedade

É preciso compreender os impactos do PT ter “ganhado o governo, não o poder”, e como a aposta, ao invés de ser “no povo na rua”, “na pressão”, “no saber popular”, “na partilha do poder” como forma de estabelecer uma nova governabilidade, foi, ao revés, na escuta, no diálogo, em práticas consultivas (TEIXEIRA, 2013, p. 105).

A vinda do PT para o Governo Federal impactou significativamente o cenário de participação social no Brasil. Ao longo do governo Lula foram criados espaços de participação e reformulados aqueles já existentes. Entre sua gestão (2003-2010) foram realizadas 75 conferências nacionais sobre diversos temas, sendo 70% deles debatidos pela primeira vez. Mais de cinco milhões de pessoas, aproximadamente, participaram de diferentes etapas das conferências nos âmbitos municipal, estadual e nacional.

O Governo Federal também criou 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas que contavam com participação social. Além disso, foram reformulados 16 conselhos e uma comissão, ampliando significativamente a presença da sociedade civil nesses colegiados. Criaram-se também novos espaços de participação, como o processo de participação do Plano Plurianual (PPA), realizado em 2003, e as mesas de diálogo – que produziram resultados importantes na formulação de políticas públicas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

As conferências nacionais ganharam proeminência a partir do governo Lula, em 2003, apesar de não serem uma novidade na história política brasileira, já que seu surgimento é datado de 1941 (TANSHEIT, 2014). Porém, foi apenas na gestão de Lula que essas instituições atingiram um novo patamar na formulação de políticas públicas e passaram a se desenvolver como “espaços de discussão ampla, nos quais governo e sociedade, por meio de suas mais diversas representações”, entabularam “um diálogo de forma organizada, pública e transparente” (PORTAL BRASIL, 2007).

Ventura (2013 *apud* TANSHEIT, 2014, p. 69) coloca que a institucionalização da participação social em escala nacional foi impulsionada a partir de Lula basicamente por três grupos de mecanismos: primeiro, a constituição de instrumentos de diálogo entre governo e sociedade, com destaque para a criação de 84 ouvidorias públicas nos três primeiros anos do primeiro governo Lula; segundo, a utilização de audiências públicas e a criação de mesas permanentes de diálogos entre governo e sociedade civil; e, por fim, a constituição, potencialização e fortalecimento dos conselhos nacionais de políticas públicas e das conferências nacionais de políticas públicas.

Importante notar que já nos anos iniciais do primeiro mandato de Lula não havia mais setores internos ao PT dizendo que a via institucional da participação não era válida, nem tampouco a política de alianças, alvo de intensas críticas nos períodos anteriores (AMARAL, 2010).

Nesse contexto, novos ministérios e secretarias foram criados e pessoas dos movimentos ou muito próximas a eles ideologicamente ocuparam cargos no Governo Federal. Na pesquisa de D'Araújo (2007), que analisou a origem dos cargos comissionados ao longo do primeiro mandato do então presidente Lula, 45% dos entrevistados declararam que pertenciam a movimentos sindicais e 46% a movimentos sociais – número bem acima das médias nacionais de associativismo civil, conforme se pode observar na figura 1.

**Figura 1:** Perfil sindical e associativo<sup>15</sup>

**DAS-5, DAS-6 e NES – Perfil associativo**

	DAS-5	DAS-6	NES	Total *
Sindicalizados	97	30	9	136 (45%)
Participação em central sindical	19	11	2	32 (10,6%)
Participação em conselho profissional	79	18	9	106 (35,1%)
Participação em conselho gestor	65	21	10	96 (31,8%)
Participação em experiências de gestão local	52	14	6	72 (23,8%)
Participação em movimento social	95	34	10	139 (46%)
Participação em entidade patronal	8	5	2	15 (5%)
Direção de entidade do 3º setor	22	6	4	32 (10,6%)

Fonte: D'Araújo (2007, p. 44).

No estudo realizado pelo governo sobre o balanço da participação até 2014 (SGPR, 2014), os conselhos de políticas públicas, as conferências de políticas públicas, as mesas de diálogo, o PPA participativo e a Ouvidoria Pública foram considerados os principais espaços de participação no Governo Federal. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – conhecido como “Conselhão” – também foi uma das grandes novidades no que tange a partilha de poder. Seu objetivo era:

<sup>15</sup> Nomenclatura dos níveis hierárquicos dos cargos DAS a partir de 2003: DAS-101.5: Chefe de gabinete de Ministro de Estado, diretor de departamento, consultor jurídico, secretário de controle interno, subsecretário de planejamento, orçamento e administração; DAS-102.5: Assessor especial de Ministro de Estado; DAS 101.6: Secretário de órgãos finalísticos, dirigentes de autarquias e fundações, subsecretários de órgãos da presidência da república; DAS-102.6: Assessor especial. Cargos NES: cargos de natureza especial do poder executivo (D'ARAÚJO, 2007, p. 10).

Assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.<sup>16</sup>

A expressão “escuta forte” passou a ser muito usada no governo Lula e refletia a estratégia do Governo Federal no tocante à participação social, qual seja: “ampliar espaços de participação e interlocução social; ampliar as vozes dos cidadãos por meio de suas organizações e movimentos sociais e abrir o estado para essa interlocução” (CICONELLO, 2012, p. 15). Para Teixeira (2013, p. 15), a ideia de escuta no governo Lula estava mais relacionada à noção de público fraco (de Nancy Fraser) do que de radicalização democrática, como quis colocar o PT ao assumir o poder, pois o debate não se transformava em deliberação, “constituindo-se no máximo como uma escuta”. O próprio levantamento do governo<sup>17</sup> sobre o estado da arte da participação no Brasil assumiu a dificuldade de se processar, operacionalizar e levar em consideração o que se ouvia (CICONELLO, 2012).

A literatura que trata sobre a deliberação pública mostra que a presença desses canais não garante, por si só, que haja inclusão da participação nos processos de tomada de decisão, por meio da disseminação e reforma dos canais participativos (DRYZEK, 2002; FUNG; WRIGHT, 2003).

Faria (2010) observa que outras variáveis são necessárias para a construção de uma dinâmica cooperativa, que redunde em um processo inclusivo mais amplo, com destaque para a importância da presença de atores institucionais engajados na promoção e sustentação de inovações participativas em curso. Apesar da inegável disposição do governo Lula em ampliar suas bases de negociação para além dos atores políticos, a autora afirma a necessidade de que as incorporações sociais nos processos de discussão governamental tornem-se uma política de governo, politicamente sustentada, e deixe de ser marginal e seletiva. Os programas do governo de áreas distintas são desigualmente submetidos a processos participativos e em diferentes graus de intensidade (PIRES, 2014), o que resulta no sucesso da participação em algumas áreas e outras não e na falta de centralidade da participação social como um projeto político de maior alcance.

---

<sup>16</sup> Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, art. 8°.

<sup>17</sup> O estudo é fruto de uma parceria entre a Secretaria Geral da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, como parte do projeto Diálogos Setoriais EU-Brasil.

Na saúde, área que historicamente caminhou lado a lado com a participação social no Brasil, é possível perceber que a entrada de ativistas no Ministério da Saúde facilitou processos que até então não iam para frente, apesar dessa prática já ser comum no Ministério mesmo antes de 2003, sendo substancialmente potencializada a partir do governo PT. Contudo, as dificuldades também não foram poucas. A pesquisa de Dowbor (2012) mostra que mesmo antes de assumir o poder a rede de movimentos ligada ao PT já havia participado da reformulação do Ministério, que entrou no Plano de Governo do partido. Apesar de todas as facilidades obtidas por meio das estratégias institucionais adotadas pelos movimentos, os transtornos, principalmente referentes à aquisição de recursos públicos, são colocados pela autora como barreiras que não puderam ser superadas apenas por meio da mobilização dos ativistas – apesar de não ser esta a maior evidência da pesquisa, uma vez que a análise sobre as estratégias alternativas obtidas pelo movimento ganhou um enfoque maior.

Numa análise mais detalhada sobre as atividades desempenhadas por ativistas, Abers (2015, p. 164) mostra, por meio do programa Bolsa Verde do Governo Federal, o quão criativamente agia o médio escalão que estava envolvido no programa ao constituir parcerias inovadoras e ser mais do que “seguidores de ordem” de seus superiores, criando alternativas dinâmicas para levar adiante pautas ambientalistas. Ao mesmo tempo, é possível perceber, por meio das entrevistas, vários vícios que os servidores detectaram no programa, no Ministério, na interação com outros ministérios e em suas próprias atividades. É o que diz, por exemplo, um entrevistado ao reclamar da tendência dos supervisores de supervalorizarem as metas numéricas em detrimento aos objetivos ambientais, o que reforça a ideia de que é preciso olhar para as atividades de maneira sistêmica, levando em consideração o contexto em que esses ativistas estão inseridos e o que é possível se fazer. Sendo assim, a autora confronta o dilema da relação do ativista com o Estado e a constante busca por dar resposta à sociedade.

A centralidade do Partido dos Trabalhadores nos estudos das trajetórias de ativistas para dentro do Estado evidencia a importância de se olhar para o PT ao analisar esse tipo de interação entre Estado e sociedade. Deve-se, contudo, fazer duas ponderações: primeiro, considerar que esse trânsito não é exclusividade do partido, e sim potencializado a partir de um projeto de governo que levava em conta, mais que outros partidos, inserir na gestão pública membros da sociedade civil organizada. Em segundo lugar, estudar a formação do partido, bem como seu percurso ao longo dos anos, explica não apenas o motivo dessa transição sociedade-Estado, respaldada na explicação de que sua composição política inicial era constituída essencialmente por movimentos populares e organizações sociais, mas também

revela pistas importantes sobre suas alterações ideológicas, técnicas e políticas que tiveram impacto na construção de um projeto sobre participação.

O que os dados relacionados ao desenrolar da participação desde 2003 até os períodos mais recentes mostram é que ao mesmo tempo em que a participação se desenvolveu como uma bandeira importante, amparada pela institucionalização de práticas e uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade, o teor da participação como primordial dentro de um projeto político foi perdendo força gradativamente, devido à desideologização do partido e às tendências partidárias ganhando poder. Quando se contrasta o fato de vários atores terem transitado dos movimentos e organizações para dentro do Estado com a afirmativa de que a moderação foi o tom trilhado em relação à participação (TEIXEIRA, 2013), levanta-se o questionamento sobre o contexto em que esse cenário se desenvolveu.

Essa tensão, presente no duplo movimento de entrada de ativistas e abertura de oportunidade de participação em nível nacional e a mudança em relação ao projeto participativo, pode ser vista de maneira ainda mais intensa com a mudança de governo, Lula para Dilma. Há sinais de que a administração de Dilma Rousseff, atual presidente do país, se distanciou dos movimentos sociais, esfacelando rotinas de negociações mais fluidas que ocorriam com maior intensidade na gestão de Lula (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

A percepção das mudanças na interação com movimentos sociais, as quais precisam ainda ser estudadas com profundidade pela Ciência Política, mostra que existe certa continuidade de um projeto político participativo frágil que pode ter sido acentuado a partir de uma nova gestão pouco permeável a esse tipo de relação. Apesar dessa conjuntura, os ativistas permanecem nos quadros burocráticos, com níveis diferentes em relação à permeabilidade de cada área, mas com papéis importantes na construção de políticas públicas. A Secretaria Geral evidencia o quadro ativista dentro do Governo Federal, levantando questionamentos sobre qual o papel que esses atores são capazes de exercer em meio a um contexto político complexo. A análise dos possíveis fatores limitantes de suas atividades será feita mais adiante; por hora, cabe aprofundar no papel da SGPR no que tange à interação entre Estado e sociedade civil, bem como na trajetória dos ativistas e no processo de negociação na Política Nacional de Participação Social.

## 2 EXPLORANDO O OBJETO DE PESQUISA: A FORMULAÇÃO DA PNPS

A história contada nesta seção remonta a 2003, mesmo sabendo que, temporalmente, a discussão acerca da participação no Brasil vem se consolidando bem antes disso, acentuada a partir da Constituinte. Como assumido anteriormente, acredita-se que a vinda do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal intensificou o debate em torno da participação; além disso, relacionar a Política Nacional de Participação Social a um projeto maior de democracia e de participação requer necessariamente voltar o olhar para 2003, quando a discussão ficou mais evidente, e mais ainda a partir de 2011, quando o governo falou pela primeira vez em uma política específica para lidar com a temática.

Nesse contexto, o presente capítulo se debruça sobre a PNPS, remontando sua história<sup>18</sup> e identificando os principais atores envolvidos no seu processo de formulação dentro da Secretaria Geral. Portanto, o texto está estruturado de forma a conduzir a trajetória que levou a uma política de participação, amparada por entrevistas, documentos de eventos organizados, a fim de discutir a participação social.

Para tanto, inicia-se abordando a estrutura da Secretaria Geral, explicando sua função de intermediadora entre o governo e a sociedade e os papéis adquiridos ao longo dos anos. Ao entender a estrutura e as atividades da SGPR, fica mais fácil identificar porque a Secretaria é um dos órgãos que continua a empregar importantes ativistas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

A caracterização das trajetórias dos atores faz parte do rol de entrevistas feitas por esta pesquisa, que conta com sete entrevistas com atores governamentais lotados na Secretaria Geral, cinco entrevistas com atores sociais dos mais diversos segmentos e três entrevistas com atores governamentais da Casa Civil e do Ministério do Planejamento<sup>19</sup>, que colaboraram na negociação da Política com a SGPR. As entrevistas não são identificadas, nem por nome nem por gênero e seguem numa ordem aleatória, conforme representado na figura 2.

---

<sup>18</sup> É importante destacar que a pesquisa enfrentou algumas dificuldades metodológicas para reconstruir a história da PNPS. Primeiramente, como o processo remete ao início do governo Lula, muitos desses atores já não faziam parte do governo. Além disso, a pesquisa ocorre em período eleitoral de mudança de gestão, quando a SGPR também está passando por reestruturação dos cargos. Por fim, por se tratar de um processo inacabado, haja vista sua rejeição pela Câmara dos Deputados, não se teve acesso aos documentos produzidos, como minutas e relatórios dos diversos encontros. Como tentativa de contornar o problema foram feitas entrevistas com pessoas-chaves, em postos diretivos, que tiveram à frente do processo, e pela triangulação de métodos de pesquisa.

<sup>19</sup> Outros órgãos do Governo Federal participaram dos debates. No entanto, percebeu-se por meio das entrevistas que as maiores negociações foram feitas com esses dois órgãos. Além do que, são órgãos centrais para o governo. O capítulo 3 da dissertação trará mais detalhes sobre essa escolha.

**Figura 2:** Representação do rol de entrevistas por segmento

Fonte: Elaborado pela autora.

O método utilizado para fazer o mapeamento dos atores envolvidos foi o *snowball*<sup>20</sup>, no qual um participante faz indicação de outro com base em critérios pré-estabelecidos. A técnica consiste na identificação de um ou mais integrantes da amostra que indicam outras pessoas potencialmente qualificadas para contribuir na pesquisa<sup>21</sup>, e assim por diante, até a obtenção de número satisfatório que possa responder aos objetivos da pesquisa (BECKER, 1993).

Identificaram-se os primeiros entrevistados por meio de contatos pessoais da autora dentro da SGPR e também por meio de pesquisas *online* sobre a PNPS com o objetivo de saber quem eram os principais atores envolvidos no governo com o Decreto. Ademais, pessoas envolvidas na área participativa foram consultadas a fim de indicarem potenciais nomes para se iniciar a bola de neve na sociedade civil.

O capítulo também detalha sobre o que a Política Nacional de Participação Social define e o que não abrange de toda discussão iniciada ainda em 2003. Para isso, conta com um quadro que sistematiza dois relatórios que foram chaves dentro do processo de construção de

<sup>20</sup> É importante destacar que o projeto enfrentou algumas dificuldades metodológicas para reconstruir a história da PNPS. Primeiramente, como o processo remete ao início do governo Lula, muitos destes atores já não faziam parte do governo. Além disso, a pesquisa ocorre em período eleitoral de mudança de gestão, quando a SGPR também está passando por reestruturação dos cargos. Por fim, por se tratar de um processo inacabado, haja vista sua rejeição pela Câmara dos Deputados, não se obteve acesso aos documentos produzidos, como minutas e relatórios dos diversos encontros. Tentou-se contornar o problema fazendo entrevistas com pessoas chaves, em postos diretivos, que tiveram à frente do processo, e pela triangulação de métodos de pesquisa.

<sup>21</sup> Nesta pesquisa optou-se também por solicitar aos entrevistados pessoas que participaram do processo de formulação da PNPS, mas que tivessem visões diferentes daquela colocada pelo entrevistado, a fim de obterem-se as controvérsias e conflitos da política, e não apenas uma visão homogênea.

uma política de participação. Por meio da sistematização é possível perceber o que era mais importante nas discussões sobre participação social e em que medida a PNPS responde a tais demandas. Fala-se também da opção do lançamento da Política por decreto e de toda polêmica criada em torno disso.

Estudar a participação social permite olhar o projeto dos ativistas institucionais além das trajetórias individuais das áreas – o que acaba acontecendo quando se analisa áreas específicas de políticas públicas. Ao mesmo tempo, mostra os limites da Política, a partir de uma configuração híbrida de Estado e transversal, em que é necessário atravessar várias áreas. O desafio de estudar a trajetória desses atores consiste em identificar o que eles conseguiram fazer e como influenciaram na formulação da Política Nacional de Participação Social, a partir da interação com outros atores estatais e com a sociedade civil.

## **2.1 Interlocação institucional entre o governo e a sociedade: a Secretaria Geral da Presidência da República**

Da mesma maneira que a Casa Civil se encarregava de realizar interlocação cotidiana com o mundo político [...], era necessário ter um ministério, também no Palácio do Planalto, que se encarregasse de fazer o mesmo com a sociedade civil brasileira. Foi nesse registro que a Secretaria Geral teve suas atribuições e desenho institucional reestruturados, não deixando de ser uma devolutiva do presidente Lula para os movimentos sociais (CAYRES, 2015, p. 74).

O órgão responsável por lidar diretamente com a relação Estado-sociedade civil é a Secretaria Geral da Presidência da República. Criada em 1990 durante o governo de Fernando Collor, a SGPR tinha suas atribuições concentradas na coordenação política do governo, no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocação com os demais entes federativos (CAYRES, 2015). No início do governo Lula suas atribuições foram modificadas, passando a focar na aproximação do Estado com as entidades da sociedade e estimulando a participação social no governo, afirmando assim, a postura assumida durante as eleições de maior interação entre o governo e a sociedade.

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 a 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 (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003) (BRASIL, 2003).

A Secretaria Geral também ficou responsável, ainda em 2003, em liderar o processo de participação social no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, que contou com a participação 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 basicamente para ampliar a participação social no ciclo de gestão, democratizar as decisões do governo e aproximá-lo da sociedade (BRASIL, 2014). A experiência se repetiu no PPA 2008-2011, apesar de diversas críticas relacionadas principalmente à descontinuidade do processo e da não aplicação, de fato, das decisões tomadas nas discussões<sup>22</sup> (MORONI, 2005).

Sobre sua organização interna, a SGPR contava até 2010 com duas secretarias internas que eram responsáveis por promover a relação e articulação entre as entidades da sociedade civil e o Governo Federal: a Secretaria Nacional de Estudos e Pesquisas Políticos Institucionais (SEPPI) e a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS). A SEPPI era responsável por planejar, organizar e acompanhar a agenda do presidente da república com a sociedade civil, produzir análises de políticas públicas e realizar estudos de natureza político institucional. Já à SNAS coube articular a relação política do governo com a sociedade civil, além de criação e acompanhamento da implementação de instrumentos de consulta e participação popular<sup>23</sup>. Imersa na Secretaria Geral por meio de uma pesquisa etnográfica, Cayres (2015, p. 80) observa que o trabalho da SNAS se voltava, sobretudo, para o aperfeiçoamento e qualificação dos espaços formais de participação social, tal como os conselhos e as conferências, promoção de consultas e audiências públicas e articulação com movimentos sociais com representação nacional.

Sobre o tipo de participação a ser tratado, a pesquisa de Sobrinho (2011, p. 36) revela por meio de entrevistas com funcionários da SGPR que o foco da SNAS (bem como da Secretaria Geral como um todo) é fazer a interlocução com a sociedade civil organizada. Quando pessoas levam à Secretaria demandas individuais, há um esforço para encaminhar esses indivíduos para organizações que tratem daquelas demandas. Assim, enquanto a SNAS estava focada na articulação, ou seja, um tipo de aproximação mais estável e permanente dado no âmbito nacional, com movimentos sociais organizados nacionalmente, a SEPPI voltava-se para a relação estabelecida no plano estadual e municipal, com lideranças e movimentos

---

<sup>22</sup> “Verificamos que esse processo [construção do PPA 2004-2007] foi um verdadeiro ‘espetáculo’ da participação, em que as contribuições da sociedade civil não foram consideradas nem existiu qualquer estratégia de governo para criar e aprofundar, realmente, espaços institucionais de participação popular em áreas estratégicas para a efetivação de direitos no país, como o orçamento e o planejamento públicos e, principalmente, o ‘modelo de desenvolvimento’” (MORONI, 2005, p. 18).

<sup>23</sup> Decreto nº 4.570, de 07 de janeiro de 2003.

locais, e preocupada com a relação direta com o presidente (CAYRES, 2015). Cabe reafirmar que a SGPR não era (assim como não é até hoje) o único órgão responsável por relacionar-se com a sociedade civil. Outros ministérios faziam essa articulação, além do gabinete pessoal do presidente da república, que durante os oito anos do mandato de Lula foi chefiado por Gilberto Carvalho – que veio a assumir a SGPR na gestão de Dilma, como será visto adiante.

