

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

**FELIPE PORTELA BEZERRA**

**Fórum Interconselhos: análise da participação social  
no Plano Plurianual (PPA 2016-2019)**

Brasília, 2018

FELIPE PORTELA BEZERRA

**Fórum Interconselhos: análise da participação social  
no Plano Plurianual (PPA 2016-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Ângela Vieira Neves.

Brasília, 28 de fevereiro de 2018

Bf

BEZERRA, Felipe Portela

Fórum Interconselhos: análise da participação social no Plano Plurianual (PPA 2016-2019) / Felipe Portela Bezerra; orientadora Dra. Ângela Vieira Neves. -- Brasília, 2018.

123 p.

1. Fórum Interconselhos. 2. Participação social. 3. Plano Plurianual (PPA). I. NEVES, Ângela Vieira, orient. II. Título.

Felipe Portela Bezerra

**Fórum Interconselhos: análise da participação social  
no Plano Plurianual (PPA 2016-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Vieira Neves

Banca examinadora:

---

Professora Dra. Ângela Vieira Neves - Orientadora  
Programa de Pós-Graduação em Política Social - Departamento de Serviço Social - Instituto de Ciências Humanas/UnB

---

Professora Dra. Andreia de Oliveira - Membro Interno  
Programa de Pós-Graduação em Política Social - Departamento de Serviço Social - Instituto de Ciências Humanas/UnB

---

Dr. Daniel Pitangueira de Avelino - Membro externo  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

---

Professora Dra. Fernanda Natasha Bravo Cruz - Suplente  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas - Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas/UnB

Aprovada em 28 de fevereiro de 2018

Aos meus pais, apoiadores incondicionais das minhas conquistas.

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Ângela Vieira Neves, que orientou esse trabalho com muita paciência e atenção. Todas as leituras recomendadas, as dúvidas respondidas e os emails atenciosos são pequenos perto da enorme gratidão e admiração que construí sobre a profissional e a pessoa que pude conhecer! Muito obrigado por me ensinar e me inspirar tanto!

Ao professor Daniel Avelino, que me apoiou muito para ingressar no mestrado e foi solícito todas as vezes que precisei de sua ajuda nesse processo. É uma honra ter esse apoio desde a graduação, meu sentimento de gratidão por tudo que me ensina é enorme!

A todo o corpo docente do Programa, em especial aos professores que tive oportunidade de conhecer em sala de aula: Sandra Teixeira, Ivanete Boschetti, Evilásio Salvador, Potyara Pereira, Rosa Stein e Daniela Neves. Vocês são ótimos professores, capazes de ensinar, de sanar (e gerar) novas dúvidas, de nos inspirar a acreditar na docência e pesquisa enquanto instrumentos de educação e desenvolvimento.

À banca de qualificação, composta por Andréia, Janaina e Daniel, que enriqueceram esse processo de formação e contribuíram muito para que a pesquisa chegasse em sua fase final.

Aos colegas de turma, em especial Lúcio, Sâmia, Isabela, Bia, Júlio e Zezé. Os debates, desabafos e conselhos foram de enorme importância para a pesquisa e para minha formação.

Ao GEPEDSS, em especial Thaís e Melina. Todas as reuniões foram muito proveitosas, é um privilégio encontrar na academia pessoas que se dedicam, estudam, têm compromisso e interesse pela mesma área que você.

Aos funcionários do programa, em especial à Domingas e à Tati. Estão sempre dispostas a nos ajudar, a resolver nossas pendências, a emitir documentos ou a simplesmente servir um café com muita atenção e deixar nossa tarde de compromissos no departamento mais agradável.

A todas as pessoas que foram entrevistadas e se dispuseram a contribuir para que essa pesquisa pudesse ser desenvolvida. Sem a contribuição de cada um, o trabalho não teria os mesmos resultados. Aproveito para agradecer aos servidores do Ministério do Planejamento e aos secretários e presidentes dos Conselhos que bati à porta, pois graças à ajuda de vocês foi possível estabelecer contato com os entrevistados.

Aos amigos que a UnB, desde a graduação, me deu a oportunidade de conhecer, conviver, compartilhar experiências e expectativas, especialmente Gabi, Fernando, Yasmin, Fer e Xella.

À CAPES pelo apoio financeiro por meio da bolsa de pesquisa de mestrado PROEX. Aprendi a importância de poder se dedicar à pós-graduação e torço para que muitas pessoas tenham a mesma oportunidade de viver esse momento.

À FAPDF pela apresentação em Madrid, no GIGAPP, que permitiu levar para um congresso internacional uma parte dessa pesquisa. A experiência de explicar para pessoas de diferentes países como se dá a participação social no Plano Plurianual foi muito enriquecedora!

Ao RESOCIE, especialmente à professora Débora Rezende de Almeida e à pesquisadora Amanda Magalhães, pela oportunidade de realizar um PIBIC e diversas reuniões sobre participação, que abriram meu caminho e permitiram que eu continuasse estudando o tema.

À UnB, uma universidade pública que tem docentes e discentes muito empenhados, que buscam a excelência apesar de todos os problemas. É minha segunda casa, origem de toda a minha formação superior até então. A gratidão que tenho por tudo que ela me ofereceu não cabe em palavras para descrever aqui.

Aos meus pais, a toda minha família e aos amigos. Vocês foram fundamentais nos momentos que precisei de apoio e incentivo!