Durante os dois mandatos do presidente Lula a Secretaria Geral foi dirigida pelo então Ministro Luiz Dulci, o qual resumiu o tempo de sua gestão nos seguintes termos:

Empenhamo-nos em criar canais. Já existiam alguns conselhos de políticas públicas em alguns ministérios, como o de direitos humanos e o de saúde. A ideia foi fortalecer os conselhos já existentes e ampliar as suas atribuições, dar-lhes melhores condições de trabalho. Criar conferências nacionais de políticas públicas em todas as áreas, conforme formato mais congressual, primeiro no município, depois, por delegação, no estado, até chegar ao nível nacional. Além disso, fortalecemos as ouvidorias que já existiam e criamos muitas outras nos ministérios e nas empresas estatais. Criamos as mesas específicas de diálogos sobre vários temas importantes. Ao longo desses oito anos, trabalhamos nessas várias linhas. Hoje, podemos dizer que foi constituído, no Brasil, pelo menos um embrião do que se poderia chamar de sistema de participação social nas políticas públicas. Um conjunto de canais, de instrumentos de participação que, cumprindo papel diferenciado, articulam-se, oferecendo oportunidades de participação não só para organizações sociais, mas, em muitos casos, também para o cidadão interessado (DULCI, 2010, p. 90).

Na sucessão do governo Lula para o governo Dilma, a Secretaria Geral passou a ser liderada por Gilberto Carvalho (ex-chefe de gabinete de Lula nos dois mandatos) e suas atribuições alteram-se significativamente. A partir de 2011 houve a transferência das competências relacionadas à gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e de pessoal da Presidência da República e de todos os seus órgãos integrantes para a Secretaria Geral<sup>24</sup> (antes as atividades eram desempenhadas pela Casa Civil). Com isso, a SGPR assumiu toda a parte burocrática dos órgãos vinculados à Presidência, e a Secretaria de Administração (SA) e a Secretaria de Controle Interno (CISSET) passaram a compor sua estrutura institucional.

Contudo, o compromisso de articulação com as organizações da sociedade civil e a abertura institucional à participação continuaram no centro da atuação da Secretaria. A SEPPI mudou de nome, passando a se chamar Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais (SNRPS) – adequando a nomenclatura a sua tarefa de relação com as lideranças sociais, ao passo que a SNAS se tornou o “coração da Secretaria Geral” (CAYRES, 2015, p. 89), executando a parte referente à interação com as entidades sociais, da participação social e da interlocução do governo com a sociedade civil de um modo geral.

---

<sup>24</sup> Decreto nº 7.442, de 17 de fevereiro de 2011.

A transferência das competências administrativas da Casa Civil para a Secretaria Geral passou a competir espaço de agenda com as atividades de diálogo e participação social. Não se tratava do abandono da agenda de participação pela SGPR, mas, nas palavras de Cayres (2015, p. 91), essas atividades, “que demandam tempo e investimento institucional, foram transferidas da Casa Civil para a SGPR em que o diálogo interno ao governo foi aparentemente mais valorizado frente ao diálogo com movimentos sociais”. Ainda assim, os esforços de manter a Secretaria frente ao debate da participação social era o que caracterizava o ativismo institucional dos burocratas ali inseridos, em que a nomeação para ministro “de uma pessoa com história de atuação e proximidade com movimentos sociais” corroborava “o investimento e a presença do tema na agenda do governo” (CAYRES, 2015, p. 94).

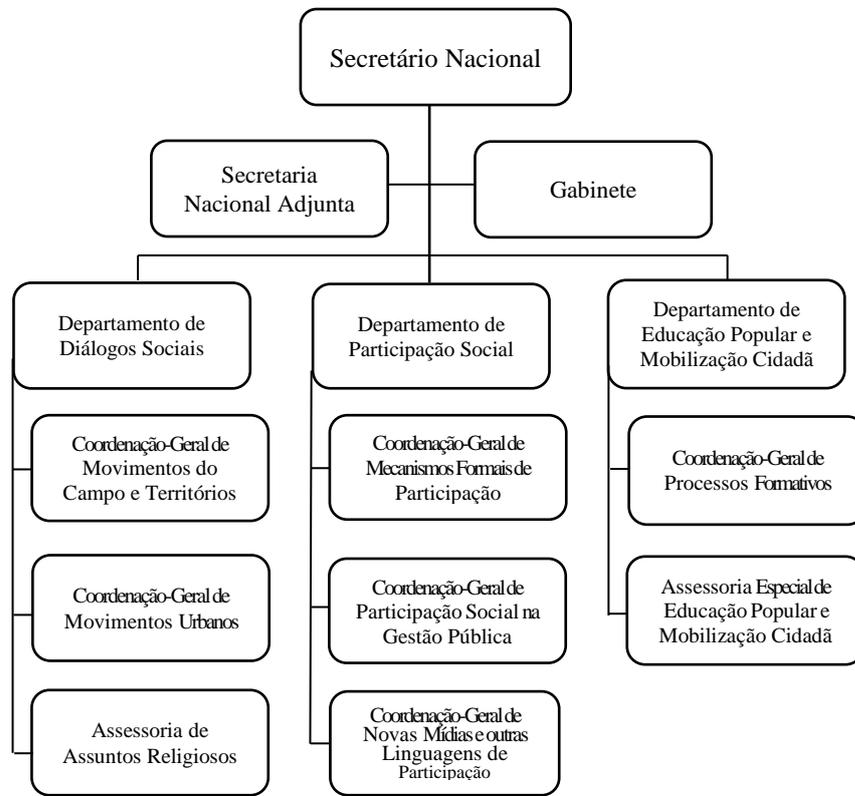
Até a última reforma ministerial, realizada em outubro de 2015, a Secretaria Geral contava com uma estrutura formada pela Secretaria Nacional de Articulação Social, Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Administração, Secretaria de Controle Interno e uma Assessoria Internacional, responsável pela interlocução do governo brasileiro com entidades e movimentos sociais de outros países<sup>25</sup>. O foco desta dissertação de mestrado concentra-se na SNAS, por ter sido a secretaria responsável por lidar diretamente com a participação social no âmbito governamental.

A SNAS mantinha três departamentos: o Departamento de Diálogos Sociais, responsável pelo fomento e articulação entre diferentes segmentos da sociedade civil e o governo; o Departamento de Participação Social, responsável por pensar na sistematização da participação, mais ligada aos espaços institucionais; e o Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã, responsável por fomentar a educação popular voltada para o acesso a políticas públicas, além de integrar as práticas já existentes.

Essa estrutura pode ser visualizada no organograma feito pela SGPR da organização da SNAS (Fig. 3).

---

<sup>25</sup> Disponível em <<http://www.secretariageral.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

**Figura 3:** Organograma da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS)

Fonte: Cayres (2015, p. 101).

## 2.2 O ativismo institucional na Secretaria Geral

A escolha para cargos de livre nomeação é muito importante na análise política do Brasil, pois afeta diretamente a governabilidade e a governança do sistema político administrativo. A capacidade de o governo formular e implementar políticas públicas depende, em boa parte, da capacidade das pessoas no governo estarem afinadas com os objetivos da base e realizarem os projetos governistas (OLIVIERI, 2007).

Como lembram Abers e Oliveira (2015, p. 339), existe um desafio para o presidente ao ocupar os cargos de livre nomeação: de um lado ele pode optar por angariar apoio no Congresso, agradando a base aliada e nomeando pessoas ligadas aos partidos da base governista, que certamente agirão na burocracia a serviço de interesses partidários; por outro lado, o presidente pode optar por “ênfatar a capacidade tecnocrata da administração pública e, em contrapartida, prejudicar seu poder decisório por falta de apoio partidário de sua base aliada no parlamento”.

Ao abordar o perfil da Secretaria Nacional de Articulação Social na SGPR, Cayres (2015, p. 107) chama atenção para o recrutamento que a Secretaria viveu, especialmente a partir de 2011, quando se trocou o ministro. Em reunião com a Via Campesina, a autora reproduz a fala de um dos entrevistados, que relatou o momento em que o ministro pede ajuda aos movimentos sociais para montar sua equipe: “Então, vocês ajudem a montar as equipes, indiquem nomes”.

Quando resume a trajetória dos coordenadores das áreas, Cayres (2015, p. 127) traz números reveladores sobre o perfil da SNAS: dos 24 entrevistados por ela, 71% possuem histórico de militância junto a partidos, sindicatos e/ou movimentos sociais; e dos 29% que não possuem esta trajetória, 12,5% possuem experiência com organizações do terceiro setor. A apresentação que a autora faz da SNAS, desde suas atribuições, perfil dos atores, estabelecimento em lei até suas interações cotidianas caracterizou a Secretaria, nas suas palavras como “o coração da Secretaria Geral”. Portanto, a SNAS foi a responsável por tocar a Política Nacional de Participação Social, contando com a ajuda das demais secretarias.

A caracterização da Secretaria Geral, tanto institucional (SOBRINHO, 2011) quanto dos seus atores (CAYRES, 2015) revela que a opção do governo se voltou menos para as trocas partidárias e mais para a ocupação de cargos de acordo com trajetórias que fossem ao encontro das atividades realizadas pela SGPR. As entrevistas abaixo evidenciam isso, ainda que se reconheça que a SNAS possui um *status* diferenciado do restante da Secretaria, empregando a maior parte dos ativistas mais engajados. Foram entrevistadas cinco pessoas vinculadas à SNAS e duas ligadas à Secretaria Executiva (SE). Todas participaram do processo de formulação da PNPS e possuem DAS acima de 3<sup>26</sup>. Ressalte-se que o foco aqui não se voltou inteiramente à SNAS pelo fato de a PNPS ter envolvido outros atores para além dessa Secretaria. O método *snowball*, como descrito, evidenciou outros atores na Secretaria Executiva que influenciaram fortemente no trajeto da Política Nacional de Participação Social.

É interessante observar que o perfil de cada secretaria refletia o empenho em levar adiante um projeto de participação que pudesse considerar os ganhos das discussões com a sociedade e, ao mesmo tempo, as negociações intragovernamentais necessárias. Em 2013 houve uma publicação de uma minuta do decreto presidencial no *site* da Secretaria Geral para consulta pública, com posterior validação das sugestões. A SNAS acreditava que as sugestões recebidas deveriam ser devidamente incorporadas para que o processo de participação

---

<sup>26</sup> Um DAS-7, um DAS-6, um DAS-5, três DAS-4 e um DAS-3.

realmente houvesse funcionado. Para a SE as contribuições, que haviam gerado uma nova redação para o decreto presidencial, já estavam discutidas com uma parte dos atores, o que geraria a necessidade de discussão apenas com a Casa Civil, que faria a avaliação do mérito jurídico para então levar à sanção presidencial (CAYRES, 2015). Essas divergências reproduzem as diferenças de trajetórias dos atores de cada secretaria. Nas entrevistas feitas, os únicos dois atores entrevistados na Secretaria Executiva, apontados como participantes deste processo, são os únicos a relatarem experiência menos vasta e intensa de interação com a sociedade ou em processos participativos. Ainda assim, suas trajetórias refletem algum nível de envolvimento com movimentos e organizações, porém, em comparação com as trajetórias dos entrevistados na SNAS, é nítido o reflexo do perfil “menos ativista” na Secretaria Executiva.

Dos sete entrevistados na Secretaria Geral, todos descreveram que em algum momento de suas vidas já estiveram em contato com movimentos sociais ou organizações da sociedade civil. Diferenciados em graus de envolvimento, é unânime a afirmação de que o envolvimento prévio com a sociedade civil organizada fez toda diferença no desenvolvimento da Política Nacional de Participação Social. Nos próximos parágrafos será apresentada a trajetória de cada um deles, relacionada à participação social e ao envolvimento com atividades correlatas. Os atores não serão identificados nominalmente e nem pelo cargo, a fim de preservar a identidade e opinião de cada um. Lembra-se que todos serão referenciados como o “entrevistado X” ou “a entrevista X” (ou “EX”), em que X é o número de sua entrevista, de 1 a 7, escolhida de maneira aleatória, sem nenhuma ordem pré-determinada.

Entrevistado 1 (E1): começou sua trajetória em prol da participação ainda na década de 1970, participando do movimento contra a carestia (que lutava essencialmente contra os altos custos de vida), da criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Partido dos Trabalhadores e da Central dos Movimentos Populares. O entrevistado também participou das oposições sindicais, do movimento pela anistia, da campanha contra a fome e do início da difusão dos orçamentos participativos, como cidadão e posteriormente como gestor e também do Instituto Cajamar<sup>27</sup>. Antes da experiência federal, compôs equipes municipais e estaduais para liderar equipes de participação social; convidado a compor a equipe de participação social na Secretaria Geral em 2011, com cargo de confiança, o entrevistado comenta: “Eu

---

<sup>27</sup> “Criado na década de 80 pela CUT numa parceria com entidades internacionais, o Instituto Cajamar foi à época o grande centro de formação e capacitação política das principais lideranças sindicais, partidárias e de movimentos sociais da esquerda brasileira e, que hoje, ocupam diversos cargos no Legislativo e Executivo no âmbito municipal, estadual e federal”. Fonte: <<http://www.cut.org.br/noticias/retomada-do-instituto-cajamar-fortalece-a-formacao-de-novas-liderancas-sindicais-bd69/>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

pude trazer a contribuição de ter sido membro de movimentos e organizações e também gestor, no âmbito municipal e estadual”. É filiado ao Partido dos Trabalhadores desde 1985, nos anos iniciais de sua fundação.

Entrevistado 2 (E2): iniciou sua trajetória político participativa na época de sua faculdade, como membro do movimento estudantil e atuante no centro acadêmico de seu curso. Porém, foi dentro da máquina pública que aumentou seu envolvimento. Como gestor estadual desenvolveu o que ele chamou de “militância intragovernamental”, com o objetivo de democratizar as políticas por meio do fortalecimento da gestão pública, ainda que este não fosse o foco de sua carreira, mas, segundo ele, era o seu “foco de vida”. Trabalhando no Ministério da Educação (MEC), teve intensas ligações com organizações ligadas à educação, especialmente as de ensino superior, como demandava sua atuação; compôs o Conselho Nacional de Assistência Social, como representante do governo, no qual, em suas palavras, “sua experiência transbordou”, fazendo inclusive da temática sua tese de doutorado, e posteriormente o comitê de ética da associação de sua carreira. Apesar da breve experiência fora da máquina pública, ele compõe a definição de militância que Abers (2015) desenvolve, a qual independe da participação direta em movimentos sociais, podendo ser resultado de compromissos individualizados. A compreensão da autora sobre o ativismo não se restringe apenas àqueles indivíduos pertencentes a redes de movimentos sociais. Apesar disso, o entrevistado assume que a militância nas organizações estudantis fez diferença na sua visão como gestor. “Talvez eu chegasse aqui na Secretaria Geral como uma visão mais elitizada sobre a participação, se não fossem minhas experiências anteriores”, comentou na entrevista. Hoje, como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, carreira vinculada ao Ministério do Planejamento, foi cedido à SGPR para trabalhar de acordo com sua área de atuação.

Entrevistado 3 (E3): trabalha com processos de inclusão e participação social desde 1992. Teve experiências em prefeituras, “sempre buscando processos de abertura dos canais de participação, abertura dos canais de diálogo com a sociedade”. Chegou ao Governo Federal em 2003 e antes de entrar na SGPR, em 2005, esteve na Secretaria de Comunicação Social. “Aonde eu possa estar, em que órgão eu possa estar, e no meu espaço de atuação eu trabalho para ampliar o acesso da sociedade às políticas que são desenvolvidas por aquele órgão. Eu fui adquirindo um acúmulo muito grande nesse processo”. Tem filiação com o Partido dos Trabalhadores desde 1995 e possui cargo de confiança na SGPR.

Entrevistado 4 (E4): atuou na militância estudantil e grêmio desde seu ensino médio. A militância possibilitou, segundo ele, adentrar “no mundo mais à esquerda”. Filiado ao PCB

desde a clandestinidade do partido, atuou também no surgimento do Partido dos Trabalhadores que, para ele, seria um ambiente no qual “os comunistas teriam espaço para fazer política”. Além disso, morou dois anos na extinta União Soviética, cuja experiência lhe possibilitou conhecer melhor conceitos marxistas e de empoderamento da sociedade. Participou do movimento de associações de moradores na década de 1990, atuou como delegado em diversas conferências, o que acabou por lhe possibilitar *know-how* suficiente exercer cargo de confiança na SGPR e tocar especificamente a agenda federal relacionada às conferências e conselhos, e de maneira mais ampla aos mecanismos formais de participação.

Entrevistado 5 (E5): semelhante ao entrevistado 2, também iniciou sua trajetória ativista dentro da universidade, onde “entrou em contato com a luta dos movimentos sociais, da sociedade civil brasileira nos seus mais diferentes aspectos”. Passou por experiências participativas atuando dentro da máquina pública, em prefeituras, assembleias legislativas, no Senado Federal e no gabinete do ex-presidente Lula. Trabalhando na esfera pública federal desde 2008 com cargo de confiança, o entrevistado lida desde então com a relação do governo com a sociedade civil. É filiado ao Partido dos Trabalhadores desde janeiro de 2002, antes da vitória presidencial do partido, em 2003.

Entrevistado 6 (E6): iniciando sua trajetória participativa nas comunidades eclesiais de base da igreja católica, o entrevistado seguiu participando em associações de moradores, na pastoral operária e posteriormente no sindicato dos metalúrgicos. Daí decorreu o engajamento na fundação da CUT e sucessivamente na fundação do PT, o qual foi dirigente estadual e nacional. Ao longo desse período o entrevistado relatou que manteve forte contato com os movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), movimento dos pequenos camponeses e movimentos de mulheres camponesas. Trabalhou também no Instituto Cajamar e em 1997 passou a atuar no governo estadual, sendo convidado em 2002 a compor a Presidência da República, onde atuou diretamente no diálogo com a sociedade civil. “Meu fazer político institucional é uma consequência do meu engajamento nessa questão toda. Então, era natural que, ao vir para o estado, essa coisa da participação tivesse dentro de mim, era inevitável, não tinha muito como ser diferente”, comenta o entrevistado ao relatar sua trajetória.

Entrevistado 7 (E7): militante do movimento estudantil, o entrevistado participou de cooperativas na área de moradia, trabalhando na assessoria de movimentos de moradia, movimentos sem-terra e na prestação de serviços desta natureza para a prefeitura. Vindo para Brasília em 2008, passou a atuar junto às organizações da sociedade civil, subsidiando as tomadas de decisão tanto no Legislativo quanto no Executivo no que diz respeito aos direitos

humanos, sistemas carcerários e justiça criminal, como analista político. Após alguns anos trabalhando “por fora”, o entrevistado percebeu que faltava algo em sua trajetória. Foi quando resolveu prestar concurso dentro da área de gestão governamental. “Eu pensei: bom, acho que o caminho para eu fazer a diferença é estar dentro da máquina pública, influenciando por dentro”, comenta sobre como chegou à Secretaria Geral.

O quadro abaixo traz algumas falas das entrevistas feitas com os sete ativistas, evidenciando o impacto da trajetória de cada um e/ou o perfil da SGPR. Durante as entrevistas, perguntou-se, além de suas trajetórias antes de chegarem à Secretaria, se o perfil dos funcionários influenciou em alguma medida o processo de formulação da PNPS.