## RESUMO

O trabalho analisa o Fórum Interconselhos, que é uma instituição participativa com o objetivo de promover a participação social no Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. O referencial teórico tem por base uma perspectiva gramsciana de Estado e sociedade civil. O fortalecimento da sociedade civil deve ser prioridade em um Estado, que não deve ser um fim em si mesmo, mas sim promover a formação de uma cultura política ativa que permitirá que os próprios indivíduos tomem decisões de maneira coletiva e democrática. A partir de uma abordagem histórica da emergência de movimentos sociais e sociedade civil no Brasil, o trabalho chega até os espaços de participação social que se consolidaram após a Constituição Federal de 1988, como conselhos, conferências e fóruns. O objeto de estudos da pesquisa é o Fórum Interconselhos, espaço de participação para o PPA, tendo como ponto de partida analítico a compreensão da potencial democratizante desse espaço de participação, que surgiu em 2011 após algumas iniciativas que existiram anteriormente para promover a interação entre governo e sociedade civil em questões relacionadas ao Plano Plurianual. A metodologia da pesquisa apresenta um caráter crítico com abordagem histórico-dialética. A análise é qualitativa e será feita a partir de documentos oficiais referentes ao processo participativo no PPA e da aplicação de entrevistas com atores da sociedade civil que atuaram no Fórum. Os resultados apontam que o Interconselhos apresenta uma série de desafios e avanços, como necessidade de maior democratização do poder decisório e de revisão da metodologia de participação, ao mesmo tempo em que parece ser uma forma adequada de aproximar a sociedade civil que quer participar e decidir junto ao planejamento desde que os limites apresentados até então sejam superados.

Palavras-chave: Fórum Interconselhos; participação social; Plano Plurianual.

## **ABSTRACT**

This research analyzes the Forum Interconselhos, which is a participatory institution with the objective of promoting social participation in the Plano Plurianual (PPA) of the federal government in Brazil. The theoretical reference of the work is based on a Gramsci's perspective of State and civil society. The State must not be an end in itself, it must have the function of strengthening civil society through an active culture formation that will allow individuals themselves to make decisions in a collective and democratic way. From a historical approach to the emergence of social movements and civil society in Brazil, the research reaches the spaces of social participation that were consolidated after the Federal Constitution of 1988, as councils, conferences and forums. The purpose of research studies is the Interconselhos Forum, a space for participation in the PPA that emerged in 2011 after some initiatives that existed previously to promote the interaction between government and civil society in matters related to the PPA. The methodology of the research presents a critical character with historical-dialectic approach. The analysis is qualitative and will be based on official documents referring to the participatory process in the PPA and the application of interviews with civil society actors who participated in the Forum. The results indicate that the Interconselhos presents a series of challenges and advances, such as the need for greater democratization of decision-making power and review of the methodology of participation, at the same time as it seems to be an appropriate way to approach society to government planning since the limits have been overcome.

Keywords: Forum Interconselhos; social participation; Plano Plurianual.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDES - Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social  
CF - Constituição Federal  
CGTB - Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
Cnapo - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNDH - Conselho Nacional de Direitos Humanos  
CNDI - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CNPCT - Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais  
CNS - Conselho Nacional de Saúde  
Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Condraf - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário  
Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTRAF - Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
DRU - Desvinculação de Receitas da União  
FGPS - Fórum Governamental de Participação Social  
IPs - Instituições Participativas  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
LOS - Lei Orgânica de Saúde  
MCD - Movimento de Luta Contra o Desemprego  
MCV - Movimento do Custo de Vida  
MUT - Movimento Unificado dos Trabalhadores  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
OGP - Open Government Partnership  
ONG - Organização Não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OP - Orçamento participativo  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
PNPS - Política Nacional de Participação Social  
PPA - Plano Plurianual  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PUA - Pacto de Unidade e Ação  
SNPS - Sistema Nacional de Participação Social  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUS - Sistema Único de Saúde  
ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas  
UNPSA - United Nations Public Service Awards

## **LISTAS DE TABELAS**

Tabela 1 - Fontes documentais oficiais utilizadas para análise das edições do Fórum

Tabela 2 - Edições do Fórum Interconselhos

Tabela 3 - Síntese sobre o acesso às informações/legislação para participar do Fórum

Tabela 4 - Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019: SUAS

Tabela 5 - Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019: Previdência Social

Tabela 6 - Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019:

Tabela 7 - Origem e frequência dos entrevistados no Fórum Interconselhos

Tabela 8 - Síntese da experiência dos entrevistados em outros espaços de participação social

Tabela 9 - Síntese sobre o compromisso de concretização e relação entre sociedade e governo

Tabela 10 - Síntese sobre a opinião a respeito dos objetivos do Fórum Interconselhos

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Etapas na elaboração do PPA 2016-2019

Figura 2 - Etapas de elaboração do PPA com a sociedade civil

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>14</b>
a) Abordagem Metodológica .....	14
b) Procedimentos metodológicos .....	18
<b>1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....</b>	<b>22</b>
1.1 Estado no contexto capitalista: coerção ou consenso? .....	22
1.2 Notas sobre sociedade civil: a concepção gramsciana .....	30
<b>2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>41</b>
2.1 Movimentos sociais no Brasil.....	41
2.2 Participação social a partir da redemocratização na década de 80: avanços e desafios.....	51
2.3 Espaços de participação institucionalizada no Brasil: limites e possibilidades.....	58
<b>3 O FÓRUM INTERCONSELHOS EM 2015, 2016 E 2017: a participação no PPA.....</b>	<b>69</b>
3.1 A Participação nos Planos Plurianuais e o Fórum Interconselhos: conceito, história e continuidade .....	69
3.2 Análise documental do Fórum .....	76
3.3 Atuação da sociedade no Fórum Interconselhos.....	95
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>118</b>
Anexo .....	123

## INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil no Estado brasileiro é um tema de estudo que exige uma análise profunda do objeto escolhido, pois a totalidade em que se insere cada caso analisado envolve questões de dimensões muito maiores que a aparência do caso em estudo. Existem determinações históricas e econômicas que precisam ser consideradas quando escolhemos analisar a relação entre Estado e sociedade, assim como avanços e desafios que, para ser mapeados, exigem uma análise crítica com diferentes fontes de informações e dados.

A necessidade de entender os limites e possibilidades da participação da sociedade civil no planejamento do governo federal é o que motiva em maior grau essa pesquisa. Precisamos identificar todo o contexto e a historicidade que envolvem essa participação. A possibilidade de ir além de uma análise da aparência do objeto que estudaremos é a maior contribuição que este trabalho busca trazer.

O objeto de estudos da pesquisa é o Fórum Interconselhos. Trata-se de um espaço de participação que permite que representantes da sociedade civil, participantes de conselhos e de outras entidades representativas possam apresentar suas demandas e sugestões para o Plano Plurianual (PPA), assim como avaliar se aquilo proposto inicialmente foi acatado e como está sendo executado. Esse Fórum tem caráter consultivo e é, desde sua primeira edição em 2011, uma das principais instâncias de participação da sociedade civil no PPA. A Organização das Nações Unidas (ONU) premiou esse Fórum na edição de 2014 do United Nations Public Service Awards (UNPSA), destacando a importância que a iniciativa tem na contribuição para o Plano Plurianual no Brasil. A partir da relevância que esse espaço tem, a proposta da pesquisa é explorar e compreender o potencial democratizante que a atuação da sociedade civil tem perante os processos relativos ao Plano Plurianual 2016-2019 do governo federal.

O Interconselhos é organizado pela Secretaria de Governo, vinculada à Presidência da República, juntamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse espaço foi instituído em 2011, visando promover a participação social para o Plano Plurianual 2012-2015. A nossa análise, porém, será centrada nas 4 edições do Fórum que ocorreram em 2015, 2016 e 2017, todas relativas ao PPA 2016-2019. A composição desse Fórum varia de acordo com a edição, não existindo um número fixo de entidades presentes, assim como de representantes governamentais (BRASIL, 2015).

Há outras maneiras de participação social no PPA, como por meio de Conselhos Nacionais que enviam suas demandas aos referidos órgãos governamentais aos quais estão

ligados e também por meio de páginas virtuais destinadas à participação social no governo federal, como o portal Participa BR. Entretanto, a escolha do Fórum se dá devido ao protagonismo que ele assumiu desde 2011, em sua primeira edição, representando a forma de participação no PPA que tem maior duração desde o surgimento desse formato de planejamento, após a Constituição de 1988. Consideramos que o PPA é o principal instrumento norteador das ações do governo federal, assim como responsável maior pela alocação orçamentária de recursos nos programas federais, já que a esse Plano se vinculam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Foram quatro edições nacionais do Fórum realizadas para o PPA atual, que ocorreram em abril e julho de 2015, em março de 2016 e em novembro de 2017, que servirão como base para nossa análise com as seguintes questões de partida: A qualificação dos representantes da sociedade civil exigida pela estrutura do Fórum é condizente com as condições dadas para que os atores se capacitem e possam participar ativamente? O poder decisório é compartilhado com a sociedade civil a partir desse espaço de participação? O Interconselhos garante quais avanços e apresenta quais limites em relação ao processo de democratização das decisões no PPA? A organização e estrutura do Fórum garantem a manutenção de um espaço participativo que amplia democraticamente os processos decisórios referentes ao PPA?

Para responder a essas questões, apresentamos a hipótese de pesquisa que parte do princípio de que a participação institucionalizada no PPA, por meio do Fórum Interconselhos, não é suficiente para garantir que a sociedade civil tenha poder político-decisório sobre a formulação e implementação de ações, políticas e programas do governo federal previstos no Plano Plurianual.

Levamos, então, a ideia de que a institucionalização e excessiva centralização de poder nas mãos da estrutura técnico-burocrática do Estado no Brasil representa um obstáculo à participação da sociedade civil. Entendemos que o caminho para uma verdadeira democratização das políticas e ações do Estado deve passar pela ampliação e consolidação das instâncias participativas que levem a sociedade civil ao processo decisório do Estado.

A pesquisa tem como objetivo geral compreender o potencial democratizante da sociedade civil, no que tange aos processos decisórios do Plano Plurianual 2016-2019, dentro do Fórum Interconselhos. Também apresentamos os seguintes objetivos específicos que devem guiar as etapas do trabalho: entender os interesses políticos e sociais que os representantes das entidades apresentam a partir das demandas levadas ao Interconselhos; analisar o perfil e a trajetória de atuação política de alguns participantes do Fórum; verificar as condições de continuidade da atuação da sociedade civil, posteriormente às reuniões do

Fórum, no que diz respeito a execução, monitoramento e avaliação do próprio PPA; analisar como as demandas da sociedade civil em assistência social são registradas e como o conteúdo delas é incluído nos documentos que compõem o PPA; compreender se a estrutura do Fórum é adequada à democratização das decisões no governo federal; relacionar a percepção da sociedade civil com as informações oficiais dadas pelo governo a respeito do Fórum.

A justificativa para desenvolver esse estudo passa por vários pontos. Atualmente no Brasil existem espaços de participação com resultados ainda efêmeros, sendo necessário democratizar processos decisórios centrados na burocracia estatal para que as ações do Estado atendam as necessidades da população. O PPA 2016-2019 e suas ações participativas compõem um amplo e interessante objeto de estudo por se tratar de iniciativas que podem tensionar e potencializar a democratização dos processos político-decisórios relativos às ações e políticas de competência federal, contempladas no Plano, devido à atuação da sociedade.

Precisamos entender qual é a sociedade civil que está inserida nos processos de participação social do Plano Plurianual, assim como averiguar o contexto em que ocorre essa participação. Não podemos ignorar que ela é organizada e convocada pelo próprio governo federal, então esse trabalho buscará uma análise que privilegie também a percepção da sociedade civil sobre todo esse processo, pois esse aspecto é fundamental para entendermos a totalidade que envolve a visão da sociedade civil em relação ao Estado em nosso objeto de estudo. Compreendemos que a atuação dos sujeitos em questões políticas é fundamental para a existência do ser social, sendo a própria participação um instrumento de desenvolvimento da consciência e cultura política.