**Figura 4:** Trechos dos relatos dos entrevistados E1 A E7 – SGPR

(continua)

E1-SGPR	<p>“Não tem ninguém que nunca tenha participado de nada aqui (na SNAS), existem graus de participação, ou seja, pessoas que tiveram maior ou menor envolvimento, mas todos têm, de alguma forma, envolvimento na área para além do profissional”</p> <p>“Se não fossem ativistas não teria saído a PNPS da forma como saiu”.</p> <p>“No âmbito do governo, tiveram pessoas que nunca tiveram contato com a questão participativa. Elas queriam um processo tecnocrático e rápido. A nossa equipe alertou a importância da relação com a sociedade na construção da política”.</p>
E2-SGPR	<p>“As pessoas trabalharam no decreto muito na base do voluntarismo e da sobrejornada. Tanto é que existe certa dificuldade de ter acesso a todo o processo, porque muita coisa não <i>tá</i> documentada, foi feita de maneira informal. Isso mostra a boa vontade da equipe de levar o projeto adiante, não só como um trabalho institucional, ia além disso.”</p> <p>“Eu consegui no meu doutorado algo que não consegui no mestrado, que foi colocar em prática no meu local de trabalho o que eu pesquisei. Eu pesquisei sobre política social, democratização no Conselho Nacional de Assistência Social, e aqui na SGPR eu pude trazer vários conceitos”.</p>
E3-SGPR	<p>“O que nós conseguimos fazer foi buscar o mínimo <i>né</i>. Tem gente que defendia e tem gente que não defendia, tanto na sociedade quanto aqui no governo, e aí o que a gente precisava era ter um patamar mínimo, pra conseguir colocar lá na política [...] meu sonho em relação à política de participação social é que afete estados e municípios, é que apareçam capítulos sobre conferências, conselhos, audiências e alguns <i>avancinhos</i> que a PNPS não traz”.</p>
E4-SGPR	<p>“Não dava pra pensar nessa política nacional só da nossa cabeça, a gente (SNAS) chamou aquelas pessoas que militam nessa área na sociedade civil. Então, nós convidamos pesquisadores, representantes da sociedade civil que já militam nessa área há muito tempo, representantes de entidades, de grandes entidades nacionais”.</p> <p>“Tem área, por exemplo, Ministérios dos Transportes, Fazenda, essas de infraestrutura, que é aquela questão que eles acham que são muito técnicos, do tipo ‘nós somos diferentes e nós não precisamos disso (participação), isso é coisa lá da SGPR’”.</p>
E5-SGPR	<p>“Vamos até o fim, vamos <i>no</i> Supremo discutir isso, porque não dá pra você dizer que a Constituição Brasileira é uma constituição que determina que a participação social seja feita só pelo voto” (fala sobre “a reação conservadora do Congresso” em relação à PNPS).</p>

**Figura 4:** Trechos dos relatos dos entrevistados E1 A E7 – SGPR

(conclusão)

E6-SGPR	<p>“A SGPR caiu como uma luva para mim, porque era fazer com o Estado aquilo que eu sempre sonhei fazer na vida, que era abrir espaços institucionais para que os movimentos ocupassem esses espaços e ao mesmo tempo sensibilizar o governo para a necessidade desse diálogo”.</p> <p>“Vamos fazer um cenário em que não existiria esse tipo de gente (ativista) no governo. Com certeza é muito provável que teria se avançado menos”.</p>
E7-SGPR	<p>“A maioria dos meus gestores, da minha equipe, todos já trabalharam com movimento social, mesmo que fosse essa posição de <i>tá</i> no movimento estudantil, e fazer assessoria pra movimento [...] mesmo os nossos burocratas, eles são burocratas engajados”.</p> <p>“Aqui tem muita gente com esse perfil (militante) e com o projeto de país que vem muito antes do PT chegar ao poder; então essas pessoas sonharam com um Brasil em que as políticas fossem construídas de baixo para cima muito antes de chegarem aqui, e seguem aqui com seus compromissos”.</p> <p>“Não tenho dúvida que seria uma leitura totalmente diferente se não fosse uma leitura política colocada pelo ministro Gilberto e muito endossada por vários atores que <i>tão</i> aqui e que entendiam que isso era defender a participação como método de governo, precisava ser algo que fosse além do discurso”.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

É possível extrair das trajetórias e falas dos ativistas entrevistados alguns fatores que são relevantes para a compreensão da relação ativismo, PT e burocracia. Em primeiro lugar, cinco dos sete entrevistados possuem ou já possuíram filiação ao Partido dos Trabalhadores, todos antes mesmo do Partido assumir a Presidência da República, em 2003. Isso mostra a centralidade do PT na mediação entre Estado e sociedade civil, em consonância com o que Silva e Oliveira (2011, p. 95) colocam ao dizerem que a atuação partidária constitui possibilidade de que seus filiados acessem posições de gestão em caso de vitória eleitoral, variando o grau de acesso de acordo com a área de atuação. Os autores observam que a interpenetração entre Estado e sociedade tem uma característica marcante no caso do PT, em que indivíduos, ao mesmo tempo em que integram organizações e movimentos sociais, também são filiados ao partido. Os “militantes sociais-partidários” transitam por diferentes espaços de atuação, tais como organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais. A interpenetração ocorre quando as fronteiras entre partido e movimento “apresentam uma relativa diluição, com compartilhamento de militantes, marcos interpretativos, orientações ideológicas e estruturas organizativas”. Apesar de Silva e Oliveira (2011) terem analisado empiricamente o caso da Economia Solidária, o fato de mais de 70% dos entrevistados na Secretaria Geral serem filiados ao PT estende sua argumentação ao caso da Política Nacional de Participação Social também.

Além disso, outra observação notável diz respeito à reinterpretação de Abers (2015, p. 148) sobre o ativista. Enquanto em trabalhos anteriores (ABERS; VON BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) a autora presumia que o ativista deveria pertencer a uma rede de movimento social, ao analisar o programa Bolsa Verde entende que o ativismo pode ser um tipo de ação “que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva”. Abers (2015) busca no significado de “compromissos individualizados” de Lichterman, o embasamento teórico para respaldar seu argumento de que a militância independe da participação direta em movimentos sociais e o compromisso com causas surge, por um lado de experiências de vida, relacionadas ao envolvimento em redes sociais, políticas e profissionais e, por outro lado, da própria participação nas atividades desempenhadas por movimentos sociais.

Em suas conclusões, Abers (2015) observa que a maioria dos entrevistados falava em compromissos políticos ideários que iam muito além do interesse individual e além inclusive do que era formalmente solicitado, buscando de forma criativa fortalecer uma agenda de movimento social. Essas características parecem estar de acordo com o que os entrevistados na SGPR relataram, ao dizerem, por exemplo, que muitas atividades na Política foram feitas na base da sobrejornada, o que indica que seus esforços iam além da formalidade burocrática. Ademais, percebe-se em algumas trajetórias a breve aproximação com movimento e organizações ao mesmo tempo em que mantém compromissos com a causa participativa da mesma maneira que ativistas que tiveram trajetórias mais engajadas possuem. A forma como esses atores tocaram suas atividades na PNPS e como ela se consolidou como uma política nacional de participação serão objetos de análise mais à frente.

### **2.3 A Política Nacional de Participação Social (PNPS) - o pontapé**

Então, na verdade, é uma soma de mecanismos para a participação social, que nós pretendemos que se torne aos poucos um sistema de participação da sociedade civil, na definição das políticas públicas (DULCI, 2003).

A multiplicação de instâncias participativas vem acompanhada da avaliação crítica acerca dos seus limites no que tange à baixa institucionalização dos mecanismos de participação associados à necessidade de fortalecê-los em termos de efetividade das decisões, qualidade dos processos internos de participação e articulação entre os espaços (ALMEIDA; MAGALHÃES, 2015). Soma-se a isso o ativismo institucional traduzido no trânsito de atores de movimentos e organizações sociais para a burocracia (ABERS; VON BÜLOW, 2011;

SERAFIM, 2013; LAVALLE; SZWAKO, 2015), e o envolvimento de atores da sociedade civil na discussão sobre os sentidos da participação no Governo Federal, motivados pela expectativa em torno do governo petista, de substituição da velha forma de governar por novas formas de participação cidadã (TEIXEIRA, 2013). Diante dessa conjuntura, a PNPS surge como a tentativa de levar adiante um projeto de participação que pudesse envolver os avanços adquiridos até então em termos de democracia participativa e repensar os seus limites, a partir de negociações feitas tanto com a sociedade quanto com o governo. A PNPS, longe de ser um resumo de anos de debate sobre participação social, entra no cenário político como “resposta do governo ao que vinha sendo pedido pela sociedade” (E6-SGPR).

A discussão formal acerca da construção de um sistema e de uma política nacional de participação remonta a um fórum criado em 2003, pelo então presidente Lula. O Fórum Governamental de Participação Social (FGPS)<sup>28</sup> tinha como objetivo propor diretrizes para a formulação de políticas voltadas para a ampliação da participação no âmbito do Governo Federal, por meio da criação de mecanismos de aproximação intragovernamental e da articulação do governo com a sociedade civil. O Fórum era composto apenas por membros do Estado (ministérios e secretarias especiais da Presidência da República) e contava com o apoio institucional e técnico-administrativo da Subsecretaria de Articulação Social da SGPR, sendo facultado aos membros do Fórum convidar representantes de outros órgãos do governo ou entidades da sociedade civil para colaboração. O Fórum acabou sendo desativado ao longo da gestão de Lula, sendo reativado em 2011, quando se reiniciou na gestão de Dilma Rousseff a discussão acerca de um sistema nacional de participação social.

Paralelamente a essa discussão intragovernamental, a sociedade também vinha discutindo temas relacionados à participação, tentando compreender de que maneira o novo governo situaria o debate e como desenvolveria a participação e o fortalecimento da democracia. Em 2004 aconteceram vários seminários, frutos da necessidade de se criar um espaço de debate e articulação sobre a participação e, de forma mais ampla, sobre a democracia. Os eventos foram realizados no Acre, Amapá, Bahia, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (MORONI; TEIXEIRA, 2009).

“Os sentidos da democracia e da participação” foi um dos eventos realizados em 2004 e destacado como central pelos entrevistados da sociedade civil, mesmo por aqueles que não

---

<sup>28</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/Dnn10081.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn10081.htm)>. Acesso em: 10 out. 2014.

participaram do seminário. Antes da realização do evento, a Inter-redes<sup>29</sup> juntamente com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) foram convidadas pelo Governo Federal para ajudar no primeiro processo do PPA participativo, que seria de 2004 a 2007. Depois de várias reuniões em diversas cidades e muitas audiências, “o governo se viu com algo que não sabia como tocar, não sabia para onde mandar. O orçamento *tava* correndo solto por outra via, e aí o negócio não conversava”, relatou um entrevistado que participou de todo esse processo (E12-Sociedade civil).

Ainda em 2004, Inter-redes e ABONG lançaram um comunicado avisando sobre o desligamento do PPA participativo, denunciando o não cumprimento dos acordos e pactos estabelecidos pelo governo Lula, através da Secretaria Geral (DE TONI, 2004). Sobre a origem do seminário de 2004, o entrevistado E-12 concluiu:

O governo falava ‘você têm que entender que a gente ganhou a eleição, mas não ganhou o poder’. Ali já deu para sacar que o governo não ia tocar isso [...] se o poder não *tá* na mão deles a gente tem que fazer esse poder ficar na mão deles, a gente pensou. E aí a gente fez um monte de eventos (E12-Sociedade civil).

É possível perceber no relatório do seminário as principais metas e objetivos a serem traçados para os anos seguintes e a criação de uma agenda com esta sistematização. O relatório foi produzido pelo Instituto Polis (TEIXEIRA, 2004, p. 8) e tinha o desafio “de compreender – e saber dialogar – com o modo de fazer política do governo federal”. Para a Plataforma dos Movimentos Sociais pela reforma do Sistema Político<sup>30</sup>, o seminário foi marcado pela ânsia dos participantes em compreender como o governo Lula estava entendendo e propondo participação e democracia. Inicialmente pensado para 50 pessoas, o evento contou com mais de 300 participantes, entre pessoas do governo e da sociedade civil, entre os dias 1 a 3 de julho de 2004, em São Paulo. O processo de construção de seminário gerou uma agenda de trabalho para as organizações participantes que foi publicada em um livro<sup>31</sup>. Sobre o porquê do evento, um entrevistado da sociedade civil que participou de todo esse processo comenta:

---

<sup>29</sup> A Inter-redes é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam de diversas formas e com diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas (MORONI, 2005).

<sup>30</sup> A Plataforma reúne um conjunto de organizações da sociedade civil e movimentos sociais que trabalham em prol da reforma política no Brasil. Sua origem remonta a 2004, quando todas essas articulações começaram a interagir, no seminário de 2004 (Os sentidos da democracia e participação) e continuaram perseguindo pautas relacionadas à democracia, participação e reforma política. Para maiores informações sobre a plataforma, acessar: <<http://www.reformapolitica.org.br/>>.

<sup>31</sup> O livro pode ser acessado pelo link: <[http://www.reformapolitica.org.br/images/stories/Os\\_sentidos\\_da\\_democracia\\_e\\_da\\_participao.pdf](http://www.reformapolitica.org.br/images/stories/Os_sentidos_da_democracia_e_da_participao.pdf)>.

Tinha uma grande expectativa que haveria uma consolidação da questão da participação como espaço não só pedagógico, mas também político, de incidência na deliberação, nas decisões, e não só pedagógico, e tudo que a gente tinha construído nos anos 80, final dos anos 80, conselhos populares, e depois com o processo da constituinte, deste espaço institucionalizado, paritário, com poder de deliberação, nesta perspectiva da democratização com liberdade, da sociedade escolher seus representantes... E com a chegada do PT, especialmente do PT, que ajudou nesse processo, tu teria uma radicalização disso. E começou a vir outra coisa. Começou a se criar conselho sem caráter deliberativo, não paritário, o governo escolhendo quem é representante da SC, e não a sociedade... E a gente queria entender isso. Então organizamos este seminário. Deste seminário saiu uma agenda de trabalho e algumas organizações tomaram como decisão tocar aquela agenda do seminário (E11-Sociedade civil).

Fruto da indignação da não efetivação das decisões tomadas no PPA participativo, a questão orçamentária foi alvo de grande parte das críticas de movimentos, organizações e pessoas que participaram do seminário de 2004. Participação no planejamento e execução do orçamento, e não apenas participação, mas, sobretudo implementação das decisões tomadas nas discussões do PPA, acesso às informações e ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFE), desenvolvimento de práticas que propiciassem que a democracia participativa incidisse sobre os núcleos duros das políticas públicas e sobre os processos de decisão da política econômica foram algumas das pautas. Outros assuntos também ganharam destaque no evento, como a superação da fragmentação dos espaços participativos, especialmente com relação aos conselhos, para transformá-los em espaços efetivos de disputa de políticas; qualificação dos representantes das organizações nos espaços de participação; criação de fluxos mais intensos entre representantes e suas bases, assim como com a sociedade em geral; articulação das práticas participativas em nível local com os espaços supralocais; controle social sobre o Legislativo e o Judiciário, entre outras pautas levantadas.

A ideia da transição dos atores da sociedade para o governo estava bem impregnada nas discussões do seminário em 2004. As falas dos participantes evidenciavam o quão delicado era para eles entender a estratégia daqueles que outrora lutavam com eles, fora do governo, e agora faziam parte ‘do lado de lá’. “Como operamos neste cenário e que consequências trouxe este novo governo, em que muitos dos que lá estão estiveram conosco em mobilizações sociais, lado a lado, como companheiros?” – comenta um dos participantes do evento (TEIXEIRA, 2004, p. 34). Nesse contexto, um dos principais organizadores do evento acabou indo para o Governo Federal em 2011 liderar a equipe de participação social na Secretaria Geral na gestão de Dilma.

Mesmo sendo organizado pela sociedade civil, o seminário de 2004 contou com a participação de várias pessoas ligadas ao governo, inclusive do então ministro da SGPR, Luiz

Dulci. Em 2003, o Governo Federal, traduzido nos dizeres de Dulci, já trazia o desenvolvimento da ideia de um sistema de participação social. Ao avaliar o exercício de seu mandato durante os oito anos (2003-2010) à frente da Secretaria Geral, Dulci comenta:

Podemos dizer que foi constituído, no Brasil, pelo menos um embrião do que se poderia chamar de sistema de participação social nas políticas públicas. Um conjunto de canais, de instrumentos de participação que, cumprindo papel diferenciado, articula-se, oferecendo oportunidades de participação não só para organizações sociais, mas, em muitos casos, também para o cidadão interessado (DULCI, 2010, p. 90).

Em 2005, realizou-se em Recife o seminário nacional “Novas estratégias para ampliar a democracia e a participação”, reunindo mais de 60 participantes, entre representantes de organizações, redes, fóruns, movimentos e articulações de 21 estados. Ao longo dos anos seguintes os espaços participativos, tais como os conselhos e conferências, se fortaleceram em muitas áreas e foram criados em tantas outras, como é o caso da segurança pública, segurança alimentar e nutricional, juventude, entre outras. Em 2009, a proposta da construção de um sistema já fazia parte da agenda presidencial e integrava um projeto de “Consolidação das Leis Sociais”<sup>32</sup>, que o então presidente Lula enviaria ao Congresso Nacional. No entanto, a proposta acabou não sendo enviada e os seus dois mandatos foram dedicados especialmente à potencialização dos espaços de participação (TANSHEIT, 2014).

Em 2011, com a entrada de Dilma na presidência e Gilberto Carvalho como ministro da Secretaria Geral, algumas alterações internas ocorreram, a começar pela transição das atividades até então desempenhadas pela Casa Civil para a Secretaria Geral, como citado no capítulo anterior. Ainda em 2011, 37 ministérios foram agrupados em temas afins, com o objetivo de assegurar uma gestão compartilhada e resultados mais efetivos em todas as áreas. Uma das áreas criadas, o Fórum de Direito e Cidadania<sup>33</sup>, ficou responsável por, entre outras atividades, articular a participação no nível governamental. Sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República, o Fórum foi composto também pelas Secretarias de Direitos Humanos, Políticas para Mulheres, Promoção da Igualdade Racial, e pelos ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Cultura, Justiça, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Comunicação, Desenvolvimento Agrário, Pesca e Aquicultura. O

---

<sup>32</sup> O Projeto da Consolidação das Leis Sociais iria atender à reivindicação de vários movimentos sociais que pediam a institucionalização em lei de todos os avanços sociais adquiridos até então. A ideia era tornar política de estado o que era política de governo, como o Bolsa Família, o ProUni, as conferências etc.

<sup>33</sup> Além de Direitos e Cidadania, o governo trabalhou com foco no Desenvolvimento Econômico, sob a coordenação do Ministério da Fazenda; Infraestrutura, sob o comando do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Erradicação da Pobreza, guiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

grupo contou com a parceria de instituições governamentais e não governamentais, a exemplo da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), Correios, Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).<sup>34</sup>

As atividades desenvolvidas pelo fórum deram origem ao que se tornou a frase de efeito do governo: “A participação como método de governo”. Uma das iniciativas lideradas pela equipe foi dar força à ideia de criação de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A articulação dos debates oriundos do Fórum deu origem ao 1º Seminário Nacional de Participação Social, realizado entre os dias 26 e 28 de outubro de 2011, em Brasília. No seminário foram debatidas perspectivas e estratégias que iriam orientar as ações do governo entre 2011-2014. O evento reuniu quase 400 participantes de todo o país, entre servidores, intelectuais e membros da sociedade civil, possibilitando um diagnóstico sobre iniciativas de participação social em diferentes esferas e diversas propostas para se pensar formas de aperfeiçoamento da participação.

O seminário contou com a compilação de todas as suas informações por meio de um relatório produzido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) em parceria com o Núcleo Democracia e Ação Coletiva, da Universidade de São Paulo<sup>35</sup>. Para otimizar o tempo, as discussões foram organizadas em algumas oficinas com temas específicos, que contavam com a presença de organizações, movimentos e pessoas do governo que poderiam contribuir no assunto. Ao final, cada oficina deveria relatar brevemente o que foi discutido e os pontos principais abordados. Novamente, o seminário de 2011 também veio carregado de apelos relacionados à participação no orçamento: criação de instrumentos de controle social no ciclo orçamentário federal, criação de canais de descentralização para discussões sobre orçamento, elaboração da LOA e PPA em conjunto com os conselhos etc.

Outro assunto bem debatido foi a ampliação do que seria um sistema de participação para estados e municípios, bem como para o Judiciário e para o Legislativo; promoção de diálogo entre espaços de participação; capacitação de atores, entre outros assuntos. O relatório trouxe um desenho (Fig. 4) que sintetiza aquilo que deveria ser o Sistema Nacional de Participação Social, após as discussões. A análise de conteúdo sobre os pontos mais reiterados no seminário revelou a necessidade de instâncias de monitoramento do Sistema com

---

<sup>34</sup> Mais informações sobre o Fórum disponíveis em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/direitos-e-cidadania/>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/i\\_sem\\_nacional\\_partic\\_social\\_relatorio\\_final.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/i_sem_nacional_partic_social_relatorio_final.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

capacidade para articular desde a responsabilização, a implementação até a prestação de contas; abordou também a necessidade de fortalecimento dos canais já existentes, bem como a incorporação de novos elementos e práticas; mobilização estadual e municipal incentivada pelo Governo Federal para adesão ao Sistema; mecanismos de educação popular para participação social, entre outros pontos.

**Figura 5:** Sistema Nacional de Participação Social



Fonte: CEBRAP (2011, p. 59).

Segundo um dos organizadores do seminário e entrevistado da SGPR, as ideias do evento foram levadas para as salas de situação, que são “espaços interministeriais que têm como objetivo subsidiar os debates para a elaboração de uma determinada política pública a ser desenvolvida pelo executivo” (TANSHEIT, 2014, p. 90). Relata-se que foi através das salas de situação que o governo viu a necessidade de se instituir uma política de participação. Além disso, os diálogos bilaterais também surgiram como resultado do seminário de 2011 e tinham como objetivo chamar a sociedade civil para conversar com o governo, a fim de contribuições mútuas para elaboração da lei que trataria da participação social.

É importante colocar que se trata de uma sociedade civil limitada, pois sua participação acontecia a partir do convite do governo. Não foi possível ter acesso à lista de organizações e movimentos que participaram do processo, mas pelas entrevistas foi possível extrair que o convite foi feito aos “representantes da sociedade civil que já militam nessa área [de participação social] há muito tempo” (E4-SGPR).

Alguns nomes de entidades e organizações foram citados, como o INESC, CONTAG, ABONG, CUT, MST entre outros. Pesquisadores da área também foram chamados para o debate, assim como representantes de conselhos e ouvidorias. “Mandamos cartas para todos os conselhos de políticas públicas falando que a gente tava querendo discutir a proposta de uma política com eles. Nem todos responderam, né.” (E3- SGPR).

Questionados sobre o critério de escolha das organizações para o diálogo, um dos entrevistados afirmou que, apesar de terem chamado as instituições que já possuíam algum vínculo de diálogo com a Secretaria Geral, eles também aceitavam convites para conversas de entidades que não foram chamadas, mas que gostariam de participar (E2-SGPR).

#### **2.4 Um sistema, uma política: o que pensam os ativistas e os atores da sociedade?**

No final de 2012 já havia um conjunto de propostas de normatizações a serem lançadas em 2013, em forma de minutas de atos normativos inferiores (portarias e notas técnicas). Toda esta compilação dos atos foi disponibilizada através da plataforma digital da Secretaria Geral<sup>36</sup>, que contou com cerca de 700 contribuições da sociedade e aproximadamente 200 visitas por dia<sup>37</sup>.

Além disso, oriunda das salas de situação, foi definida uma diferença conceitual entre a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social: enquanto a primeira diria respeito às diretrizes e às orientações gerais para a participação social, o segundo deveria abordar a institucionalização e articulação dos mecanismos de participação no Governo Federal bem como na sua relação federativa com os demais entes (TANSHEIT, 2014).

A ideia da equipe, segundo entrevistas na SGPR, era que o encaminhamento do decreto não ocorresse em 2014, por se tratar de ano eleitoral. Mas, por uma dificuldade de agenda da presidenta, ou pela falta de prioridade que a presidenta deu à Política, como relataram alguns entrevistados (E11; E12-Sociedade civil), isso acabou acontecendo. Em 23 de maio de 2014, a Política foi formalmente instituída por meio do Decreto nº 8.243/2014. O Decreto subdividiu-se em 23 artigos, que tratam desde a definição de sociedade civil e das

---

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www.participa.br/>>.

<sup>37</sup> Disponível em: <<http://www.participa.br/portal/na-midia/mais-participacao-mais-cidadania-mais-democracia>>. Acesso em: 15 out. 2014.

instâncias de participação – que no decreto são nove<sup>38</sup> – até a elaboração de relatório de avaliação da implementação anual da política, a ser feito pela Secretaria Geral.

O objetivo da Política, segundo o decreto, é “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (art. 1º), enquanto o Sistema, coordenado pela SGPR, é “integrado pelas instâncias de participação social”, sem que haja, contudo, prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre o governo e a sociedade civil (art. 7º) (BRASIL, 2014).

Os entrevistados foram questionados quanto à satisfação com o texto da Política. “Foi o que conseguimos fazer dentro das nossas limitações” (E5-SGPR), disse um dos entrevistados. “Por mais que não seja o decreto dos nossos sonhos, ele é um avanço por existir, porque ele dá uma exigência mínima pra se fazer uma conferência, por exemplo” (E3-SGPR). Todos os entrevistados pareceram admitir saber que a sociedade civil esperava mais de uma política de participação, mas defenderam que o texto reproduz o máximo possível dentro do contexto político institucional:

O texto ele é resultado desse equilíbrio de forças, e no meu entender a gente conseguiu avançar muito mais do que a nossa correlação permitia, então o texto é um avanço sim, na medida em que ele disciplina todas as instâncias, na medida em que ele dá coerência pra todas as instâncias e principalmente na medida em que ele determina pra os gestores que eles devem utilizar essas instâncias de participação, e que eles devem prestar contas sobre a utilização sobre essas instâncias de participação, publicando um relatório anual, público, que deve ser divulgado na internet, né, que é o Artigo 5º, que diz assim, você anualmente vai fazer um relatório, esse relatório tem que ser encaminhado pra SGPR, a SGPR vai publicar esse relatório, vai dar publicidade a esse relatório, ou seja, não é só manter o funcionamento dos conselhos, é prestar contas pra essas pessoas que dedicam seu tempo, sua energia, sua vontade, pra participar sobre como essa participação tá sendo incorporada nas decisões do governo. Então ele [o texto] reforça a importância das instâncias que já existem, justamente servindo como instrumento pra própria sociedade civil colocar suas posições diante de um burocrata que não entende a importância da participação (E7- SGPR).

Pelo lado da sociedade civil, duas repostas apareceram bastante nas entrevistas, e que, em um primeiro momento, soam contraditórias. Primeiro, a recusa da Política Nacional de Participação como um projeto conjunto entre o governo e a sociedade. Segundo, a defesa da PNPS frente ao Congresso Nacional e à mídia. Vejamos nas falas dos entrevistados como isso se deu. Questionados sobre a opinião deles, eis as principais respostas:

---

<sup>38</sup> 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 (BRASIL, 2014).

Eu acho que ela [a política] deveria ter sido mais fechada, assim... Tem algumas coisas que precisavam ter um ajuste maior, administrativamente, não é ajuste político. Deveria ter definido melhor como seria esse apoio. O governo deveria dispor... Vou destinar X% para a PNPS, claro que nada com farra, tudo regulamentado e observado a legislação e a ética. De passagem, diária, espaço apropriado pra se passar um dia, dois dias, se necessário, discutindo... Moderador, cartilha, site... Entendeu? As condições devem ser dadas para que essa participação aconteça (E9-Sociedade civil).

Precisa reconstruir uma agenda de participação social, não só aprimorar a agenda [como foi feito]. O que eu tô achando é que essa agenda está enfraquecendo [...] então tem uma nova agenda aí a ser colocada e construída, que possa ser mais radical nos mecanismos de decisão, de implementação (E10-Sociedade civil).

O fato é que este conjunto de espaço não se constitui num sistema de participação, portanto não tem uma política. Então quando se fala Política Nacional de Participação Social, nós, da plataforma, entendemos que nós não temos uma política. Em uma última reunião que eu participei e outros movimentos e organizações também, eu disse ‘olha, me desculpa, mas com todo respeito, a plataforma não vem mais, por que vocês [Secretaria Geral] foram diminuindo tanto o escopo do decreto, que o que tá no decreto como vocês tão pensando e nada é a mesma coisa.’ Simplesmente define o que já tem, não resolve as grandes questões (E11-Sociedade civil).

Depois do lançamento do decreto e na medida em que a sociedade ia tomando conhecimento do teor da Política, muitas críticas foram feitas sobre ela, voltadas basicamente ao caráter “bolivariano”, uma vez que teria criado conselhos sem autorização legal e ferido “o princípio básico da igualdade democrática, ao propiciar que alguns determinados cidadãos, aqueles politicamente alinhados a uma ideia, sejam mais ouvidos”, como divulgado por um grande jornal<sup>39</sup> de circulação do país. Soma-se a esse contexto a opinião contrária do Legislativo em relação à política de participação, ou por não ter participado de toda esta discussão ou por acreditar que a representação através do voto é suficiente. Os movimentos e organizações viram-se, então, na responsabilidade de defender a política, não por acatarem formalmente tudo o que estava ali, mas por entenderem que as críticas não substanciavam o que de fato o decreto dizia. Organizações como a CUT, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)<sup>40</sup> saíram em defesa da política, além de vários conselhos de políticas públicas. Nas falas dos entrevistados descritas abaixo, foi possível perceber a defesa do Decreto por se tratar de uma política de participação, e por este ser um princípio constitucional.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp,-1173217>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.fenae.org.br/portal/campanha-salarial-2014/noticias/entidades-da-sociedade-civil-agendam-reuniao-para-definir-acoes-em-defesa-da-pnps.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

Na verdade, estavam [as críticas] questionando o direito à participação [...] então, entrou todo mundo do nosso campo que não *tava* dando a mínima para aquele decreto, começou a defender, em função da dimensão da participação que estava em jogo (E11-Sociedade civil).

Eu fiquei estupefata por que há coisas ditas que *é impressionante* [em relação às críticas feitas à política]. Parece que nós estamos num período da história de 46 [...] ou isso representa uma posição extremamente conservadora, antirrepublicana inclusive, ou é um sinal total de desconhecimento. Então é muito grave, tanto uma situação como outra [...] enfim, é um total disparate essa ideia de dizer que *távamos* querendo instituir o *bolivarianismo*, Cuba, enfim, isso é expressão do conservadorismo (E8-Sociedade civil).

O que se teve, na realidade, foi uma reação não esperada, tanto pelo lado da sociedade civil quanto pelo lado do governo. “A gente imaginava que existia mais conhecimento sobre os processos participativos”, disse uma das entrevistadas na SGPR. Segundo mais de um entrevistado na Secretaria Geral, a preocupação interna era de que houvesse críticas relacionadas à insuficiência do Decreto, “que o decreto não alterava nada, só organizava o que já existia”, mas o que todo esse processo de crítica e embates públicos expôs foi que a “reação conservadora mostrou que o que temos hoje não é pouco, que existe um ponto de vista da sociedade que acredita que a sociedade só deve se manifestar por mecanismos liberais, ou seja, o voto”. Para os entrevistados, esse foi um ponto positivo externado pela PNPS, ao despertar as pessoas para essa discussão, para a informação de que esses mecanismos já existem e que auxiliam o governo na tomada de decisões. Sobre as críticas relacionadas ao lançamento via decreto, e não via Projeto de Lei, a próxima sessão tentará caracterizar melhor como foi esse desdobramento.

## 2.5. Política por decreto?

A análise de como a política saiu revela pistas importantes sobre a tensão que os ativistas viveram ao lidarem com o Estado heterogêneo e ao mesmo tempo com a pressão que vinha da sociedade civil. Foi possível saber, por meio das entrevistas, que não havia consenso interno quanto ao mecanismo legal utilizado para o lançamento da política. Para alguns entrevistados na SGPR, a ideia do lançamento da política via decreto seria normal, uma vez que:

Os comandos todos que estão lá, eles não são pra estados e municípios; a PNPS ela tem determinações tão somente pra o Governo Federal, ela não tem nenhum comando que vá pra o Legislativo, pra o Judiciário, pra municípios e estados, a política ela estrutura como o governo federal vai incorporar a participação social, o instrumento pra fazer isso é um decreto, eu não preciso de aprovação no Congresso Nacional pra determinar como o poder executivo vai se organizar. O artigo 84 da

Constituição nos dá a prerrogativa de publicar decreto autônomo sobre a organização do Governo Federal (E5-SGPR).

No entanto, não havia consenso sobre isso. Para outro entrevistado, o contexto político pedia um decreto do Poder Executivo. É que o governo estava enfrentando intensas dificuldades na relação com o Legislativo. A tensão entre Executivo e Legislativo se intensificou de tal forma que especulações dentro dos órgãos que estavam trabalhando com a PNPS começaram a apontar para uma possível desarticulação da política no Legislativo, devido a conflitos com a coalizão do governo. Para entender melhor esse conflito, um entrevistado cita o Código Florestal<sup>41</sup>, que impôs uma derrota ao governo, e o orçamento impositivo<sup>42</sup>, que também gerou grande conflito intragovernamental. O que justificaria, então, “a verticalização no modo de fazer a política” (E5-SGPR) seriam os conflitos entre Executivo e o Legislativo e a percepção de que caso a tramitação da política fosse via projeto de lei, poderiam ocorrer perdas substanciais de partes importantes negociadas com a sociedade. Sem saber como seria essa repercussão, o decreto asseguraria legalmente a tramitação da Política.

Muitas críticas foram feitas, inclusive do próprio Legislativo, quanto à Política. Incomodados por não terem feito parte da discussão, algumas pessoas no Legislativo se mobilizaram, o que se traduziu na promulgação do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1491/2014, que susta a aplicação da PNPS<sup>43</sup>. Outras críticas, propagadas nos meios de comunicação, nas redes sociais e defendida por alguns parlamentares, questionavam a validade do decreto por ele criar conselhos sem autorização legal, por criar um quarto poder e por ameaçar a representação democrática, legalmente assegurada pela Constituição<sup>44</sup>.

Sob uma análise da legalidade do Decreto, o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal produziu um artigo mencionando que no tocante aos conselhos, o modo de sua criação não é uniforme. Há conselhos criados por decreto e por lei. “Não temos notícia de qualquer contestação exitosa da constitucionalidade de decretos

---

<sup>41</sup> O Código Florestal Brasileiro estipula regras gerais sobre onde e de que forma o território brasileiro pode ser explorado ao determinar as áreas de vegetação nativa que devem ser preservadas e quais regiões são legalmente autorizadas a receber diferentes tipos de produção rural. Mais informações disponíveis em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/11/entenda-as-principais-regras-do-codigo-florestal>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

<sup>42</sup> O orçamento impositivo diz respeito à Emenda Constitucional 86, que torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União. O texto obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares ao Orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior. Mais informações disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/483652-promulgada-emenda-constitucional-do-orcamento-impositivo.html>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

que os tenham instituído no âmbito federal” (REZENDE, 2014, p. 36). Ademais, o artigo continua refutando as críticas, ao colocar que o Decreto não cria conselho algum e que os comandos dirigidos dizem respeito aos órgãos e agentes subordinados ao Presidente da República, e “representam, portanto, a mais genuína expressão de sua competência para exercer a direção superior da Administração Pública e de dispor, mediante decreto, sobre sua organização e funcionamento” (REZENDE, 2014, p. 90).

Ainda que amparada juridicamente, não parece defensável pensar que a ideia inicial sempre fora um decreto, já que desde as discussões realizadas em 2004 e inclusive a mais recente, em 2011, falava-se em envolver os demais poderes e os demais entes da federação. O próprio desenho do que seria o sistema de participação pensado no seminário de 2011 abrange estados e municípios, como se viu na seção anterior. Questionado quanto à defesa inicial ter sido sempre baseada na ideia de um decreto, um entrevistado comentou que foi uma percepção interna do governo que levou a isso: “Depois de dois anos a gente sentou pra conversar sobre isso e houve uma visão da equipe [SGPR] de que a gente precisava fazer um decreto no âmbito do Poder Executivo federal” (E7-SGPR). Outro entrevistado, ao responder sobre a ambiguidade de se pensar em transformar políticas de governo em políticas de estado e ao mesmo tempo utilizar um mecanismo legalmente inadequado, afirmou:

Nós sabíamos que aquilo que nós gostaríamos de discutir não dava para discutir na PNPS [...] não havia maturidade na sociedade brasileira e nem no governo pra isso. Esse era um processo, que aí sim, se você fosse fazer uma lei que mudasse o caráter da participação, você precisaria de um dispositivo legal, de uma lei aprovada como Projeto de Lei, porque você vai mudar o caráter da participação (E6-SGPR).

Corroborando essa ideia, outra entrevistada da SGPR coloca que a PNPS por decreto foi uma iniciativa totalmente defensável do ponto de vista jurídico e que, além disso, existia sim a ideia de fazer um sistema que englobasse estados e municípios, mas em sua avaliação, a correlação de forças existentes não permitiria tal ação. Quanto à sociedade civil, esta não parecia ser uma pauta muito relevante para eles. “A gente não colocava como questão qual o instrumento jurídico que deveria ser utilizado; tinha um processo anterior a isso, de ir dialogando...” (E11-Sociedade civil). Nessa mesma linha, um entrevistado com assento em conselho disse que a análise sobre o formato da política não passou pelas discussões com conselhos, mas acredita que o grande motivo pela opção do decreto foi “os temores em relação ao Congresso” (E9-Sociedade civil).

Fazendo um balanço de tudo que foi ouvido, têm-se dois fatos: o primeiro é que algumas discussões relacionadas à Política não caberiam em um decreto do Poder Executivo;

fato este comprovado tanto em 2004 quanto em 2011, por meio dos relatórios que sistematizam as discussões. As entrevistas com a sociedade, inclusive com o governo, sustentam que o escopo de um decreto seria insuficiente para apresentar tais ideias. O segundo fato é que, ainda assim, a Política foi lançada por um decreto, o que significa que as discussões que não caberiam juridicamente em um decreto do Poder Executivo federal foram retiradas e que esta decisão não passou pela sociedade. Soma-se a esse cenário o espanto generalizado a partir das críticas acerca da Política, muitas delas vindas do Legislativo, o que leva a refletir que o temor do Executivo não estava relacionado a uma possível reação conservadora do Congresso, e sim a questões ligadas ao embate Executivo *versus* Legislativo que traria danos à Política – ou a qualquer outro assunto que fosse para o Legislativo encaminhado pelo Executivo. Como observou um dos entrevistados na SGPR, independentemente da forma como a política sairia, “o Decreto poderia também estar escrito de outras mil formas que provavelmente teria problema. Foi uma polêmica de natureza política” (E5-SGPR).

O encaminhamento da Política como um decreto mostra as opções que os ativistas foram fazendo ao longo do tempo – ou as opções que lhes foram impostas ao longo do tempo. O conflito entre os ativistas e a sociedade civil aumentou na medida em que algumas demandas passaram a não permear mais as discussões acerca de uma política de participação. Ao mesmo tempo em que era necessário negociar com os outros órgãos do governo, era necessário também responder à sociedade que havia participado de todo o processo. Questionado sobre o que dizia o governo em relação ao esvaziamento do escopo do que havia sido negociado com a sociedade civil, um entrevistado disse: “Eles [governo] falavam que tinha feito internamente diálogo com outros órgãos que não aceitavam alguns pontos” (E11-Sociedade civil), o que mostra a falta de acordo dentro do governo.

## **2.6. Sistematizando o antes e o depois: o que a PNPS conseguiu abranger?**

Mas o que de fato a Política Nacional de Participação Social conseguiu abranger de toda discussão que vinha sendo feita em relação à participação no Brasil? Para essa discussão, considerou-se os dois relatórios dos eventos que aconteceram em 2004 e 2011 a fim de compreender quais eram as principais demandas relacionadas à participação social. A partir disso, fez-se uma análise de conteúdo do Decreto a fim de identificar em que medida seu texto respondia às demandas levantadas nos dois eventos e ao que foi possível identificar nas entrevistas. Assume-se que foram momentos distintos dentro do processo de discussão da

participação, porém, entende-se a centralidade dos dois momentos como eventos que puderam reunir muitas pessoas envolvidas com a temática da participação, além de reunir sociedade e governo em um mesmo espaço de deliberação. Não é pretensão com isso reduzir a importância dos demais eventos que aconteceram durante esses anos, nem tampouco traduzi-los dentro de uma história linear que foi acontecendo continuamente. A participação social acontece em outras áreas, sem necessariamente a discussão passar pela Política Nacional de Participação Social, ou por qualquer outro enquadramento jurídico ou valorativo, porque ela é transversal, perpassa vários assuntos e é exatamente aí que habita sua riqueza: na sua diversidade.

Entende-se que os ganhos relacionados a alguma área pode não ter sido adquirido em outra, e que isso pode depender do caráter mobilizatório que cada área possui (ABERS, 2015). Porém, a discussão em torno da participação foi, e continua a ser, necessária para que haja mecanismos mínimos que atravessem as áreas, independentemente de suas capacidades mobilizatórias, o que, aliás, era um dos objetivos da PNPS. Como foi defendido já no início desta pesquisa, a transversalidade da participação é o seu ponto de forte, mas deve-se também ter cuidado ao analisá-la para não diminuir ganhos e perdas nas outras áreas.

A sistematização desta sessão tem como objetivo mostrar o que de mais importante a pauta de discussão acerca da participação trazia em 2004, no seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação”, o que de mais importante o “Primeiro Seminário Nacional de Participação Social (I SNPS)” levantou e como o Decreto tratou esses assuntos. Em 2004 o tom era mais prospectivo, no sentido de entender como se daria a bandeira da participação levantada pelo governo. Foi um momento de intensos debates em torno do que seria importante para a população e quais seriam as estratégias para alcançar os objetivos pré-determinados. Sobre 2004, um dos entrevistados da SGPR, que à época já era governo, comentou: “eu diria que 2004 foi o tempo do ensaio, de tentar abrir as portas e ver quais portas eram sensíveis a abertura” (Entrevista SGPR). Foi um momento de experimentação, de sensibilização do governo e da sociedade, e de estruturação. Havia na sociedade grande expectativa de que aconteceria a consolidação da participação, “de incidência na deliberação, nas decisões e tudo que a gente tinha construído nos anos 80” (E6-SGPR). Outra questão relacionada ao momento de 2004, resultado da entrada no governo de diversas pessoas que militavam em movimentos e organizações da sociedade civil, foi o transtorno criado em torno da identificação do que seria governo e do que seria sociedade.

Existia uma concepção que era mais ou menos assim ‘nós já estamos aqui, nós somos a sociedade, não precisa mais que isso [...] e a gente dizia ‘não, uma coisa é o

lugar do governo e outra coisa é o lugar da sociedade. Vocês foram para lá, ok, mas isso não substitui'. Então isso sempre foi uma tensão (E11-Sociedade civil).

O trânsito dos atores da sociedade para o Estado gerou, de certa maneira, algum conflito no campo do reconhecimento para ambos os lados. Ao mesmo tempo em que a sociedade civil parecia querer mostrar para o governo qual era sua nova posição, o próprio governo começava a perceber também seu lugar enquanto Estado, o que traria diferenciações indissociáveis de seu cargo, como reflete a fala de um dos participantes no seminário em 2004, ao se reportar a alguns gestores petistas que haviam recém ganhado as eleições:

“Eu fico um pouco incomodado com a sua posição de que os movimentos não devem reivindicar mais, porque agora é o mesmo governo, é o governo dos movimentos e, portanto, eu fico um pouco temeroso com essa ideia de compreensão” (TEIXEIRA, 2004, p. 106).

Qual o lugar do governo? Qual o lugar da sociedade? O que pode ser feito a partir dessa correlação? Foram as principais questões levantadas em 2004. A partir desses debates traçou-se uma agenda de participação popular para os anos seguintes (TEIXEIRA, 2004, p. 119), na qual é possível ver as principais ideias levantadas bem como as diretrizes projetadas. Já em 2011, o tom parecia menos prospectivo e mais reativo. Organizado pelo governo, o I SNPS tinha como objetivo montar estruturas básicas para o encaminhamento da participação no Brasil. O seminário foi dividido em mesas de diálogo e depois em oficinas temáticas que reuniam pessoas experientes em cada tema, com o objetivo de se chegar a um conjunto de propostas. Além disso, ao final, os participantes foram divididos em grupos de trabalho para que pudessem definir conjuntamente o Sistema Nacional de Participação Social. A primeira tarefa era, então, pensar “o que se entende por sistema nacional de participação social”, enquanto a segunda era “pensar propostas de ação, que pudessem ser realizadas até 2014 no âmbito da participação social” (CEBRAP, 2011, p. 36).

Em 2011 o governo estava preocupado em deixar algum legado daquilo que havia sido construído ao longo dos anos. “Um dos aspectos de 2011 era a necessidade do governo de que o tema da participação não fosse um tema dependente do governo de plantão, que fosse uma política do estado” (E6-SGPR). Havia um objetivo mais palpável, em comparação com 2004, do seminário realizado em 2011. O governo, materializado na Secretaria Geral, tinha como objetivo construir algo específico que pudesse ser uma resposta aos movimentos e organizações da sociedade civil, que pudesse assegurar mecanismos mínimos de participação, que gerasse contrapartida do governo e que se sustentasse no tempo, independente da ideologia dos próximos governos. Mesmo com a diferença visível nos dois eventos, 2004 e 2011 uniam algo em comum: a necessidade de melhorias no campo da participação, o debate

entre pessoas na contribuição daquilo que poderia ser feito em prol da participação social, a discussão entre o governo e a sociedade na busca de “soluções” para a interação entre Estado e sociedade.