A ausência de um trabalho que analise a real capacidade de democratização de decisões políticas no âmbito do governo federal, levando o Interconselhos como elemento central, foi muito importante para a escolha desse objeto empírico. Entendemos que as contribuições dadas até então com trabalhos relativos ao Fórum (OLIVEIRA, 2013. AVELINO; SANTOS, 2014. FORNAZARI; MACEDO; BESERRA, 2016. CRUZ, 2017) são muito enriquecedoras para conhecimento e compreensão desse objeto, mas acreditamos que vários outros aspectos podem ser ampliados e aprofundados nesse debate sobre o potencial democratizante que esse espaço de participação pode ter em relação aos processos decisórios do Plano Plurianual. Assim, buscamos com essa pesquisa complementar aquilo que já foi apresentado pelos trabalhos sobre o tema, trazer novas análises de pontos específicos do Fórum e incentivar outros trabalhos possam contribuir para pesquisas sobre esse objeto.

A análise da atuação da classe trabalhadora em prol dos seus direitos, que defende interesses inclusive perante o Estado e em espaços participativos, está relacionada ao

enfrentamento das expressões multifacetadas da questão social dentro do sistema capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). As autoras reconhecem que o desenvolvimento de políticas por parte do Estado se deu de forma diferente ao redor do mundo, variando de acordo com o contexto sociopolítico e atuação da sociedade, principalmente da classe trabalhadora. No Brasil, elas notam que as políticas sociais foram expandidas por meio de ações tecnocráticas e conservadoras ao longo do século XX (p. 135). Levando em consideração tais fatores, é importante questionar se as decisões acerca das políticas sociais devem ficar nas mãos da burocracia estatal ou precisam ser discutidas e aprimoradas democraticamente junto àqueles que têm suas vidas diretamente impactadas por tais políticas.

Destacamos que o objeto dessa pesquisa encontra-se em profundo embate com as iniciativas do atual governo que o Brasil tem a nível federal. Por mais que o segundo governo da presidente Dilma já estivesse reduzindo as formas de participação instituídas nos anos de mandato de Lula e primeiro governo Dilma, não havia especulações sobre extinção ou hibernação de arenas participativas, o que atualmente tem sido discutido por alguns trabalhos, conforme abordaremos no referencial teórico, assim como é uma questão que aparece nas entrevistas realizadas para essa pesquisa.

A metodologia do trabalho compreende uma abordagem histórico-dialética, como forma de analisar o Fórum Interconselhos a partir de uma perspectiva de desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil em um processo de busca por direitos sociais que começou no século XX. No primeiro capítulo, buscamos base teórica para um conceito de Estado e de sociedade civil que se encontram com a perspectiva crítica da metodologia, com base conceitual pautada em autores gramscianos. No segundo capítulo, apresentamos o histórico de luta da sociedade civil no Brasil, desde 1960, quando se intensifica a articulação da sociedade na busca por direitos, com destaque à redemocratização do país na década de 80 e aos espaços participativos que desde a Constituição Federal cresceram e se diversificaram de forma expressiva. Por fim, o terceiro capítulo apresenta o Fórum Interconselhos e a nossa análise, pautada em entrevistas e documentos oficiais para responder às questões de partida e cumprir os objetivos da pesquisa.

## **METODOLOGIA**

A metodologia deste trabalho está dividida em duas seções: a primeira trata dos aspectos metodológicos, uma abordagem teórica que justifica a utilização do método histórico-dialético para a análise do objeto. A segunda parte refere-se aos procedimentos metodológicos, que compreende a descrição das técnicas de pesquisa e análise, assim como a escolha do levantamento teórico que embasa todo o trabalho.

### **a) Abordagem Metodológica**

A investigação de fenômenos que envolvem a atuação do ser social não é uma tarefa simples de se realizar quando desejamos compreender a fundo aquilo que está sendo estudado. Não existe um manual de procedimentos padrões para alcançar resultados quando se trata da pesquisa social, diferentemente do que pode ocorrer em muitos estudos das denominadas ciências exatas.

Lukács (1981) aponta que o desenvolvimento da sociologia, em uma busca por ser uma ciência universal, desvinculou a investigação do ser social de fatores relacionados a questões econômicas. Sua base é a mesma busca pela exatidão que as ciências da natureza realizam em suas pesquisas. Na prática, como aponta Lukács, a sociologia revelou-se como instrumento de manutenção à ordem burguesa, caracterizando-se como ciência particular.

Weber se destaca enquanto precursor da sociologia na consolidação e desenvolvimento dos métodos de pesquisa dessa ciência. A preocupação central da sociologia weberiana é o estabelecimento de leis com caráter universal, ou seja, de “tipos ideais” (LUKÁCS, 1981). Entretanto, é contraditória essa busca por leis universais justamente quando se trata da pesquisa social.

A democracia com representantes políticos em uma sociedade burguesa é a forma que Weber assume como a mais adequada para o desenvolvimento de uma expansão imperialista de grandes potências modernas (LUKÁCS, 1981). Essa concepção deixa evidente a limitação da metodologia weberiana, especialmente quando temos a perspectiva de realizar uma pesquisa no contexto de uma sociedade burguesa visando analisar o potencial de universalização de direitos sociais e considerando as condições determinadas das instituições e demais ações do próprio Estado burguês nessa sociedade. Encontramos, assim, as principais limitações que, somadas a outros aspectos da pesquisa de base sociológica, não permite

utilizar as ferramentas metodológicas da sociologia para compreender o que esse trabalho terá como temática de pesquisa: a participação social em um Estado burguês.

Em um debate relacionando método e ontologia em Lukács, Sergio Lessa (1999) esclarece que “(...) na Ontologia o método surge como a sistematização – a elevação ao parâsi – das experiências com o desconhecido que, em última análise, brotam da necessidade do desvelamento do real intrínseca à praxis social” (p. 01). O autor destaca que é inesgotável em Lukács a aproximação entre a consciência e a objetividade, principalmente por se tratarem de processualidades históricas, com movimentos intrínsecos independentes em cada uma. Lessa (1999) afirma que o desconhecido é tão real quanto aquilo que já é conhecido pelo sujeito. O ato de pesquisar um determinado objeto da realidade consiste, portanto, em um longo processo de análise o qual o pesquisador buscará aproximações sucessivas a um objeto que existe independentemente de sua atuação e estará sempre em movimento mesmo quando submetido a processo analítico.

Marx (1976) entende que o movimento da história produz relações sociais enquanto o movimento industrial nos proporciona os produtos industriais; “(...) do movimento dialético das categorias simples nasce o grupo, do movimento dialético dos grupos nasce a série e do movimento dialético das séries nasce todo o sistema.” (p. 105). Podemos ver que Marx destaca o movimento em que se encontram os elementos que compõem a realidade, ou seja, não encontramos no real uma forma estática daquilo que se deseja investigar. É fundamental entender que o movimento está sempre presente na realidade.

A definição de conhecimento teórico em Marx, conforme destaca Netto (2016), trata-se da reprodução ideal do movimento real do objeto. A reprodução ideal compreende algo externo ao pensamento do homem, pois não é produzido pelo cérebro, mas sim reproduzido no plano das ideias. Trata-se, então, de uma reprodução ideal do movimento real do objeto desse conhecimento. Verificamos, assim, que a realidade existe independentemente da capacidade humana de compreendê-la e desenvolver estudos acerca dela. Quando optamos por investigar determinado aspecto da realidade, trata-se de desenvolver um processo intelectual que possibilite se apropriar, no plano das ideias, daquilo que existe no real. As teorias que podem surgir são abstrações que se apropriam das condições dadas daquele movimento do objeto, revelando-se como uma análise que o pesquisador elabora de forma sistematizada (NETTO, 2016).

A aparência imediata de determinado objeto é o ponto de partida para a reprodução desse movimento no plano ideal (NETTO, 2016). É fundamental que se cuide da empiria, ainda que não seja possível conhecer totalmente o objeto por sua aparência imediata. É

preciso alcançar a essência do objeto, seus processos internos. Netto (2016) aponta que, em Marx, o ser é movimento porque é campo de tensões, contradições, sendo então dinamizado. Se houvesse uma estática no real, não teríamos porque nos aprofundar e deter tanta atenção ao real. É o movimento que desperta a necessidade de investigar profundamente a realidade.

O método de investigação em Marx não é um conjunto de regras formais que determinarão estudos a serem desenvolvidos, mas sim uma relação que permitirá ao sujeito compreender a dinâmica própria de dado objeto (NETTO, 2016). Os estudos marxianos se distinguem metodologicamente dos demais estudos feitos por sociólogos como Durkheim e Weber justamente por não determinar leis que supostamente levarão a resultados de caráter universal; essa expectativa amplamente difundida e adotada por estudos da sociologia não está presente na obra de Marx, pois nesta predomina a compreensão do objeto em análise considerando o movimento, suas categorias e a dialética inerente à realidade.

Marx não teve como preocupação central o desenvolvimento de textos que trouxessem exclusivamente ensinamentos sobre seu método. Entretanto, em 1847 foi possível encontrar, no capítulo 2 da obra “A Miséria da Filosofia”, o surgimento das relações e categorias econômicas como constituintes de uma totalidade na sociedade burguesa sobre a qual ele seguia seus estudos (NETTO, 2016).

A obra “O Capital. Crítica da economia política” traz uma alta densidade de estudos que Marx (2014) realizou acerca de relações sociais em uma sociedade burguesa, com destaque às formas econômicas de exploração e acumulação. No Posfácio à Segunda Edição da obra, ele distingue seu método daquele defendido por Hegel:

Meu método dialético, em seus fundamentos, não é apenas diferente do método hegeliano, mas exatamente seu oposto. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de Ideia, chega mesmo a transformar num sujeito autônomo, é o demiurgo do processo efetivo, o qual constitui apenas a manifestação externa do primeiro. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem (p. 129)

A preocupação com o material, como podemos ver acima, ganha destaque em Marx. Compreendemos que é esta concepção de matéria que deve orientar a pesquisa científica, pois quando desenvolvida com capacidade crítica, é capaz de contribuir para uma sociedade igualitária e realmente livre.

A preocupação de Marx com a realidade leva a um destaque à capacidade dialética que ele desenvolve em seus estudos. No Posfácio à 2ª ed. do Capital, ele afirma que essa dialética constitui:

(...) um escândalo e um horror para a burguesia e seus porta-vozes doutrinários, uma vez que, na inteligência positiva do existente, inclui, ao mesmo tempo, a inteligência de sua negação, de seu necessário perecimento. Além disso, apreende toda forma desenvolvida no fluxo do movimento; (...) crítica e revolucionária. (p. 129).

É possível notar que os estudos marxianos adotam um método que contribui sistematicamente para o questionamento da ordem burguesa dominante, sendo duramente combatidos por aqueles que são beneficiados por essa ordem.

O materialismo prático defende que o ser social é fruto das circunstâncias históricas e também agente para mudança delas, afirmando que se houver consciência de determinada situação, o homem é capaz de superá-la por meios revolucionários (BUEY, 2004). Marx entende que esse materialismo rompe com a inércia entre sujeito e objeto, concebendo a atividade humana como algo transformador. A compreensão dessa ideia referente ao materialismo prático tem importância para entendermos o tão difundido materialismo histórico, conforme destaca Buey (2004): “O materialismo prático se torna histórico porque decide se manter no terreno da evolução e do desenvolvimento real dos homens. (...) A história não é nada além da atividade do homem perseguindo seus próprios fins” (p. 137). Assim, precisamos destacar que o materialismo histórico é relevante para a pesquisa, considerando sua capacidade de contribuir para a superação da sociedade capitalista a partir de uma evolução que demonstra a importância da consciência do ser social sobre o processo em que se encontra a sociedade, com destaque à constituição de classes e exploração do trabalho.