Na sequência é apresentado um resumo com as principais ideias defendidas em cada seminário, comparando-o com o que a Política Nacional de Participação Social traz. O objetivo é conseguir identificar em que medida a PNPS responde aos principais anseios da sociedade em relação à participação social no Brasil, tendo esses dois seminários como base, conforme foi defendida acima a importância de cada um. Essa sistematização<sup>45</sup> visa mostrar o quanto a PNPS avançou em determinados assuntos e o quanto não avançou em outros, tendo em vista o longo processo de interação internamente no governo e com a sociedade. Recuperam-se as propostas dos seminários a partir das falas dos participantes e também do resumo final, método que os dois seminários ofereceram, como forma de concatenar as ideias debatidas e priorizadas.

A sistematização conta com o auxílio do NVivo, um *software* de análise qualitativa e mista que possibilita a organização de conteúdos de diferentes formatos. Ao utilizá-lo foi possível perceber os assuntos que mais apareceram nos dois seminários: orçamento público; representação; instituições participativas; igualdade; articulação; e transparência. Não significa que outros assuntos não permearam os debates, mas apenas que estes foram os assuntos mais recorrentes e debatidos pelos participantes. Compara-se com o texto do Decreto e questiona-se em que medida a Política responde às demandas colocadas nos dois seminários.

A separação por assunto ajuda a organizar a sistematização e comporta a maioria das reivindicações levantadas nos eventos. “Participação e orçamento” diz respeito às demandas que tratam de gestão orçamentária e financeira; “participação e representação” traz demandas sobre representação nos processos participativos e iniciativas de qualificação para representação; “participação e IPs” expõe as demandas referentes às instituições participativas; “participação e igualdade” coloca as necessidades de igualdade nos espaços participativos e a extensão da participação para além do tradicionalmente comum; “participação e articulação” trata da articulação dentro dos espaços de participação, dentro do governo e entre o governo e a sociedade; e, por fim, “participação e transparência” expõe as iniciativas sobre *accountability* e democratização.

---

<sup>45</sup> Esse mesmo esforço foi desempenhado por Almeida e Magalhães (2015) em trabalho recente sobre a PNPS, em que sistematizam a Política em comparação aos relatórios com base em critérios pré-definidos retirados da literatura de efetividade de participação.

**Figura 6:** Resumo comparativo das principais ideias defendidas pelos Seminários de 2004 e 2011 e Decreto nº 8.243/2014

(continua)

	<b>Os sentidos da democracia e da participação (Relatório 2004)</b>	<b>I Seminário Nacional de Participação Social (Relatório 2011)</b>	<b>Decreto nº 8.243/2014 (Política Nacional de Participação Social)</b>
Participação e orçamento público	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Diálogo entre participação e recursos públicos</li> <li>– Implementação das decisões tomadas nas discussões do PPA</li> <li>– Participação no planejamento e execução do orçamento</li> <li>– Acesso às informações e ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participação nas áreas estratégicas do governo, especialmente orçamentária</li> <li>– Articulação das propostas das conferências com o orçamento</li> <li>– Criação de instrumento de controle social da gestão orçamentária</li> <li>– Implementação do OP Federal</li> <li>– Fomento e financiamento dos projetos do SNPS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento</li> </ul>
Participação e representação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participação da sociedade civil na escolha de seus representantes</li> <li>– Criação de fluxos mais intensos entre os representantes e suas bases de origem</li> <li>– Criação de fluxos mais intensos entre os representantes e a sociedade de forma geral</li> <li>– Qualificação de representantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Diversificação de conselheiros (renda, gênero, sexo, etnia)</li> <li>– Qualificação de participantes</li> <li>– Qualificação dos gestores</li> <li>– Investimento em políticas específicas de formação para participantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eleição ou indicação pela sociedade civil para conselhos, comissões,</li> <li>– Critérios transparentes de escolha nos conselhos, comissões, conferências</li> <li>– Rotatividade nos conselhos, máximo de 3 reconduções consecutivas</li> <li>– Incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação</li> <li>– Garantia de diversidade na composição dos conselhos, comissões, conferências e ambientes virtuais</li> </ul>

**Figura 6:** Resumo comparativo das principais ideias defendidas pelos Seminários de 2004 e 2011 e Decreto nº 8.243/2014

(continua)

	<b>Os sentidos da democracia e da participação (Relatório 2004)</b>	<b>I Seminário Nacional de Participação Social (Relatório 2011)</b>	<b>Decreto nº 8.243/2014 (Política Nacional de Participação Social)</b>
Participação e IPs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Constituição de espaços deliberativos e não meramente consultivos</li> <li>– Fortalecimento dos conselhos</li> <li>– Fortalecimento das conferências</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resposta e encaminhamento das questões apresentadas nos espaços participativos</li> <li>– Criação de mecanismos que garantam a institucionalização das decisões tomadas nos espaços participativos</li> <li>– Devolutiva e encaminhamento das questões apresentadas nos espaços participativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Paridade nos conselhos (preferencialmente)</li> <li>– Definição das competências dos conselhos por meio de consulta à sociedade civil</li> <li>– Apreciar em órgãos jurídicos competentes as resoluções de caráter normativo dos conselhos</li> <li>– Produzir recomendações nos Fóruns Interconselhos</li> <li>– Estabelecer compromisso de resposta às propostas recebidas nas audiências públicas e consultas públicas</li> <li>– Compromisso dos conselhos com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência</li> </ul>
Participação e igualdade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compartilhamento de poder entre Estado e sociedade</li> <li>– Paridade entre Estado e sociedade</li> <li>– Enfrentamento das desigualdades sociais para participação efetiva</li> <li>– Diferenciação entre os espaços sociais e estatais para que não haja cooptação</li> <li>– Estender a participação para além dos segmentos sociais historicamente participativos</li> <li>– Criação de processos de legitimação de novas agendas cidadãs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição de agendas que só podem ser decididas pela sociedade</li> <li>– Criação de um sistema nacional a fim de institucionalizar as funções do governo e da sociedade</li> <li>– Estender a participação a novos atores, temas e instituições</li> <li>– Ferramentas para incluir grupos sub-representados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desenvolver mecanismos de participação acessíveis a grupos excluídos</li> <li>– Inserir o cidadão na PNPS</li> <li>– Criar mecanismos que permitam participação virtual nas decisões do governo</li> <li>– Ambiente virtual de participação</li> <li>– Utilizar redes sociais</li> </ul>

**Figura 6:** Resumo comparativo das principais ideias defendidas pelos Seminários de 2004 e 2011 e Decreto nº 8.243/2014

(continua)

	<b>Os sentidos da democracia e da participação (Relatório 2004)</b>	<b>I Seminário Nacional de Participação Social (Relatório 2011)</b>	<b>Decreto nº 8.243/2014 (Política Nacional de Participação Social)</b>
<b>Participação e igualdade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compartilhamento de poder entre Estado e sociedade</li> <li>– Paridade entre Estado e sociedade</li> <li>– Enfrentamento das desigualdades sociais para participação efetiva</li> <li>– Diferenciação entre os espaços sociais e estatais para que não haja cooptação</li> <li>– Estender a participação para além dos segmentos sociais historicamente participativos</li> <li>– Criação de processos de legitimação de novas agendas cidadãs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição de agendas que só podem ser decididas pela sociedade</li> <li>– Criação de um sistema nacional a fim de institucionalizar as funções do governo e da sociedade</li> <li>– Estender a participação a novos atores, temas e instituições</li> <li>– Ferramentas para incluir grupos sub-representados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desenvolver mecanismos de participação acessíveis a grupos excluídos</li> <li>– Inserir o cidadão na PNPS</li> <li>– Criar mecanismos que permitam participação virtual nas decisões do governo</li> <li>– Ambiente virtual de participação</li> <li>– Utilizar redes sociais</li> </ul>
<b>Participação e articulação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ampliar o debate para incluir os cidadãos pertencentes à sociedade civil não organizada</li> <li>– Construir uma agenda comum entre os diversos segmentos da sociedade civil</li> <li>– Superar o desafio da fragmentação dos espaços participativos</li> <li>– Comunicação entre conselhos</li> <li>– Articulação dos espaços em nível local com os espaços supralocais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Construção de um sistema de participação nos diversos níveis de governo</li> <li>– Implementar grupo composto pelos três poderes e os setores produtivos no Sistema Nacional de Participação Social</li> <li>– Maior integração entre os diferentes níveis de governo e entre setores de políticas</li> <li>– Articulação interministerial</li> <li>– Trabalhar na construção de uma agenda articulada entre as diversas políticas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promover a articulação das instâncias e mecanismos de participação</li> <li>– Incentivar a participação social nos entes federados</li> <li>– Integrar as etapas das conferências nos diferentes níveis da Federação</li> <li>– Fomentar a integração entre ambiente virtual e instâncias presenciais</li> <li>– Considerar calendário de realização de conferências de outras áreas de políticas</li> <li>– Definir estratégias de mobilização e disponibilização de subsídios para diálogo em rede</li> </ul>

**Figura 6:** Resumo comparativo das principais ideias defendidas pelos Seminários de 2004 e 2011 e Decreto nº 8.243/2014

(conclusão)

	<b>Os sentidos da democracia e da participação (Relatório 2004)</b>	<b>I Seminário Nacional de Participação Social (Relatório 2011)</b>	<b>Decreto nº 8.243/2014 (Política Nacional de Participação Social)</b>
Participação e articulação		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promover o diálogo entre conselhos, conferências e ouvidorias</li> <li>– Articulação entre conselhos</li> <li>– Ampliação da participação no Judiciário</li> <li>– Ampliação da participação nos assuntos internacionais</li> </ul>	
Participação e transparência	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fortalecer uma mídia alternativa e democrática</li> <li>– Mecanismos de controle social para todos os órgãos, instituições e mandatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transparência e disponibilização das informações provenientes do Sistema Nacional de Participação Social</li> <li>– Mecanismos de controle e transparência no orçamento público</li> <li>– Criação de instrumento de controle social na gestão orçamentária</li> <li>– Criação de espaço de monitoramento e avaliação de políticas públicas</li> <li>– Ações educativas de controle social</li> <li>– Participação digital: democratização das informações do governo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Publicidade dos atos de todos os espaços</li> <li>– Utilizar a internet e TICs nas consultas</li> <li>– Sistematizar resultados das audiências e consultas públicas e do ambiente virtual</li> <li>– Determinar modelo de acompanhamento das resoluções das conferências</li> <li>– Acompanhar a implementação das soluções pactuadas nas mesas de diálogo</li> <li>– Divulgação ampla e prévia dos temas das conferências</li> <li>– Disponibilização prévia de documentos nas conferências e consultas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme exposto no quadro, é possível perceber que a PNPS surpreende em vários aspectos a afirmativa de que “a política e nada são a mesma coisa”, como dito em entrevista por um ativista membro de movimento social que participou dos processos de formulação (E10-Sociedade civil). Em uma visão panorâmica, nota-se que o Decreto responde em vários aspectos ao que foi considerado como principal nos debates de 2004 e 2011.

Porém, um olhar mais apurado sobre as potenciais respostas que o Decreto dá revela que o teor normativo é tímido e que a amplitude de alguns temas é abordada de tal forma a generalizar aspectos importantes para sociedade, como no caso da paridade dos espaços, que não é garantida e sim sugerida; inclusão de grupos historicamente excluídos, nos quais não é abordado mecanismo que possibilite tal ação; programas de qualificação de representantes e participantes, em que não se menciona o meio pelo qual a atividade será operacionalizada; extensão da participação para os demais entes federados, cuja devolutiva no decreto fala em “incentivo”, sem entrar em maiores detalhes de como se daria na prática; desenvolvimento de mecanismos de participação acessíveis a grupos excluídos e garantia de diversidade na composição das instâncias de participação, sem, contudo, mencionar quais mecanismos nem tampouco como assegurar pluralidade nos espaços.

Sobre a participação na esfera orçamentária e financeira – demanda amplamente requisitada em ambos os seminários –, o decreto não inova, pelo contrário, sugere desenvolver mecanismos de participação social nas etapas de planejamento e orçamento, mas não chega a definir quais mecanismos seriam esses nem em que etapas do processo a participação ocorreria. Pode-se dizer que como novidade o decreto esforça-se para articular as instâncias de participação, por meio da intensificação das atividades do fórum interconselhos, que objetiva aprimorar a intersetorialidade e transversalidade entre as políticas públicas e também a participação digital, que busca englobar a sociedade civil não organizada.

A análise qualitativa da PNPS permite perceber que o conteúdo não resolve exatamente o que a sociedade vinha colocando como fundamental quando o assunto é participação social e sim formula regras gerais com entonação sugestiva. A reconstrução de todo esse processo de formulação da Política mostra que o debate começa com uma preocupação dos movimentos e organizações da sociedade civil pela ressignificação da participação dentro do Governo Federal, haja vista a junção do desgaste das experiências e da entrada do PT na presidência, um partido historicamente engajado com as demandas dos movimentos. Ao mesmo tempo, atores societários passam a penetrar na burocracia, assumindo pautas voltadas à participação social dentro da Secretaria Geral, em uma disposição de ressignificar as instâncias e alterar o cenário nacional, inovando e pluralizando a participação. O debate em torno da participação unia os anseios tanto dos atores sociais quanto dos atores governamentais e abarcava dimensões normativas do que deveria ser a participação na administração pública e o que seria necessário para a revisão do funcionamento dos espaços já existentes e criação de outros. Entretanto, na união dos discursos,

paulatinamente, é possível perceber que a agenda radical da participação foi sendo abandonada, se revelando uma bandeira dos que ‘estão de fora’ do governo, enquanto a PNPS traduz de maneira mais intensa um equilíbrio de forças a que estão sujeitos os ‘de dentro’ (ALMEIDA; MAGALHÃES, 2015, p. 32).

No capítulo seguinte pretende-se analisar o que pode ter levado o governo a adotar uma postura menos reativa e mais defensiva, mesmo sabendo o que a sociedade demandava. Analisar o Estado e toda sua diversidade parece um caminho viável na identificação dos possíveis limites impostos aos atores na busca por ideais participativos. Entender a dinâmica ativista requer olhar para o contexto em que esses atores estão inseridos, e o que podem fazer com os recursos disponíveis. As entrevistas mostraram que a negociação intragovernamental na PNPS foi intensa, e que muito do esfacelamento das aspirações iniciais estavam relacionadas às dinâmicas internas que a Secretaria Geral precisou enfrentar para levar adiante uma política nacional de participação. Alguns fatores são elencados como visivelmente limitadores da proposição de uma agenda mais radical de participação, no entanto, como não foi possível participar das negociações internas, conclui-se que outros fatores podem ter atuado nesse cenário. Começa-se aqui a atrelar o papel do ativista institucional dentro do contexto político brasileiro, permeado por um Estado heterogêneo e institucionalmente desigual.

### 3 O ESTADO HETEROGÊNIO

Aí poderíamos entender o que aconteceu, as iniciativas que temos. Não estamos diante de um governo cujo modo de governar é participativo. Só que temos ‘n’ iniciativas de participação, mais do que em qualquer outro governo, porque há um setor pró-participação como nunca houve antes no governo federal, e que é promotor dessas iniciativas. Elas surgem da Secretaria da Presidência, do Ministério das Cidades, da Marina ou do CONSEA. Mas é o setor minoritário do governo que aposta em participação. E é limitada a participação. E é frustrante a participação, porque ela não se faz no centro da política, da reconstrução política (GRZYBOWSKI *apud* TEIXEIRA, 2004, p. 61).

Buscar as possíveis razões que levaram o conjunto de órgãos que trabalharam na formulação da Política Nacional de Participação Social a darem o sentido da participação que a Política tem é o foco principal deste capítulo. O que se pode extrair das análises feitas até o momento é que o processo foi construído de maneira híbrida, ou seja, a sociedade civil foi chamada a participar em reuniões internas com a Secretaria Geral. O passo seguinte fazia-se por meio de negociações intragovernamentais entre a SGPR e outros órgãos do governo. Nesse telefone-sem-fio, o qual a SGPR ficava responsável por levar ao conjunto do governo as negociações com a sociedade civil, foi possível perceber que muita coisa se perdeu, a começar pelo próprio sentido que a Política poderia trazer à participação. Mas o que teria ocasionado tais perdas? Frisa-se em meio a tudo isso a atuação de ativistas institucionais, ou seja, não se está falando de um projeto político construído por quaisquer atores, mas daqueles atores com trajetória de engajamento que buscam dentro do Estado estabelecer suas bandeiras.

Em documento informal liberado por funcionário da Secretaria Geral é possível ter acesso à lista de órgãos do governo<sup>46</sup> que participaram em algum momento dos debates realizados pela SGPR sobre a Política. O documento é informal porque faz parte de materiais que o funcionário acumulou para falar sobre a participação e sobre a PNPS em universidades, escolas e onde mais for convidado. Em suas próprias palavras, as pessoas na SGPR trabalhavam muito pela boa vontade que tinham em realizar a política, por isso muitas informações não estão devidamente documentadas. Por meio das entrevistas foi sendo possível perceber que a Casa Civil e o MPOG foram os órgãos que mais participaram, essencialmente nas partes finais da formulação do decreto. Em quase todas as entrevistas feitas com os atores da SGPR havia menção a um dos dois órgãos, ou aos dois (E2, E4, E5, E6, E7-SGPR).

---

<sup>46</sup> São eles: Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério do Esporte, Ouvidoria Geral da União e Casa Civil. Lembra-se que esta lista não é oficial, ademais, não segue nenhuma ordem pré-definida.

Dagnino (2002) já havia atentado para a heterogeneidade do Estado ao perceber a dinâmica relacional entre as diferentes agências estatais. A forma de concepção do Estado brasileiro confirma tal heterogeneidade. Enquanto no plano vertical devem-se considerar os diferentes níveis, federal estadual e municipal, no plano horizontal é preciso considerar os diferentes poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Essas características reforçam a pluralidade do Estado, além de sugerir dimensões diferenciadas de sua relação com a sociedade. O Estado é, portanto, complexo e dividido em áreas de grande diversidade temática, cujo elemento organizador é a sua burocracia (OLIVEIRA, 2015).

Outros autores também têm olhado para essa complexidade. Abers e Keck (2013) elencam quatro tensões centrais que caracterizam o emaranhado que é o Estado brasileiro. Primeiro, a tensão entre o governo central e os poderes locais; segundo, a alta fragmentação do sistema partidário e o centralismo do Poder Executivo; terceiro, a tensão entre meritocracia e personalismo presente na burocracia; e, por fim, a tensão entre o Estado e as organizações da sociedade, mais especificamente entre a democracia participativa e outros tipos de ligação da sociedade com o Estado. Sobre a última tensão, as autoras lembram que nas últimas duas décadas novos espaços de interação formais e informais entre Estado e sociedade se proliferaram e esta nova relação adicionou uma camada de complexidade no processo político, que passou a incluir intercâmbios entre os *policymakers* e os grupos empresariais e cívicos.

Abers e Keck (2013) chamam atenção para a complexidade do Estado brasileiro para embasarem a pesquisa sobre a Política de Água e o papel dos *policymakers* no processo de mudança institucional. Para esta pesquisa, é importante o alerta das autoras sobre o conflito entre diferentes áreas do Estado e o projeto de democracia participativa.

Para a pesquisa, foram realizadas três entrevistas dentro do governo, fora da Secretaria Geral: duas com funcionários que estavam na Casa Civil à época da formulação da Política e uma com funcionário do MPOG<sup>47</sup>. Coincidentemente, os dois funcionários que estavam na Casa Civil, hoje estão no MPOG, mostrando o trânsito entre esses dois órgãos – que são centrais para o governo – como será abordado adiante. As entrevistas serviram como base para levantar características contextuais e fixas do Estado brasileiro que colaboraram para o sentido que a participação obteve no desenvolvimento de uma política nacional de participação. Os diferentes perfis de gestão entre Lula e Dilma, o contexto sociopolítico, a diversidade de alianças e de atores, fruto do sistema político brasileiro, bem como a

---

<sup>47</sup> Os dois funcionários da Casa Civil têm DAS-4 e DAS-6. O funcionário do MPOG tem DAS-6.

distribuição desigual do poder institucional dentro do governo, foram alguns dos fatores encontrados que tiveram alguma influência na atuação dos ativistas institucionais e no projeto político de participação social. Sabe-se que a complexidade do Estado brasileiro diz respeito a vários outros fatores, como colocado por Abers e Keck (2013), contudo, a imersão no processo de formulação da Política, as entrevistas e o contato com os órgãos e com as demais pesquisas na área mostraram que os fatores analisados neste capítulo tiveram uma maior influência para a PNPS e para os atores envolvidos.

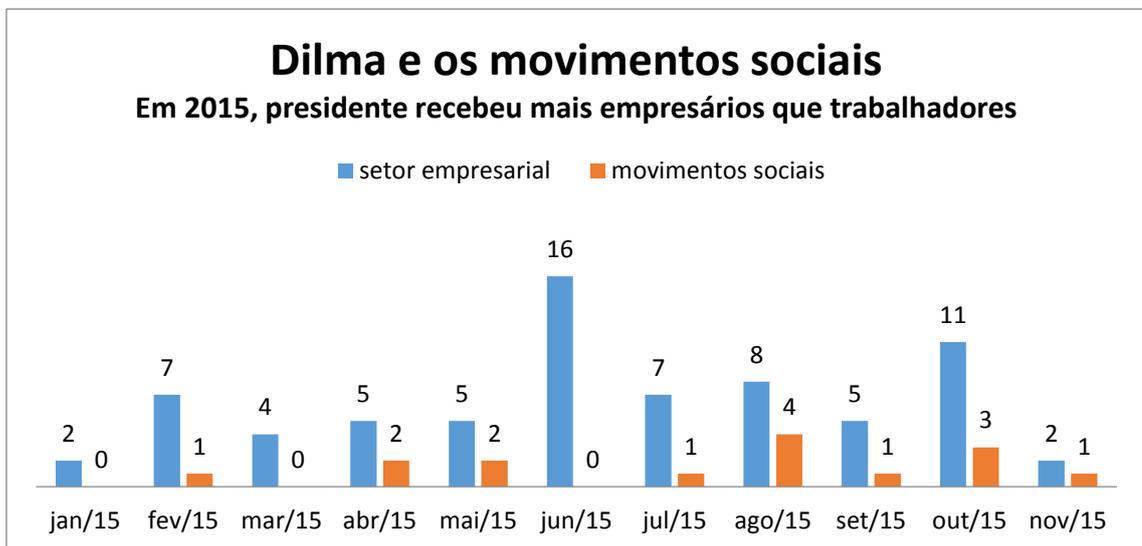
Ressalte-se que não caberá uma vasta colocação teórica das literaturas aqui enfocadas, pois se trata de expô-las de maneira resumida para que se compreenda a dificuldade de se pensar a atuação de ativistas institucionais inseridos em um cenário complexo, como é o funcionamento da burocracia brasileira. O uso de uma ou outra prática participativa, assim como a combinação entre elas, é fortemente condicionado pelo contexto em que as organizações e os movimentos atuam (TATAGIBA, 2009). A análise das ações dos ativistas também não deve ser feita descolada da conjuntura ao seu redor. É importante analisar o desempenho dos ativistas institucionais dentro do governo à luz de uma análise que possa comportar não apenas suas atividades de maneira isolada, mas inserida em um contexto que exerce forte influência sobre suas ações. Ainda que a trajetória do ator pese no modo como ele atua na política pública, existem outros fatores que interferem no resultado da política. É o que será buscado nas próximas seções.

### **3.1 Perfis presidenciais e contexto sociopolítico**

As expectativas criadas em torno da entrada do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal em 2003 estavam muito associadas à vontade de uma reforma democrática do aparelho estatal, que por sua vez relacionava-se aos projetos políticos municipais e estaduais implantados pelo partido em meados da década de 1990 e início dos anos 2000, cujos epicentros giravam em torno da democratização de políticas públicas e da participação social como característica de gestão. De fato, a partir de 2003, intensificaram-se diversos canais já existentes de interlocução entre o Estado e a sociedade civil e criaram-se outros. No entanto, o que seria um projeto participativo nacionalizado e capitaneado por um partido que já havia experimentado o que é ser governo, nas esferas municipais e estaduais, enfrentou a heterogeneidade de um Estado amplo, permeado por diversos atores com diferentes pontos de vista, cercado de alianças políticas diversas, com poderes institucionais desiguais em um contexto político conturbado.

As diferenças de gestões entre o ex-presidente Lula e a atual presidente Dilma Rousseff iniciam o debate sobre o lugar que a participação foi tomando e os recursos disponíveis para os ativistas utilizarem em seus repertórios de ação. Dilma é geralmente associada a um perfil político tecnocrático, menos aberto ao diálogo e menos interessado em negociar com movimentos sociais (CAYRES, 2015). Uma pesquisa feita por uma empresa de consultoria de Brasília avaliou a agenda oficial da presidente comparando os encontros que teve com empresários e os encontros que teve com movimentos sociais no primeiro ano de seu segundo mandato. O levantamento aponta que Dilma privilegiou os encontros com empresários, como é mostrado no gráfico abaixo.

**Figura 7:** Comparativo dos encontros da presidente Dilma com empresários e movimentos sociais



Fonte: Macropolítica<sup>48</sup>, adaptado pela autora.

Nas entrevistas foi possível identificar como os atores governamentais e societários percebem as diferenças entre as gestões Lula e Dilma em relação à participação e a atuação de ativistas institucionais. Tanto os atores do governo quanto os da sociedade que falam abaixo lidaram com os dois governos.

A Dilma é mais dura, muito mais difícil, as respostas delas eram cortantes; muitas vezes quando o cara falava e ela não concordava, já reagia. Eu era mediador então eu sei o que eu *tô* falando [...] os movimentos se decepcionaram muito com ela, principalmente agora nessa nova gestão [2015-2018] (E6-SGPR).

Ali foi difícil porque havia uma resistência da parte dela nessa história do diálogo. Não é falta de amor aos pobres, ao povo. É um método de vida, método de cabeça, método de governo em que você acha que você tem toda condição de ajudar as pessoas e faz o que pode, mas tem enorme dificuldade na famosa escuta interessada.

<sup>48</sup> Disponível em <file:///C:/Users/amanda/Downloads/Estudo-elaborado-pela-Macropolitica-para-mat%C3%A9ria-do-Jornal-Valor-Econ%C3%B4mico.pdf>

Apesar disso, foi no governo dela e não no governo do Lula que a gente conseguiu fazer a PNPS. São as contradições da vida (E1-SGPR).

Pra vocês terem uma ideia, tem o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. No governo Lula foram 38 reuniões desse conselho, e o Lula foi em 37, faltou uma porque morreu alguém internacional. E ele ficava lá 2 horas, escutava, falava, discutia. Quando ela [Dilma] assumiu, nós continuamos a tocar o conselho pra não morrer. Nesse período ela convocou sete reuniões com o conselho e desmarcou um dia antes nas sete vezes [...] ela nem perde o tempo dela com isso, porque a concepção de política dela é isso: ganhei a eleição, sou eu que mando. Nessa formatação política não cabe a questão da participação (E11-Sociedade civil).

A Dilma não tinha a mesma história de relação com movimentos. Ela teve na época da ditadura, mas depois ela virou uma técnica, e como tal não tinha uma relação direta com movimentos (E13-Casa Civil).

Castro e Motta (2015, p. 25) lembram que Dilma já herdou um relacionamento desgastado com as organizações da sociedade civil, o qual ela mesma foi parcialmente responsável. Como ministra<sup>49</sup> na gestão de Lula, optou por um estilo tecnocrático nos processos de tomada de decisão. Nas decisões ambientais, a exemplo do Código Florestal, Dilma – já presidente – desapontou diversos grupos ambientalistas ao aprovar obrigações de reflorestamento flexíveis e mecanismos legais para reduzir unidades de conservação, o que ocasionou sucessivos aumentos nas taxas de desmatamento. Na Rio+20, Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável realizada no Brasil em 2012, o governo brasileiro criou diferentes canais de interlocução com as organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo em que adotou uma posição conservadora sobre a gestão do clima, com forte apoio a um modelo desenvolvimentista *mainstream*, o que na avaliação dos movimentos sociais e pesquisadores da área mostrou o fracasso da conferência, com resultados vazios e compromissos não vinculativos.

A Secretaria Geral tem uma agenda política segmentada, não apenas voltada para o eixo central da participação e do diálogo social como antes, basicamente por ter assumido as atividades relacionadas à gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e de pessoal da Presidência da República (antes executada pela Casa Civil). Apesar do diálogo com a sociedade permanecer presente na gestão de Dilma, é possível deduzir que:

O tema da participação social não compunha o núcleo das atividades estatais, na medida em que a atribuição da SGPR de fomento ao relacionamento com a sociedade civil foi manejada de modo a se ajustar a diferentes demandas e contextos, sendo inclusive sua competência alterada – o que sugere que os sentidos do diálogo

---

<sup>49</sup> Dilma foi Ministra de Minas e Energias de 2003 à 2005 e em 2005 passou a ser Ministra da Casa Civil, onde só saiu para concorrer à presidência da república, pelo PT, em 2010.

e da participação podem ser transmutados, resignificados e negociados diante de certas variáveis (CAYRES, 2015, p. 91).

Além da diferença de perfil, as manifestações ocorridas no Brasil a partir de junho de 2013 enfatizaram o cenário conturbado que o país estava atravessando. As discussões em torno de uma política nacional de participação já vinham acontecendo antes de 2013, como foi possível perceber ao analisar a história que deu origem à Política, e, apesar das diferenças de perfil – e como bem colocado pela fala do entrevistado acima –, foi no governo de Dilma e não de Lula que a Política saiu. Para entender de que forma essas manifestações podem ter colaborado para o lançamento do Decreto, cabe contextualizá-la brevemente.

As manifestações ocorreram inicialmente em protesto ao aumento das tarifas dos transportes públicos, mas em junho elas ganharam forte apoio popular, levando milhões de brasileiros às ruas para reivindicarem uma pauta extensa de temas, que variavam desde a insatisfação com os gastos públicos até projetos de emenda à Constituição que não obtiveram prestígio popular. Um tema unificador das demandas das manifestações foi a repulsa à Copa do Mundo, que aconteceria no Brasil em 2014. As manifestações programadas para as cidades-sede que receberiam a Copa das Confederações (evento que antecede a Copa do Mundo) formaram uma base organizada dos protestos, que se fundamentavam essencialmente em oposição aos gastos excessivos na construção e reconstrução de estádios, enquanto escolas e hospitais sofriam com o sucateamento. Somou-se a isso a insatisfação com o governo brasileiro em sua subserviência excessiva aos ditames da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA)<sup>50</sup>, tida como uma entidade pouco ética e corrupta, e ao descontentamento generalizado com o sistema político (ROMÃO, 2013).

Romão (2013) coloca ainda três fatores característicos do sistema político brasileiro que induziram a uma crise nos mesmos moldes daquela que se vivencia atualmente:

i) nosso presidencialismo de coalizão, em que o presidente é obrigado a construir amplas bases de apoio no Congresso Nacional, e os partidos, num fenômeno que Nobre (2010) tem chamado de peemedebização, se mantêm quase permanentemente como base dos governos de plantão; ii) nossa fragmentação partidária, que reforça essa tendência e, ao induzir a formação de dezenas e dezenas de ministérios (nos estados, número equivalente de secretarias), traz para o âmbito do Executivo a desagregação do Congresso; e iii) o sistema federativo e a força política dos governadores em seus estados fazem com que a maioria dos partidos seja, ao mesmo tempo, base governista em um governo liderado pelo PT no nível federal e base governista em governos liderados por partidos como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ou os Democratas (DEM) no nível estadual. É evidente que essa situação gera o sentimento de geileia geral dos partidos políticos, de indiferença, de carência ou ausência de sentimento de representação da parte do cidadão em relação

---

<sup>50</sup> A FIFA é a federação internacional responsável por supervisionar as diversas federações, confederações e associações de futebol no mundo e por promover a Copa do Mundo de Futebol.

a eles. Esse sentimento foi combustível de muito do que se viu nas ruas no mês de junho (ROMÃO, 2013, p. 14).

O governo respondeu com algumas medidas paliativas<sup>51</sup>, e a rápida progressão da discussão sobre a participação para que se tornasse de imediato algo tangível dentro do governo parece ter sido uma delas.

Logo depois do processo das manifestações, essa discussão já tava acontecendo aqui na Secretaria Geral, mas ainda não como uma prioridade de governo era uma prioridade da Secretaria Geral da Presidência da República, não era uma prioridade do conjunto dos ministérios. Quando aconteceram as manifestações, pra agente ficou claro que a pressão da participação social precisava alcançar um novo patamar [...] então aí sim a gente tem uma discussão que vai pra Casa Civil, pro Planejamento [MPOG] e outros ministérios enviam contribuições também [...] e aí, dessa discussão, mudam-se várias coisas do texto do decreto para enfim acomodar todas as visões ali colocadas (E7-SGPR).

Corroborando o que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) colocaram, as práticas participativas estavam mais relacionadas às oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos, do que a um projeto centralizado e uniforme de governo que apontasse para a institucionalização de políticas participativas. As manifestações funcionaram, aparentemente, como um catalisador no processo de participação no Brasil. O governo precisava apresentar alguma coisa à sociedade em resposta as vozes das ruas e quando o entrevistado acima coloca que “mudam-se várias coisas do texto do decreto para enfim acomodar todas as visões ali colocadas”, a dimensão que essa afirmativa comporta aponta para a agilidade que o processo ganhou devido às manifestações ao mesmo tempo em que muito teve que ser mudado daquilo que já vinha sendo discutido pela Secretaria Geral.

Ao longo da trajetória, a gente teve um episódio que acabou sendo muito importante pro Brasil inteiro que foram as manifestações de junho, que ampliaram ainda mais a importância de fazer uma coisa desse tipo [uma política nacional de participação] (E5-SGPR).

Foi preciso dar uma resposta rápida pra sociedade, porque muito do que as pessoas pediam tava relacionado a uma maior participação também. A gente [SGPR] começou a trabalhar mais profundamente depois delas [manifestações] e a negociar com os outros órgãos de como seria a cara dessa política (E2-SGPR).

Mas é importante lembrar que já havia todo um processo rolando antes de 2013. As pessoas ficam falando ‘a política saiu por causa das manifestações’, e não foi bem

---

<sup>51</sup> No pronunciamento oficial, feito dia 21 de junho de 2013, a presidente Dilma Rousseff prometeu negociar com prefeitos e governadores para realizar um pacto de melhorias nos serviços públicos, criar um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, destinar *royalties* do petróleo para educação, trazer médicos estrangeiros para trabalharem na ampliação do atendimento ao SUS. Além disso, a presidente encarregou-se de conversar com os líderes das manifestações pacíficas, reconheceu a necessidade de oxigenar o sistema político e prometeu uma ampla reforma política que ampliasse a participação popular. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ahEY59WxWRE>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

assim. O negócio é que o governo tomou pra si e aí começamos a conversar com o conjunto do governo (E7-SGPR).

A negociação intragovernamental foi relatada como “intensa e conflituosa” por alguns entrevistados na SGPR (E4 e E6), e mesmo abrindo uma janela de oportunidade para que a discussão acerca da participação entrasse na agenda política para o conjunto do governo após as manifestações, isso não impediu que o governo demorasse a lançar a Política. Volta-se a falar aqui da importância (ou da falta dela) que a participação tinha para o governo, pois em 2013 a Política já estava pronta para ser lançada por meio do Decreto nº 8.243, mas o lançamento oficial só ocorreu em maio do ano seguinte. Segundo os entrevistados da sociedade civil essa foi mais uma demonstração da falta de prioridade que o governo dava ao tema da participação social (E11; E12-Sociedade civil).

Soma-se ao contexto político a relação conturbada do Poder Executivo com o Legislativo, relação já mencionada no capítulo anterior e que mostra o ambiente político no qual a Política foi lançada. É importante colocar que algumas pautas só poderiam entrar na PNPS se a tramitação ocorresse por projeto de lei, passando por uma discussão junto ao Legislativo, a exemplo da extensão da participação para os demais entes federados e demais poderes, pautas amplamente requisitadas nos seminários analisados e nas entrevistas com a sociedade civil. A relação do Congresso com o Executivo estava desgastada e a coalizão formada pelo governo já não lhe prestava suporte necessário para que seus projetos fossem aprovados sem grandes entraves.

Em 2014, época em que o decreto foi lançado, vários parlamentares utilizaram a mídia para fazer pressão ao governo e mostrar seus descontentamentos com a Política. Em entrevista para um *blog*, um senador disse que o Congresso era “a casa ideal para fazer a convergência e construir uma proposta equilibrada sobre a participação popular” (CAVALCANTI, 2014). No mesmo *blog*, outro parlamentar disse que concordava com uma política de participação, embora achasse que o trâmite correto seria que ela passasse pelo Legislativo. O fato é que a Política não passou por uma discussão junto ao Legislativo e, segundo as entrevistas, isso foi consequência da fragilidade da coalizão governista.

Acho que a composição de forças do Congresso Nacional como tava, se um projeto de lei [sobre participação] fosse enviado, ou não seria aprovado ou teria termos muito mais restritivos do que o que está proposto hoje (E14-Casa Civil).

Não tinha correlação de força nenhuma pra isso [tramitar a Política como PL]. Pra muita gente participação social era um saco, incomodava, então não tinha clima nenhum [...] e a gente sabia o caráter conservador do Congresso (E4-SGPR).

Além do perfil da presidente Dilma e do contexto político de incerteza que o Brasil atravessou, outros fatores também contribuíram para que a atuação dos ativistas institucionais na PNPS trilhasse a trajetória que foi possível verificar. Por meio das entrevistas foi possível perceber que o embate devido à diversidade de atores envolvidos na Política foi um obstáculo que dificultou o processo de negociação intragovernamental dos ativistas junto aos demais órgãos envolvidos.

Convém salientar que a diversidade de atores está associada a uma ampla coalizão formada por diversos partidos com interesses e ideologias diversas, o que reflete nos atores governamentais a complexidade de se formular uma política pública amparada por algum consenso, sendo este o aspecto a ser explorado na seção a seguir.

### **3.2. Alianças diversas, atores diversos**

Se a dinâmica participativa não assume uma posição central na lógica governamental, a sinergia almejada fica comprometida, principalmente se levarmos em consideração a pluralidade de atores que compõem o governo, como também a resistência de muitos deles em relação à forma participativa de gestão pública (FARIA, 2010, p. 201).

Abranches (1988, p. 10), antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, já havia identificado as bases da tradição republicana do Brasil: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Para ele, esse arranjo político-institucional expressa “necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social”.

O hibridismo do sistema político brasileiro leva o chefe do Poder Executivo, na intenção de implementar sua agenda política, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, com o objetivo de assim conseguir apoio da maioria do Congresso (SANTOS, 2002).

Vale lembrar que, para que a agenda política do Executivo seja aprovada no Legislativo, o presidente precisa montar uma ampla maioria nas duas casas legislativas – o que frequentemente significa uma relação contraditória em relação ao programa do partido no poder. Para viabilizar tais alianças, a primeira atitude do presidente é distribuir cargos para os partidos que irão compor a coalizão do governo, para assim garantir que esses partidos participem da gestão. A diversidade de atores está relacionada a uma característica do sistema político brasileiro, nominado por Abranches (1988) como “presidencialismo de coalizão”.

Partidos políticos dificilmente são uniformes, do ponto de vista ideológico, a não ser quando bem pequenos ou em sua fase inicial. É presumível, então, que regularmente possam emergir discordâncias importantes em relação à definição de objetivos de longo prazo e a programas de políticas públicas (DE LACERDA, 2002). Somam-se a isso outros partidos, igualmente diversos ideologicamente, tendo então a complexidade que a política de alianças representa e o grau de dificuldade de se levar adiante projetos políticos minimamente alicerçados em ideais coesos.

Após a vitória do PT no Governo Federal em 2003 e levando em conta as alianças formadas, o discurso da época dizia que o partido “tinha ganhado as eleições, mas não o poder” (TEIXEIRA, 2013, p. 102). Para a autora, a forma de participação que o PT encontrou diante da conjuntura política foi a “escuta forte”, o que significava diálogo e consulta à sociedade – uma forma de participação bem menos exigente quando comparada à postura do partido em períodos anteriores. “Desapareceram por parte do governo referências a palavras como ‘partilha do poder’, ‘cogestão’ e ‘poder popular’, que permearam as experiências participativas dos anos 80 e 90”, completa Teixeira (2013, p. 116).

Na Carta ao Povo Brasileiro, lançada em 2002, antes mesmo do PT ganhar as eleições, as regras que o sistema partidário impunha já pareciam claras para o partido, que havia governado diversos municípios e alguns Estados brasileiros. Na carta, o partido reviu o contrato social a partir de uma ampla aliança de forças integrantes dos setores populares e do empresariado (MENEGUELLO; AMARAL, 2008). O ambiente político, segundo Teixeira (2013), conduzia a uma despolitização da participação e da política como arena de conflito.

Enquanto isso, a Secretaria Geral teve suas funções voltadas para o diálogo com a sociedade civil a partir de 2003, e pela natureza de suas atividades tornou-se um reduto de pessoas ligadas a movimentos sociais dentro da administração pública federal. Da mesma forma que havia o propósito de construir condições políticas para governar com estabilidade, sobretudo com o Congresso Nacional, havia também a preocupação de que existisse no Palácio do Planalto pessoas encarregadas de realizar interlocução cotidiana com a sociedade, o que nas palavras do então ministro da SGPR, seria uma “coalizão social” (DULCI, 2010). A Secretaria Geral conseguiu colocar em seu quadro de funcionários várias pessoas com trajetórias ligadas à sociedade civil organizada, como visto empiricamente nesta pesquisa e também em Cayres (2015). No entanto, esse não era o perfil de todo o Poder Executivo, o que significava que nem todos os ministérios e secretarias compartilhavam de tal ativismo institucional.

Essa questão do engajamento tá muito relacionada a alguns ministérios. E ainda assim, a alguns setores de alguns ministérios. Porque mesmo em alguns ministérios você vai encontrar gente que não sabe o que é uma reunião sindical, uma reunião com movimento social [...] Ministério da Saúde, do Meio Ambiente, da Justiça (algumas partes na justiça né), Secretaria de Direitos Humanos, Educação... Mas esse engajamento que você vê na Secretaria Geral e nesses outros que eu citei aqui não é geral no conjunto dos ministérios (E13-Casa Civil).

Mas muita coisa a gente [SGPR] não teve concordância na época [com outros ministérios e secretarias]; a gente achou que a política tinha que adotar posições mais progressistas dentro da nossa limitação, que era um decreto [...] enfim, depois desse debate foram quatro reuniões de ministros sobre isso e aí sim saiu o texto [final] (E7-SGPR).