A sociedade capitalista é entendida por Marx como algo prático aos interesses defendidos pela burguesia. Não há, na tradição burguesa, interesse em desenvolver uma perspectiva de uma ciência que pudesse colaborar com a emancipação humana, mas sim com a alienação necessária para ampliação da exploração do trabalho em suas mais diversas formas. É objetivo dos estudos de Marx contribuir para a transformação da sociedade capitalista (NETTO, 2016), agregando aspectos teóricos necessários à prática de luta constante da classe trabalhadora. Em nossa pesquisa, apesar de não ser central a ideia de superação imediata da ordem capitalista, esse horizonte da metodologia de Marx está presente a partir do momento em que buscamos compreender o embate de projetos políticos distintos, representados por atores da sociedade civil, considerando ainda que o Estado que alimenta tanto o avanço do capital também parece defender aspectos ligados às pautas sociais nos espaços de participação. Entendemos que a busca pela compreensão da ação dos trabalhadores

por meio desses espaços, como os conselhos e fóruns, pode constituir um meio de contribuir para a superação da ordem hegemônica do capital.

### **b) Procedimentos metodológicos**

A escolha em seguir uma abordagem histórico-dialética compreende uma constante busca pela superação de métodos apontados como tradicionais, tal como o método experimental ou observacional, conforme classificação apresenta por Gil (2008).

Essa seção do trabalho é destinada a esclarecer as técnicas que serão utilizadas na pesquisa, um elemento que compreende o segundo passo do tripé da metodologia apresentado por Minayo (2010). Os três elementos que o compõem são: método, que engloba a teoria da abordagem; técnicas, que são os instrumentos para operacionalizar a pesquisa; e criatividade do autor, o que está ligado à sua sensibilidade, experiência.

A pesquisa, que tem como questão central a participação social no Plano Plurianual 2016-2019, terá como base a análise de documentos referentes ao processo participativo no PPA e a análise de entrevistas com atores da sociedade civil que atuaram no Fórum Interconselhos.

As análises serão de caráter qualitativo, conforme pontuam Gil (2008) e Minayo (2010). A pesquisa de caráter qualitativo tem a preocupação de analisar aquilo que não pode ou não deveria ser quantificado, tendo como maior preocupação o âmbito dos significados, motivos, valores e atitudes (MINAYO, 2010). A autora afirma, ainda, que “o universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos” ( p. 21).

Entendemos que para o nosso objeto empírico, que é uma análise da atuação e do potencial democrático que a participação da sociedade civil tem nos processos relativos ao PPA 2016-2019, uma pesquisa guiada por métodos qualitativos permite compreender em maior grau os tensionamentos, contradições e potencial de ação política que a população tem perante as instituições do Estado que guiam o planejamento governamental.

#### *Etapas da pesquisa*

O desenvolvimento da investigação do objeto empírico é realizada em duas etapas, que não necessariamente ocorrem em períodos distintos. O objetivo dessa distinção é para privilegiar a análise profunda tanto das informações em registros oficiais por parte do

governo, quanto entender a atuação dos atores da sociedade civil que compõem esse espaço de participação. Ao fim, espera-se que os resultados e conclusões, a partir dessas duas etapas de pesquisa, possam responder às questões de partida levantadas inicialmente e cumprir com os objetivos propostos no projeto.

*i) Análise documental do Fórum Interconselhos*

A primeira etapa da investigação a ser realizada nesse trabalho será baseada em relatórios elaborados pelo governo federal a respeito do Fórum Interconselhos. Conforme propõe Cellard (2008), serão utilizadas cinco dimensões importantes para uma análise adequada dos referidos documentos: a dimensão do contexto em que foram elaborados os relatórios; quem foram os autores deles; o nível de autenticidade e confiabilidade do texto; sua natureza; e a lógica interna do texto, no sentido de compreender os termos e relatos presentes nos documentos. O autor entende que esses aspectos são fundamentais para uma boa análise crítica qualitativa dentro de uma pesquisa que lida com informações documentais, inclusive de origem governamental.

Os documentos que servirão como base principal para essa parte da análise são os relatórios, atas e informações oficiais. O primeiro a ser analisado é a Mensagem Presidencial (BRASIL, 2015), que é parte componente do Plano plurianual. Depois, cuidou-se da análise das informações por fontes documentais de cada edição do Interconselhos. Embora não exista um padrão de registro documental em todas as edições do Fórum, o levantamento das informações disponíveis permitirá compreender as principais características de cada edição do Interconselhos. A seguir, a Tabela 1 apresenta as fontes utilizadas para a análise documental das edições estudadas:

**Tabela 1 - Fontes documentais oficiais utilizadas para análise das edições do Fórum**

Edição/ano \ Documento	Relatório dos grupos de trabalho	Programação oficial	Avaliação do Fórum e perfil dos participantes	Relatório de Devolutiva da edição anterior	Áudio das reuniões
I Fórum Interconselhos (2015)	x		x		
II Fórum Interconselhos (2015)	x	x		x	
III Fórum Interconselhos (2016)	x				
IV Fórum Interconselhos (2017)					x

Fonte: Elaboração própria.

Nessa etapa, em alguns momentos utilizaremos trechos de entrevistas feitas com 10 participantes do Fórum, pois muitas respostas se remetem a aspectos abordados pelos documentos e permite uma melhor compreensão daquilo que está em análise.

No Fórum Interconselhos 2016, diferentemente das outras edições, foi possível estar presente no evento e observar as reuniões, a fim de trazer novos elementos para a pesquisa. Conforme apontam Schwartz e Schwartz (apud HAGUETTE, 1987), tratou-se de uma observação passiva em que não era necessário interagir com participantes ou se posicionar publicamente. O objetivo foi observar o desenvolvimento da experiência participativa do objeto de pesquisa a fim de enriquecer a análise das informações que estavam em levantamento à época.

## *ii) Sociedade civil no Fórum Interconselhos*

É fundamental entender qual o potencial que a atuação da sociedade civil possui dentro desse espaço participativo para o PPA. A visão da sociedade civil será fundamental nesse ponto, pois permitirá ir além dos dados oficiais que devem ser analisados na primeira etapa da pesquisa. A atenção aqui será voltada à atuação e visão da sociedade civil no Interconselhos.

É necessário abordar nessa etapa a análise que a sociedade civil atuante no Fórum tem a respeito de todos os aspectos desse espaço de participação. A utilização de entrevistas é vista por Minayo (2010) como uma conversa que tem finalidade específica previamente definida de acordo com cada projeto, o que consideramos adequado para esse ponto da pesquisa. Destacamos as entrevistas classificadas como semiestruturadas pela autora, que compreende a parte de entrevistas que “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (p. 64). Escolheremos esse tipo de abordagem para que possamos guiar os entrevistados em pontos considerados centrais para a pesquisa, porém sem limitar ou censurar outras informações que o entrevistado pretende dar a respeito dos temas abordados.

Consideramos que a visão governamental está bem contemplada por meio de todos os documentos elaborados pelo próprio governo, por isso as entrevistas serão direcionadas a representantes de entidades da sociedade civil. É uma etapa para entendermos como atores da sociedade enxergam o potencial democratizante do Fórum, considerando fatores como a concentração ou desconcentração do poder de decisão em políticas públicas, a concepção

estrutural desse processo participativo e a busca por ampliação de direitos a partir dessa participação.

Foram realizadas 10 entrevistas, com atores da sociedade civil que estiveram em uma ou mais edições do Fórum Interconselhos em 2015 e/ou 2016, ou seja, aquelas três primeiras edições referentes ao PPA atual. Os entrevistados foram abordados por meio de indicações a partir das secretarias executivas de seus respectivos conselhos ou por indicações de outros entrevistados. Todas as entrevistas foram gravadas em formato de áudio, que posteriormente foram degravadas para facilitar a análise, que foi feita a partir de uma divisão de temas que apareciam mais frequentemente na resposta e apontam tendências para o objeto de estudo a partir de uma análise qualitativa.

## **1 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

Este primeiro capítulo teórico traz o debate acerca da concepção de Estado que utilizaremos para o desenvolvimento dessa pesquisa, seguido pelo debate conceitual de sociedade civil em Gramsci. Entendemos que sociedade civil faz parte do Estado em um contexto de luta por hegemonia a partir de diferentes projetos políticos que têm origem e ganham força no terreno da sociedade, marcado por sua heterogeneidade. Esse fenômeno está relacionado ao Estado ampliado, aquele que vai além das instituições políticas da democracia representativa e abrange também uma sociedade civil capaz de tensionar a luta por hegemonia a partir de seus diferentes projetos de democracia.

### **1.1 Estado no contexto capitalista: coerção ou consenso?**

O contexto vivenciado por Gramsci trazia novos elementos e fatos que precisavam ser incorporados à análise política. Coutinho (1989) defende que a realidade analisada por Gramsci corresponde a um período o qual “com a intensificação dos processos de socialização da participação política (...) surge uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado”. (COUTINHO, 1989, p. 75).

As análises apresentadas nas obras de Marx e Engels, conforme será discutido a seguir, são vistas por Coutinho (1989) como fundamentais para a afirmação do caráter de classe do fenômeno estatal. Coutinho ressalta que a gênese do próprio Estado na teoria marxista é justamente a divisão da sociedade em classes, divisões essas que decorrem das relações sociais de produção, além da utilização do monopólio legal da força, que permite verificar no Estado um conjunto de aparelhos repressivos (COUTINHO, 1989). Essa concepção complementa aquela que Gramsci levanta algumas décadas após os estudos de Marx, também interpretada como um “Estado ampliado”, pois passa a incorporar a sociedade civil em sua composição. Entender a origem desse debate exige resgatar alguns conceitos que foram discutidos por Marx e Engels, para, então, entendermos a contribuição de Gramsci.

Harvey (2006) afirma que o Estado sempre teve um papel central para o funcionamento de uma sociedade capitalista, mas que altera suas ações de acordo com a necessidade de cada contexto. Assim, vemos que o modo de produção capitalista não se expande sem que haja atuação de um Estado para possibilitar a consolidação de estruturas necessárias para o capital. Por outro lado, os capitalistas teoricamente buscam a expansão do mercado junto a uma diminuição do Estado.

Afinal, qual o sentido dessa redução de Estado? Seria, na verdade, uma redução de direitos sociais, com Estado mínimo atuando apenas para viabilizar a expansão capitalista? A partir dessa reflexão, desenvolveremos nesse primeiro momento uma discussão acerca do Estado inserido em uma totalidade capitalista. A ideia de totalidade vem dos estudos desenvolvidos por Marx, que consideram a sociedade burguesa uma totalidade concreta, que não deve ser considerada simplesmente como um todo constituído por partes (NETTO, 2009). Essa sociedade por si só compõe uma totalidade, que apresenta também totalidades de complexidades menores. Consideramos que essa ideia categórica de totalidade compõe um elemento central para entender o Estado burguês.

A obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, escrita por Engels (2009), apresenta a concepção deste autor no que tange ao significado do Estado. Sua definição reflete a contradição presente no Estado em cenário de hegemonia capitalista:

(...) o Estado é o produto da sociedade num estágio específico do seu desenvolvimento; é o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel, e está rachada em antagonismos irreconciliáveis; (...) um poder, aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da ordem. (ENGELS, 2009).