A gente tinha vários atores que estavam ali muito claramente apoiando (...) agora, dentro da Casa Civil, por exemplo, a gente tinha chefes que punham uma série de dificuldades, várias ponderações em relação ao decreto. E tinham outros também, como o Planejamento... (E5-SGPR).

Pela transversalidade da Política ou, melhor dizendo, da área abrangida pela Política, a participação social foi estendida no Decreto para toda a administração pública federal, o que levou à necessidade de negociação com diversos atores de diferentes órgãos. “Teve ministério que recebeu super bem, mas outros foram irredutíveis, não queriam nem saber” (E4-SGPR). Funcionários com visões mais técnicas sobre a formulação e execução de políticas públicas também permearam o debate sobre a participação, e mais especificamente sobre a Política Nacional de Participação Social.

A gente teve que fazer um debate bastante intenso no governo, contra uma leitura que acredita que a burocracia é que deve ser iluminada e propor as coisas, e que a participação deve ser feita por representação [...] o processo de construção da política foi também um processo de construção de valores, de visões sobre o processo democrático (E7-SGPR).

Tivemos [SGPR] embates com pessoas que nunca tiveram contato com a questão participativa. Elas queriam um processo tecnocrático e rápido. A equipe [da SGPR] alertou para a importância da relação com a sociedade, e a demora consequentemente no processo (E4-SGPR).

Enquanto isso, na Casa Civil havia outro tom para a relevância da participação:

A sociedade civil tem todo direito de se manifestar, fazer passeata, mas outra coisa é você ter um mecanismo interno no governo, um espaço para uma crítica formal à política econômica, por exemplo [...] a gente tem essa dúvida de qual seria o instrumento da sociedade fazer essa participação. Seria mesmo dentro do governo? Na minha opinião não deveria ser tutorado pelo governo, isso é uma coisa que a sociedade civil tem que fazer independente do governo (E15-MPOG).

Eu sempre tive dúvidas, não escondo isso, daquela opinião de que os processos têm que ser deliberativos em todas as instâncias. Eu não concordo com isso não (E13-Casa Civil).

Em qualquer manifestação da sociedade, mesmo que não seja por mecanismo de participação institucionalizada, você pega 2013, por exemplo. Isso gerou uma super comoção dentro do governo. O governo é sensível às manifestações da sociedade civil, independente de ali ter um fórum ou não. Essa é a nossa discordância, entendeu [...] a dúvida que temos aqui é onde estaria o mecanismo pra sociedade participar. Será que estaria mesmo dentro do governo? (E15-MPOG).

Se você parar pra analisar você vai ver o quanto que já avançamos. Nas atividades aqui mesmo do MPOG, com o PPA participativo... Então a participação não tá tão ruim assim, acho que nós, enquanto governo, estamos caminhando bem (E14-Casa Civil).

Questionados sobre o lugar da participação dentro do órgão em que trabalha, um dos entrevistados da Casa Civil, que hoje está no Ministério do Planejamento, demonstrou preocupação ao nível de “amarras” que a participação pode trazer ao funcionamento das políticas, de forma geral. É que para ele, “nas versões iniciais o Decreto trazia muitas amarras. Não dá pra você tornar obrigatória a participação, do jeito que *tava*. Isso amarra muito o governo. Pra alguns casos tudo bem, mas para tudo, aí não” (E13-Casa Civil).

Sobre a trajetória dos três entrevistados, apenas um deles relatou experiência anteriores em organizações da sociedade civil, especificamente com os movimentos sociais rurais de esquerda. O entrevistado relatou ter sido filiado ao Partido dos Trabalhadores, mas, por ter sido convidado a fazer parte do governo na gestão de Fernando Henrique Cardoso, se desvinculou do PT e nunca mais voltou a se filiar, apesar de ter continuado no governo mesmo após a vitória de Lula na presidência da república. Devido a sua expertise adquirida com as atividades governamentais, recebeu convites constantes a compor pastas importantes em órgãos de grande poder decisório, como o Ministério da Fazenda, Casa Civil e agora está no Ministério do Planejamento (E13-Casa Civil). Os outros dois entrevistados também não possuem filiação ao PT e não relataram experiências anteriores ligadas a organizações e/ou movimentos sociais.

Os conflitos encontrados entre os atores entrevistados em relação à participação corroboram os resultados da pesquisa exploratória de Pires e Abers (2014), que associa elementos na trajetória de funcionários públicos à identificação com práticas participativas. Uma das perguntas da pesquisa questionava se “atualmente, instâncias de participação, como conselhos e conferências (entre outras), têm um papel decisivo na formulação, gestão e controle de políticas públicas no Brasil?”. Foi possível verificar que existe associação entre a experiência em processos participativos e a opinião sobre a relevância e influência das instâncias de participação na gestão de políticas públicas. Pessoas que participaram de instituições participativas apresentaram maior proximidade com a categoria de opinião “concordo que as instâncias de participação tenham papel decisivo na formulação, gestão e

controle de políticas públicas no Brasil”, enquanto que as opiniões “discordo” ou “nem concordo, nem discordo” apresentaram proximidade a categoria “nunca participou em IPs” (PIRES, 2014, p. 196). Sobre a afirmação “mais vale uma decisão tecnicamente correta de um gestor do que decisões tecnicamente inferiores, mas que resultem da participação cidadã”, verificou-se associação entre o alto grau de associativismo dos funcionários e a opinião “discordo”, bem como o baixo grau de associativismo com a opinião “concordo”.

O que Pires (2014) sugere ao interpretar os resultados da pesquisa (PIRES, ABERS, 2014) é que as opiniões dos servidores públicos em relação ao nível de importância que atribuem à gestão participativa variam e isso pode ser explicado devido as diferentes trajetórias e práticas políticas anteriores desses atores.

Assim, variações na qualidade de funcionamento e na qualidade das interações entre representantes do governo e da sociedade no interior dos processos participativos podem ser compreendidas a partir de características das trajetórias anteriores dos funcionários públicos. Longe de serem meros cumpridores de ordens e determinações legais, tais agentes possuem opiniões diversas sobre a relevância da gestão participativa e sobre como conduzi-la (PIRES, 2014, p. 197).

A negociação intragovernamental se mostrou como um grande desafio para os entrevistados, e a principal razão estava na necessidade de se abrir mão de vários dispositivos devido às divergências com outros atores para que a Política caminhasse, e o quadro comparativo entre os seminários analisados e a PNPS demonstram o sentido que a participação foi ganhando e o que não pode ser contemplado a partir desse novo projeto.

As perdas que ocorreram no meio do processo só ficam mais claras quando começamos a perceber que a PNPS traduz o equilíbrio de forças no governo. O enquadramento verificado até agora nos leva ao questionamento: qual o poder institucional da Secretaria Geral no conjunto do governo? A SGPR foi desde 2003 um órgão de militância dentro do governo, abrigando diferentes atores que tinham em comum o envolvimento com movimentos e organizações da sociedade civil. Porém, institucionalmente, as pautas participativas da Secretaria não eram centrais para o governo, revelando estarem mais relacionadas ao alinhamento de oportunidades devido à presença de ativistas no governo do que a um projeto participativo centralizado do governo (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). O que essa correlação de forças sugere é que, institucionalmente fraca, a Secretaria Geral, ainda que comportando atores importantes do ponto de vista social, pouco conseguiu fazer do seu projeto político participativo no conjunto do governo.

### 3.3 O poder institucional

Ao analisarem as diferentes agências estatais brasileiras, Bersch, Praça e Taylor (2012) chegaram à conclusão de que existe grande diferença de capacidade entre elas. Um Estado pode ser capaz de ser eficiente na sua rede de transporte e ao mesmo tempo ineficiente no seu sistema de saúde (KRASNER, 1978). A heterogeneidade do Estado é fruto das diferentes capacidades das burocracias que fazem parte dele (PEREIRA, 2014).

O estudo da capacidade estatal baseia-se nas características internas do Estado e de suas burocracias. Nas primeiras pesquisas sobre o tema, nas décadas de 1970 e 1980, existia uma grande dificuldade de perceber a capacidade estatal influenciada pelas relações entre Estado e sociedade. Esta interação, segundo a interpretação da época, atrapalharia a dinâmica de funcionamento do Estado de formulação e implementação de políticas públicas de maneira independente e autônoma. A relação entre Estado e sociedade aproximava-se do modelo weberiano de patrimonialismo<sup>52</sup> e por isso era interpretada de forma pejorativa. Para ser capaz de optar por políticas coerentes o Estado deveria possuir uma burocracia altamente qualificada. Essas ideias começaram a mudar na década de 1990, quando pesquisas começaram a relacionar a capacidade estatal com a interação entre Estado e sociedade de forma otimista (PEREIRA, 2014). Em Evans (1993) já é possível perceber essa relação de maneira positiva, pois assim, segundo ele, a burocracia seria capaz de assimilar informações importantes sobre a realidade social e traçar projetos políticos mais coerentes. Com um aparato do Estado suficientemente coerente e coeso, não seria necessário o insulamento para preservar a capacidade do Estado, pois estar conectado significaria maior coerência e não capitulação. Mesmo fazendo esta consideração, o autor ressalta a importância da autonomia do Estado para evitar sua captura por interesses particularistas.

A relação entre Estado e sociedade civil explorado na literatura que trata a capacidade estatal não chega a analisar esta interação a partir do trânsito de atores sociais para dentro do Estado, tal como ocorre no ativismo institucional. O objetivo ao abordar a capacidade do Estado aqui é mostrar como o Estado se estrutura internamente ao tomar decisões, levando em consideração sua heterogeneidade e a relação com a sociedade. A distribuição de poder dentro do Estado é desigual, e isso reflete o poder dos atores também, não só aqueles que estão

---

<sup>52</sup> Para Weber, todo regime de governo precisa de domínio. Existem princípios em que repousa a validade das relações de autoridade, ou seja, a legitimidade. Nos *Ensaio de Sociologia* (1982), Weber se vale de três princípios básicos de legitimidade: burocrático-legal, tradicional e carismático. A dominação tradicional subdivide-se em patrimonial e feudal. A dominação patrimonial tem sua legitimidade baseada em uma autoridade sacralizada por existir desde tempos antigos. Arbitrário e compassivo, o patriarca manifesta-se de modo pessoal e instável, sujeitando os dominados aos seus caprichos e subjetividade (CAMPANTE, 2003).

dentro do Estado, mas também os que têm poder de influência. Como observado por Abers, Oliveira e Pereira (2015, p. 8), os grupos de interesse que negociam com programas políticos implementados por agências responsáveis pela infraestrutura usada pelo setor privado, por exemplo, não são os mesmos atores que defendem políticas sociais.

O processo de redemocratização do Brasil caracterizou um modelo de implementação de política pública baseado na grande aproximação entre Estado, mercado e sociedade civil.

O compartilhamento de tarefas entre Estado e sociedade pode ser interpretado como positivo para a capacidade estatal de implementar uma certa política por facilitar a mobilização de recursos e por elaborar políticas sustentáveis politicamente, já que são fruto de negociação. Entretanto, a inclusão de múltiplos atores cria dificuldades para o Estado enfrentar questões que exigem uma resposta imediata e dilui as competências e responsabilidades, fazendo com que muitas políticas não sejam concretizadas de forma efetiva (PEREIRA, 2014, p. 47).

A dificuldade de consenso quando múltiplos atores são inseridos no debate reflete na política pública ou a incoerência ou a visão dos “mais fortes”. Com a caracterização da Secretaria Geral como um órgão intermediador entre o Estado e a sociedade e o surgimento da bandeira da participação social como método de governo, os diversos órgãos governamentais reuniram-se em torno do debate sobre quais mecanismos seriam utilizados para a efetivação dessa prática. A PNPS é um reflexo desse debate e do sentido que a participação foi ganhando ao longo do tempo. A presença de atores dentro do Estado com trajetórias de engajamento em movimentos e organizações da sociedade civil trabalhando em prol da participação na Secretaria Geral não foi suficiente para evitar que sentidos mais fracos sobre a participação ganhasse terreno. Teixeira (2013, p. 138) associa esta fraqueza a uma “falta de debate profícuo dentro do governo”. No entanto, viu-se aqui que esses debates aconteceram subsidiados fundamentalmente pela SGPR, porém, alguns sentidos de participação social tornaram-se predominante ao longo do tempo – sentidos estes diferentes daqueles em que a sociedade civil havia contribuído. O que parece perceptível nesse contexto é que a Secretaria Geral, no seu papel de gestora de uma política nacional de participação, tem baixa capacidade de influência no conjunto do governo.

As áreas sociais do governo sempre foram historicamente mais sensíveis à participação. O núcleo duro do governo, que eu diria aqui o núcleo financeiro e econômico, é menos [sensível] [...] institucionalmente falando os núcleos duros são mais fortes que as áreas sociais [...] a gente até brincava no governo que tinham os ministros dos pobres e os ministros dos ricos (E6-SGPR).

Agências que são centrais para o governo acumulam grande poder decisório e tendem a possuir maior capacidade de coordenar burocracias diversas em torno de um mesmo projeto

político, como é o caso da Casa Civil (PEREIRA, 2014). Além da Casa Civil, o MPOG e o Ministério da Fazenda fazem parte desse conjunto de “ministérios fortes”, que coordenam a estrutura governativa. Ao MPOG cabe formular todo planejamento estratégico nacional, bem como a elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas. As políticas públicas, de forma geral, passam pelo MPOG, pois ele é responsável por toda parte de viabilização de recursos e governança corporativa<sup>53</sup>. Já o Ministério da Fazenda é responsável por coordenar toda política econômica do governo e à Casa Civil cabe assistir ao Presidente da República, coordenar e integrar as ações do governo e analisar o mérito das propostas que saem dele.

Você tem três ministérios que seriam os mais fortes, que são o MPOG, a Fazenda e a Casa Civil. Por quê? Porque são os ministérios de coordenação, são ministérios transversais, e os instrumentos pelos quais os outros ministérios vão trabalhar dependem desses ministérios (E15-MPOG).

A configuração acima parece estar de acordo com a capacidade decisória colocada por Pereira (2014, p. 55), que está relacionada à possibilidade de as agências estatais levarem adiante suas escolhas políticas, ainda que elas representem perdas para grupos sociais e discordâncias intragovernamentais. “As agências estatais que possuem vínculos com grupos sociais fortes, geralmente ligados a interesses econômicos, tendem a se situar em uma posição superior na hierarquia de poder estatal”.

A capacidade decisória está diretamente relacionada com a coordenação interburocrática, pois as agências que concentram esse tipo de poder tendem a possuir “maior capacidade de coordenar burocracias diversas em torno de um mesmo projeto político” (PEREIRA, 2014, p. 57).

Em texto publicado sobre a Casa Civil, Lameirão (2011, p. 161) comenta que desde 1995 ela passou a dispor de autoridade e estrutura para operar como um “comando central que acompanha, avalia e coordena as ações governamentais, além de atuar no gerenciamento de políticas públicas, como se configurou recentemente”. No artigo, é possível perceber como o órgão foi se tornando central para o governo desde 1938, até se converter, a partir dos anos 1990, na principal esfera de coordenação política e administrativa da presidência. A autora analisa também os cargos de DAS e percebe a ampliação deste tipo de nomeação na Casa Civil, principalmente nos governos Cardoso e Lula. Para ela, avaliar a composição de cargos de confiança é uma maneira objetiva de constatar o crescimento e a expressividade de um órgão de governo.

---

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/competencias>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

O Ministério do Planejamento, apesar de menos enfatizado pela literatura acadêmica, também é um órgão central para o conjunto dos ministérios, basicamente por conta da transversalidade de suas atividades. O MPOG compõe o arranjo de coordenação das políticas de infraestrutura, que por sua vez, são políticas que têm forte impacto sobre a economia, abrangendo setores estratégicos para o governo, a saber, transporte, energia, saneamento, habitação entre outros. Além disso, o planejamento da ação governamental é um importante instrumento de coordenação da administração pública federal, “pois visa alinhar as ações de diversas instituições para a consecução daquele objetivo colocado, por exemplo, no PPA<sup>54</sup>, ou mesmo em algum programa do governo federal, tal como o PAC<sup>55</sup>” (MACHADO, 2013, p. 18). Também uma instituição altamente qualificada do ponto de vista técnico, o que sugere que seja uma pasta que o Governo Federal se apoie em grande medida para tomada de decisões.

O fato é que os atores que compõem o “núcleo duro” do governo possuem pensamentos diferentes sobre a participação social do pensamento dos atores que ficaram responsáveis por tocar a agenda de participação social dentro do governo. Apesar dessa incumbência, os funcionários da Secretaria Geral precisavam negociar com outros órgãos, inclusive com os “ministérios de coordenação”. Quando se percebe o sentido que a participação social foi tomando, relacionada a um contexto em que o poder decisório não se concentrava nas mãos de quem estava responsável por articular esta demanda, nota-se que a diversidade de atores, a política de alianças e o poder institucional vão muito além do que uma mera caracterização do Estado brasileiro. Essas características são capazes de definir o rumo de políticas e orientar o modo de funcionamento do governo.

As falas dos entrevistados que colaboraram no processo de formulação da PNPS fora da Secretaria Geral dão pistas importantes sobre o lugar da participação e ajudam a justificar o teor que a Política ganhou depois das negociações internas. As transcrições das entrevistas colocadas na seção anterior evidenciam a diferença de visão que os atores possuem sobre a participação. Ainda existem atores importantes dentro do governo que acreditam nessa bandeira e investem seu tempo e trabalho na dedicação por maiores e melhores oportunidades de participação. No entanto, não são atores que concentram poderes decisórios no governo, nem tampouco exercem trabalhos de coordenação interburocrática. A estratégia e

---

<sup>54</sup> O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento pelo qual o governo estabelece seus projetos e programas de longa duração, definindo objetivos e metas de ação pública que serão executadas para um período de quatro anos.

<sup>55</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos dos setores estruturantes do país. Criado em 2007, o PAC promoveu grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Informações disponíveis em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

coordenação das ações do governo, que fica a cargo da Casa Civil, teve forte influência no desenrolar da PNPS.

O processo final foi a discussão na Casa Civil, com outras instâncias do governo e tal... A gente teve que adaptar algumas coisas (E5-SGPR).

Eu acho que tem uma coisa de falta de poder lá na Secretaria [Geral]. Mesmo estando o Dulci lá e a mesma coisa o Gil [Gilberto Carvalho] no governo Dilma [...] a ideia da participação não era central (E12-Sociedade civil).

Em uma última reunião que eu participei eu disse ‘olha, vocês me desculpem, mas eu não venho mais nessas reuniões, representando o movimento o qual faço parte, porque vocês foram diminuindo muito o escopo do decreto [...] simplesmente define o que já tem’ [...] na negociação interna com os outros ministérios tinha muita tensão (E11-Sociedade civil).

Outros trabalhos recentes têm mostrado o descompasso institucional dos órgãos estatais no Brasil. Em Oliveira (2015, p. 290) é possível perceber a fraqueza institucional dos ministérios envolvidos no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da BR-163. A autora mostra que a alta fragmentação do Estado, o pouco poder relacional para articular os diferentes interesses dentro da burocracia além da baixa institucionalidade do Plano e dos órgãos com ele comprometidos, limitaram o processo e revelaram um Estado com pouco poder infraestrutural para implementar política de desenvolvimento regional sustentável.

Similar ao procedimento adotado nas negociações internas no processo de formulação da Política Nacional de Participação Social, Oliveira (2015, p. 285) chama atenção para a pouca relevância da participação da sociedade civil no Plano, uma vez que “o que apresentavam [ministérios e secretarias do governo] não condizia com as necessidades priorizadas pela sociedade local”. A fraqueza institucional dos principais ministérios envolvidos no Plano gerou uma série de limitações, a começar pela descontinuidade política dos projetos elaborados por eles.

A semelhança com a PNPS não termina aqui. Oliveira (2015, p. 282) relata que a fraqueza institucional dos ministérios possibilitou que o Plano fosse tratado mais como um “projeto de pessoas do que de instituições públicas”, fala muito parecida com a de um entrevistado na Secretaria Geral, ao relatar que:

As pessoas trabalharam no decreto muito na base do voluntarismo e da sobrejornada. Tanto é que existe certa dificuldade de ter acesso a todo o processo, porque muita coisa não *tá* documentada, foi feita de maneira informal. Isso mostra a boa vontade da equipe de levar o projeto adiante, não só como um trabalho institucional, ia além disso (E2-SGPR).

Na pesquisa de Pereira (2014) sobre o processo de aprovação para construção da usina Belo Monte, também é possível perceber o déficit de capacidade decisória e de coordenação

interburocrática da Secretaria Geral. Os entrevistados da sociedade civil, ao falarem das atividades desempenhadas pela Secretaria Geral e a Casa de Governo<sup>56</sup>, caracterizaram essas duas instituições como “meninas dos recados”, devido à fragilidade de suas atuações, que se limitam ao encaminhamento de demandas sem possuir poder de decisão. O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública também entram na lista de órgãos com grande capacidade de diálogo com grupos sociais, porém, com baixa capacidade decisória e de coordenação interburocrática.

O que a caracterização da Secretaria Geral da Presidência da República como um órgão institucionalmente fraco em relação ao conjunto do governo nos diz é que a capacidade estatal exerce grande influência na execução de políticas públicas, ainda que o perfil dos atores envolvidos também seja relevante nesse processo. A sugestão aqui é que um perfil ativista dentro de um contexto institucional em que a agência não possui poder de decisão – e que este poder está atrelado a outras agências mais fortes – impacta diretamente a atividade exercida por esses atores e, portanto, deve ser considerado na análise. A opção do governo de fazer da Secretaria Geral um lugar permeado por relações sociais perenes e atores com trajetórias ligadas aos movimentos, organizações da sociedade civil e ao PT não fez dessa Secretaria um local competente para levar todas as suas demandas adiante; fez dela um ambiente profícuo de discussão e interação, o que não é suficiente para materialização de demandas.

---

<sup>56</sup> Representação local do Governo Federal, em Altamira (PA), com o objetivo de articular as agências estatais dos diferentes níveis federativos envolvidos em projetos desenvolvimentistas para a região encaminhar demandas de grupos sociais locais ao Governo Federal (PEREIRA, 2014, p. 138).

## CONCLUSÃO

Esta dissertação contribuiu para a discussão sobre a relação entre Estado e sociedade civil, a partir da ótica de transição dos atores da sociedade civil para dentro da burocracia, prática intensificada no Brasil, a partir de 2003, com a vinda para Presidência da República de um partido permeado por relações sociais. Foi possível perceber que o ativista institucional, ao lidar com a estrutura complexa de funcionamento do Estado e também com a cobrança da sociedade civil para que tenha uma postura de ator social, enfrenta o desafio de uma relação polêmica e cercada de acordos e desacordos. Não se trata, todavia, de voltar ao dualismo conflito-cooptação que permeou a literatura em décadas passadas. Trata-se de problematizar e elevar o debate em torno de uma relação que não encerra suas análises em uma única vertente.

A escolha pela Política Nacional de Participação Social como objeto de estudo se deu devido a sua vinculação institucional e também ao seu processo de formulação, que contou com a participação da sociedade civil, ainda que de maneira limitada, pois os convites restringiam-se às entidades e organizações que já mantinham algum vínculo de participação com a Secretaria Geral da Presidência da República. O conflito não foi menor pelo fato de já serem instituições conhecidas, pelo contrário: o processo de formulação da PNPS mostrou-se intenso e permeado por antagonismos que foram revelando a tensão intragovernamental e social de se levar adiante um projeto político participativo. Ainda que os principais atores envolvidos levantem as mesmas bandeiras que a sociedade civil, na defesa de uma política de participação, o estudo revelou a dificuldade de lidar com todas as lacunas que foram e continuam a ser debatidas para que a participação atinja um novo patamar de inclusão e de qualidade.

O foco nas atividades desempenhadas pelos ativistas institucionais sinalizou a importância de se olhar para a complexidade do Estado brasileiro, sendo ele heterogêneo, permeado por atores e coalizões variadas, e conseqüentemente por posições políticas diversas, além de poderes institucionais distintos, em uma contextualização política que contou com manifestações sociais em todo o país, relações desgastadas entre os Poderes Legislativo e Executivo, além de um perfil presidencial – no mandato da presidente Dilma – pouco poroso ao diálogo social. O resultado dessa combinação chama atenção para necessidade de se incluir na agenda de pesquisa a problematização do ativismo institucional enquanto uma atividade que requer um olhar panorâmico para o lugar do ator dentro do Estado e sua capacidade de representar para sociedade alguma contribuição significativa na área empreendida.

O caminho trilhado pela pesquisa mostrou, em primeiro lugar, a insuficiência da abordagem dos movimentos sociais e da sociedade civil para mostrar a relação entre Estado e sociedade para além da disputa de projetos políticos. Passa-se, então, a uma abordagem do ativismo institucional como uma literatura alternativa, que busca no trânsito de atores para dentro do Estado a quebra dos paradigmas que opunham esses dois polos em esferas estanques de interação. Nessa perspectiva, entra a análise do Partido dos Trabalhadores como um instrumento pelo qual o ativismo pode ser evidenciado, principalmente a partir de 2003, com a entrada de Lula no Poder Executivo Federal e a consequente ocupação de vários cargos públicos por atores sociais que militavam em organizações e movimentos antes de atuarem na máquina pública. A abordagem do PT também começa a delinear o processo de discussão da Política Nacional de Participação Social, pois os avanços oriundos do adensamento das relações socioestatais elevam o debate em torno de um projeto de participação social para o país. Apesar das conquistas, é possível perceber também como o projeto democratizante do partido esvai-se pelas brechas do funcionamento do Estado e das opções partidárias. A participação em áreas-chave foi considerada por vários líderes do partido em cargos públicos como um obstáculo à ação do governo eficiente e eficaz. O resultado dessa percepção orientou o partido a implementar algumas de suas políticas mais importantes de maneira centralizada, priorizando a ação do Estado em detrimento ao engajamento da sociedade civil (BRUERA, 2015).

Apesar disso, a Política Nacional de Participação Social entra em cena como uma política híbrida, construída pelo governo em diálogo com a sociedade. Começa-se, então, a esmiuçar o objeto de pesquisa de forma que o leitor compreenda o processo de formulação da Política. Para tanto, fez-se necessário abordar a estrutura da Secretaria Geral e sua relação com a sociedade civil. A SGPR é o órgão responsável por intermediar a relação do governo com a sociedade e, além disso, foi responsável por tocar uma política nacional de participação, em articulação com a sociedade e outros órgãos do governo.

A análise da trajetória dos principais atores institucionais envolvidos com a PNPS mostrou o vínculo deles com a sociedade civil e corroborou também a reformulação do conceito de ativismo, empenhado por Abers (2015), ao estendê-lo não apenas à participação em movimentos, mas também aos compromissos individualizados dos atores. Por meio dessa análise de trajetória, percebeu-se a centralidade do PT na mediação socioestatal, pois mais de 70% dos entrevistados possuíam ou ainda possuem filiação ao partido. Os dados confirmam o que Silva e Oliveira (2011) mostraram na sua pesquisa, ao dizerem que a atuação partidária possibilita que seus filiados acessem posições de gestão em caso de vitória eleitoral, e que

essa característica é marcante no caso do PT, um partido em que os indivíduos integram organizações, movimentos e as fronteiras entre sociedade e instituições políticas apresentam relativa diluição.

Ao explorar as discussões que antecederam o debate propriamente em torno da Política, foi possível identificar o que era central em relação à participação social para membros da sociedade e do governo. A sistematização de relatórios de eventos considerados chaves dentro do processo de construção de uma política nacional de participação revelou o que de mais importante ficou registrado como demanda e também mostrou em que medida o Decreto responde a tais reivindicações. As entrevistas com membros da sociedade civil que participaram de todo esse processo expuseram a dificuldade de negociação com o governo e os anseios aspirados em relação à Política e ao andamento da participação, de forma mais ampla.

Concluiu-se, assim, que o Decreto, surpreendentemente, responde em vários aspectos ao que foi considerado central nos principais debates que deram origem aos relatórios. No entanto, um olhar mais apurado para as potenciais respostas revela o fraco teor normativo das propostas, além de resoluções generalistas que não são capazes de modificar efetivamente o cenário da participação social. As opiniões dos entrevistados da sociedade civil refletiram a insatisfação deles ao comparar o processo de discussão com o seu resultado, que foi a Política na forma do Decreto nº 8.243/2014. Questões como a incidência da participação nas esferas orçamentária e financeira, extensão da participação para os demais entes federados e qualificação de representantes foram relegadas a aspectos sugestivos ou de mero incentivo. Apesar disso, foi possível identificar tímidos avanços na Política, a começar pela regulamentação de práticas e instrumentos participativos que já faziam parte das ações democráticas de várias áreas de políticas públicas; dinâmicas de interação socioestatais por meio de canais digitais de participação e articulação entre as ferramentas já existentes, em uma tentativa de promover a intersetorialidade entre políticas e programas transversais.

Ao mesmo tempo em que os entrevistados da sociedade deixavam claro que lutaram por um sentido de participação mais radical do que aquele colocado na Política, os ativistas da Secretaria Geral relatavam a intrincada relação dentro do governo na negociação do Decreto. As discussões socioestatais pareceram fluir até o momento em que os atores da SGPR precisaram negociar com outros órgãos. Este processo de negociação intragovernamental despertou o olhar da pesquisa para as dificuldades que os ativistas institucionais enfrentam, tanto dentro do governo quanto com a sociedade, e que a aproximação entre Estado e

sociedade, pelo prisma do trânsito de atores sociais para dentro do Estado, acentua o debate em torno das nuances verificadas nessa relação.

O último capítulo possibilitou identificar algumas características relacionadas ao Estado e ao contexto político que tiveram grande influência na forma de condução da Política e na atuação dos atores envolvidos. Percebeu-se, ao longo da pesquisa, como a centralidade em torno de um projeto participativo foi perdendo forças, mesmo com a atuação de um governo de esquerda, permeado por relações sociais e dinâmicas de trânsito institucional. Mesmo na gestão de Lula, cuja trajetória aproximava-o dos movimentos e organizações sociais e seu perfil carismático impulsionava as relações socioestais, a participação social não se configurou como uma pauta importante para o governo. O perfil da presidente Dilma Rousseff, tecnocrático e menos aberto ao diálogo social, pareceu aprofundar ainda mais o hiato entre um projeto político de participação social e a ausência de mecanismos que tornassem essa aspiração central, dentro das atividades desempenhadas pelo governo. O contexto sociopolítico também foi um fator analisado que impactou o andamento da Política.

As manifestações realizadas em junho de 2013 em todo o Brasil intensificaram a necessidade de resposta do governo sobre suas formas de atuação, acelerando o encaminhamento da PNPS. Ao mesmo tempo, cresciam os conflitos intragovernamentais, principalmente entre os Poderes Executivo e Legislativo e o processo de discussão em torno de uma política de participação se encaminhava para um lançamento via decreto do Poder Executivo, fato que resultou em perdas de temas que não se sustentariam juridicamente em um decreto.

Soma-se a isso a diversidade de atores presentes no processo de tomada de decisão no governo. A Política Nacional de Participação Social, por se enquadrar em uma área transversal, requereu a necessidade de diálogo com vários órgãos do Executivo Federal, e o processo de negociação entre os atores da Secretaria Geral e os atores dos demais órgãos revelou, primeiramente, que a diversidade ideológica, associada a um modo de funcionamento de Estado que precisa reunir diversos partidos em uma coalizão para gerar governabilidade, dificulta o diálogo e intensifica as diferenças. Em segundo lugar, as negociações revelaram também que o poder institucional que cada órgão possui no conjunto do governo varia substancialmente e isso interfere na condução das políticas públicas.

Foi possível perceber que dois órgãos participaram bastante do processo de negociação intragovernamental sobre a PNPS: o Ministério do Planejamento e a Casa Civil. Estes órgãos reúnem atividades que são centrais para o desenvolvimento do país e, portanto, possuem grande capacidade de coordenação interburocrática, o que significa uma capacidade

maior para coordenar burocracias em torno de um mesmo projeto político. Diferentemente da Secretaria Geral, os atores institucionais entrevistados nesses dois órgãos, além de possuírem trajetórias sociais distintas daqueles entrevistados na SGPR, têm uma visão sobre participação social mais restrita, em termos de alcance e partilha de poder, mais voltada à noção democrática weberiana, cuja definição não implica um aumento da participação dos dominados na dominação, mas sim um nivelamento dos dominados diante do grupo dominante, em que a influência da massa diz respeito à seleção dos chefes na administração ou sobre o conteúdo e rumos da administração por meio da opinião pública (WEBER, 1999).

Ao analisar como a Política foi se encaminhando a partir das negociações, percebeu-se que a Secretaria Geral não possui forte poder institucional, no conjunto do governo, apesar de ser uma secretaria de grande influência social. A capacidade estatal, que diz respeito às características internas do Estado e suas burocracias, exerce significativa influência na execução de políticas públicas, ainda que o perfil dos atores institucionais e suas trajetórias também sejam relevantes nesse processo.

Por fim, deve-se lembrar que o Decreto foi inviabilizado na Câmara com a votação da proposta de um Projeto de Decreto Legislativo (nº 1491/2014), que susta a aplicação da Política Nacional de Participação Social. Até o fim da redação desta dissertação de mestrado, o Projeto ainda não havia passado para votação no Senado Federal<sup>57</sup>.

Sugere-se, como agenda para próximas pesquisas, o desafio de se adentrar nas relações entre os diferentes órgãos, bem como o impacto das interações sociais nas diferentes políticas públicas. A permeabilidade de determinadas agendas à sociedade não está relacionada apenas à área em que a agenda se insere, mas também à estrutura de poder, ao contexto político, à necessidade de negociação com outras áreas, além de outras variáveis. A direção desta pesquisa segue o rumo de estudos recentes sobre o ativismo institucional (FELTRAN, 2005; DOWBOR, 2012; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; TATAGIBA, 2014; SERAFIM, 2013; CAYRES, 2015; ABERS; VON BULOW, 2011), ampliando o cânone para questões que se levantam na agenda política brasileira a serem melhores estudadas e empiricamente avaliadas.

---

<sup>57</sup> Informações sobre o andamento do Projeto de Decreto Legislativo nº 1491/2014 disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>> Acesso em: 15 mar. 2016.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, 2011.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, XXXV, Caxambu, 2014.
- ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. Cap. 5, p. 143-170.
- ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics**. Oxford University Press, 2013.
- ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.
- ABERS, Rebecca; OLIVEIRA, Marília Silva; PEREIRA, Ana Karine. Development, Participation and the Asymmetric State: Big Projects and Local Communities in the Brazilian Amazon. In: **APSA 2014 Annual Meeting Paper**. 2014.
- ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. **Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy**. Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons from a Mobilized Regions. London, Ashgate. [Links], 2014.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ALMEIDA, D. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- ALMEIDA, Débora C. Rezende de; MAGALHÃES, Amanda Gomes. A Política Nacional de Participação Social e os sentidos da participação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, XXXIX, Caxambu, 2015.
- ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, 76, p. 49-86, 2009.
- ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora Alves. O processo de formação da rede de ativismo ambientalista no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2007.

ALVAREZ, Sonia E. A “globalização” dos feminismos latino-americanos. Tendências dos anos 90 e desafios para o novo milênio. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ARTURO, Escobar. **Cultura e política nos movimentos sociais latinoamericanos**. Novas Leituras. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

AMARAL, Oswaldo M. E. **As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. 2010. 293 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UNICAMP, Campinas, 2010.

AMORIM NETO, Octavio. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (ed.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 91, p. 23-52, 2011.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004.

BARRETO, Luiz; MAGALHÃES, Inês; TREVAS, Vicente (Ed.). **Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: FPA, 1999.

BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BERSCH, K.; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, M. **An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies**, 2012.

BOLES, Janet K. Local elected women and policy-making. **The impact of women in public office**, p. 68-88, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialism in Faoro and Weber and Brazilian sociology. **Dados**, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. **Anos**, v. 90, p. 81-90, 1994.

\_\_\_\_\_. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CASTRO, Fabio de; MOTTA, Renata. Environmental Politics under Dilma: Changing Relations between the Civil Society and the State. Latin American Studies Association. **Summer 2015**. Volume XLVI. Issue 3. Debates: Brazil, 2015.

CAVALCANTI, Hylda. Política de participação social provoca embate entre Legislativo e Executivo. **Blog Rede Brasil Atual – RBA**, Política, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/politica-de-participacao-social-e-alvo-de-novo-embate-entre-legislativo-e-executivo-2220.html>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República**: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014). 2015. 207 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). **I Seminário Nacional de Participação Social**. Brasília, 2011.

CHAPPELL, Louise. **Gendering government: feminist engagement with the state in Australia and Canada**. UBC Press, 2003.

CICONELLO, Alexandre. **Participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11451/806>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro, CPDoc/FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. **Anos**, v. 90, p. 103-115, 1994.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: \_\_\_\_\_. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra.

DE LACERDA, Alan Daniel Freire. O PT e a unidade partidária como problema. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 1, p. 39-76, 2002.

DE TONI, Jackson. Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, v. 64, 2004.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Anpocs, 1995.

DOIMO, Ana Maria; RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. A formulação da nova política de saúde no Brasil em tempos de democratização: entre uma conduta estatista e uma concepção societal da atuação política. **Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 95-116, 2003.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. 2012. 286 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**. Oxford: Oxford University, 2002.

DULCI, Luiz. Palestra do ministro da Secretaria-Geral. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **O governo Lula segundo seus ministros**. Brasília, 2010, p. 79-114. V. 5. Palestra proferida em 26 nov. 2010.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 187, 2010.

FELTRAN, Gabriel. **Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. **Democracia hoje**. Brasília: Editora UnB, 2001.

FREEMAN, Jo. **The politics of women's liberation**. A Case Study of an Emerging Social Movement and its Relation to the Policy Process, 1975.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy**. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London: Verso. 2003.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: FPA, 2001.

GIUGNI, Marco; PASSY, Florence. Social Movements and Policy Change: Direct, Mediated, or Joint Effect? **Working Paper Series**, vol. 1, n. 48, Section on Collective Behavior and Social Movements, American Sociological Association, 1998.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOLDSTONE, Jack A. **States, parties and social movements**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia, entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon, 1984, vol. I.

HOCHSTETLER, Kathryn. Organized Civil Society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter; POWER, Timothy (Ed.). **Democratic Brazil Revisited**. Pittsburgh: UPP, 2008.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margareth E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham, Duke University Press, 2007.

KECK, M. E. **PT - A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991. 137 p.

KRASNER, Stephen D. **Defending the national interest: raw materials investments and US foreign policy**. Princeton University Press, 1978.

LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, p. 41-47, 1986.

LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. **Desigualdade e Diversidade**, p. 143-184, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. Efetividades das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**, p. 33, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

LOSEKANN, Cristiana. **A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos**. 209 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MACHADO, Raphael Amorim. Políticas de infraestrutura econômica logística e arranjos de coordenação na administração pública federal brasileira no governo Lula. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2. 2013.

MAGALHÃES, Amanda Gomes. **Orçamento participativo no Distrito Federal**. Relatório de análise de políticas públicas apresentado como trabalho final da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MENEGUELLO, R. **PT - a formação de um partido (1979-1982)**. São Paulo: Paz & Terra, 1989.

MENEGUELLO, Rachel; AMARAL, Oswaldo. Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil. **BSP Occasional Papers**, v. 2, p. 1-25, 2008.

MORONI, J.; TEIXEIRA, A. C. **Construindo a plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema política no Brasil**. 2009.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em debate**, v. 29, n. 71, p. 284-304, 2005.

NASCIMENTO, Euzeneia Carlos do. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. 2012. 399 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NUNES, Jordão Horta. A teoria do frame e a análise dos novos movimentos sociais. ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, XXXV, Caxambu, 2011.

OLIVEIRA, Marília Silva. Capacidade estatal e implementação de política de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 3, 2015.

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 29, p. 147-168, 2007.

PALMEIRA, V.; VAINER, C.; PT Ameaçador ou Ameaçado? **Teoria e Debate**, n. 8, 1989.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Manifesto de fundação do PT. Aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP). Diário Oficial da União de 21 out. 1980. Disponível em: <<https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/manifestodefundacaopt.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. 265 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: MARX, Vanessa (Org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

PIRES, Roberto; ABERS, Rebecca. **Relatório de Pesquisa Trajetórias e práticas políticas no serviço público (1ª fase)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) / Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB) / Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2014.

POGREBINSCHI, Thamy. **Participação como método democrático de gestão**. As conferências nacionais de políticas públicas durante o Governo Lula. Paper delivered at the Brazilian Studies Programme, Oxford University, on January 27th, 2012.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, Inês; TREVAS, Luís; BARRETO, Vicente (Orgs.). **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PORTAL BRASIL. Seção Participação Social no Portal do Governo Federal. 2007. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular/publicacoes/conferencias/](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Brasil: 2003 a 2010. In: **Democracia e Diálogo**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), 2010, livro 6, cap. 3. Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/sintese-politica/sintese-politica-versao-impressa>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

REZENDE, R. M. Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. **Texto para Discussão nº 158**, out. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 13 out. 2015.

RICH, Jessica A. J. Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector. **Latin American Politics and Society**, New Jersey, v. 55, n. 2, p.1-25, Summer 2013. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.15482456.2013.00191.x/abstract>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

ROMÃO, Wagner de Melo. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 4, p. 11-17, 2013.

RUZZA, Carlo. Institutional actors and the Italian peace movement: Specializing and branching out. **Theory and society**, v. 26, n. 1, p. 87-127, 1997.

SAMUELS, David. Brazilian Democracy under Lula and the PT. In: DOMINGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (Ed.). **Constructing Democratic Governance in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.

SANTORO, Wayne A.; MCGUIRE, Gail M. Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. **Social Problems**, Oxford, v. 44, n. 4, p.503-519, nov. 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3097220>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SGPR). **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, 2014.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. 2013. 222f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campina, 2013.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento–uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, v. 13, n. 28, 2011.

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

SOBRINHO, João Elias de Oliveira. **Amortecendo as relações entre estado e sociedade civil: a Secretaria-Geral da Presidência da República no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. 56 f. Monografia (Graduação em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, P. F. **A Construção da Arquitetura da Participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais.** Prepared for delivery at the 2012 Congress of the Latin American Studies Association San Francisco, California, May 23 to 26th, 2012.

SOUZA, Rafael Gustavo. Democracia Participativa: resgate histórico e uma aproximação da visão dos atores da sociedade civil. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; MORONI, José Antonio (Coords.). **Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas.** Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais/Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. 2011. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1262/1262.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

TANSCHKEIT, Talita São Thiago. **Democracia e participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social.** 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

TARROW, Sidney. **Poder em movimento.** Petrópolis: Vozes, 2009 [1994].

TATAGIBA, Luciana. 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.

\_\_\_\_\_. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. **Interrogating the Civil Society Agenda: Social movements, civil society and democratic innovation,** 2009.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto Pólis. **Anais do Seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação”.** São Paulo, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1006/1006.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010).** UNICAMP, 2013.

TILLY, Charles. Social movements as historically specific clusters of political performances. **Berkeley Journal of Sociology**, v. 38, p. 1-30, 1993.

WAMPLER, Brian. **Participatory budgeting: cooperation, contestation and accountability.** Penn State. 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: UnB, 1999. Vol. 1.