O Estado capitalista é um instrumento que solidifica a dominação de classes, revelando-se uma organização que sustenta a exploração do trabalho em modo de produção capitalista (HARVEY, 2006). Trata-se de uma estrutura maior, posta como defensora dos interesses públicos e universais, que na verdade preserva a ordem burguesa. Harvey (2006) destaca que esses interesses burgueses se revelam quando o Estado regula a exploração do trabalho, impondo condições salariais que satisfazem as necessidades mínimas para a sobrevivência da massa de trabalho.

Engels (2009) ressalta que Karl Marx compreende que esse Estado capitalista é aquele da classe economicamente dirigente, o que permite que essa mesma classe também passe a deter poderes políticos que são postos aos interesses de ampliação da exploração de mão de obra e reprodução da estrutura capitalista. Vemos que o Estado burguês exerce um papel fundamental na garantia de manutenção dos interesses do capital, sem representar os interesses da classe trabalhadora.

A dominação exercida pelo Estado não é apenas política ou econômica, mas também existe um controle de ideias, refletindo em aspectos ideológicos e culturais da sociedade. Marx e Engels (2010) destacam que a classe dirigente do Estado busca legitimação de suas concepções, induzindo que todos acreditem ser mais adequado o modelo de Estado capitalista,

inclusive combatendo outras soluções de organização política. Ocorre um processo de alienação na sociedade capitalista, que prega a necessidade de que todos os indivíduos contribuam para o avanço do mercado, relacionando a dignidade humana à capacidade das pessoas de estarem submetidas ao processo de produção de riquezas para uma minoria que detém o capital.

Mandel (1982) vê o Estado como um produto da divisão social do trabalho, com destaque no papel de sustentar a estrutura de classes na sociedade e as relações de produção capitalistas. O autor elenca três principais funções desse Estado: criar condições gerais de produção que a atividade privada não pode assegurar; reprimir as ameaças de classes dominadas ao modo de produção capitalista; e integrar as classes que são dominadas, garantindo o predomínio da ideologia favorável ao capitalismo (p. 334). Observamos que essa análise feita por Mandel (1982) vai a encontro daquilo proposto por Marx e Engels (2010) em relação à função de fortalecimento do capital exercida pelo Estado, intervindo na economia e na política quando conveniente aos interesses capitalistas.

Os estudos de Mandel (1982) se destacam no que tange ao Estado no capitalismo tardio. Há atenção especial à ampliação das funções do Estado nesse contexto capitalista, que é quando o Estado amplia suas funções de forma a contribuir para o avanço ainda maior do capital, especialmente após a 2ª Guerra Mundial. O autor entende que o Estado assume esse papel com características de um Estado capitalista ideal quando, no início da acumulação, concebe uma estrutura econômica e social que separa aqueles que produzem daqueles que consomem. Essa configuração estrutural acarreta em uma instituição da propriedade privada dos meios de produção, o que leva a uma necessidade de que as forças de trabalho sejam vendidas para se adequarem ao sistema imposto pelo capital (MANDEL, 1982)

Dessa forma, vemos que Mandel (1982) afirma que o Estado esteve presente desde os primórdios da acumulação. Entretanto, ele destaca que é no capitalismo tardio que esse Estado adquire muitas outras funções, dado o contexto histórico de ampliação da estrutura de funcionamento do capital. O autor entende que esse capitalismo tardio se preocupa em despolitizar a classe operária e empenhar esforços para que a ideologia economicista, que crê em mecanismos econômicos para assegurar crescimento, consumo, bem-estar, seja a ideologia dominante (MANDEL, 1982).

Ocupar a maior parte do tempo dos indivíduos com o trabalho e a exploração, a partir desses ideais burgueses, resulta em grandes ganhos econômicos para os capitalistas. Essa alienação causada pela constante preocupação e cobrança por maior produtividade é extremamente desejável ao capital. A esfera pública, que pode fortalecer a articulação política

coletiva, contribuindo para a superação dessa sociedade capitalista, é combatida pelo protagonismo dado à esfera privada, que destaca a produção, o consumo, o acúmulo de riquezas, a propriedade privada e coloca esses elementos como centrais na existência do ser social.

A partir do papel que o Estado burguês ocupa na manutenção e reprodução da força de trabalho que deve servir ao capital, assim como na consolidação de instituições burguesas, sejam elas “públicas” ou privadas, podemos verificar que existe um distanciamento entre o Estado e o interesse da classe trabalhadora. Esse Estado é constituído de maneira a atender os interesses capitalistas, sendo fundamental, então, que compreendamos qual a relevância da luta da classe trabalhadora por seus direitos nesse Estado, mesmo que sejam direitos limitados e contraditórios devido ao próprio sistema capitalista.

Netto (1990) constata que o Estado burguês com uma moderna democracia política é justamente o cenário desejado pelo capital para que este se desenvolva e, ao mesmo tempo, exista um discurso de liberdade e igualdade a todos os indivíduos submetidos a tais condições econômicas e políticas. O autor aponta claramente qual é o limite dessa ideia de igualdade na democracia capitalista: quando qualquer ação que possa levar a uma “igualdade social real” (p. 76) puder existir, ela imediatamente deve ser abortada para não afetar as instituições do capital.

A estrutura econômica capitalista tem uma limitação em sua articulação com ordenamentos políticos que sejam de fato democráticos (NETTO, 1990). A emancipação humana, conforme debate Marx (2010), é inviável no capitalismo, pois trata-se de uma emancipação que engloba a superação da propriedade privada e universalização dos direitos sociais.

Netto (1990) desenvolve estudos que apontam na democracia moderna diversas formas de atuação dos trabalhadores sobre o Estado por meio de um suposto controle democrático. O autor entende que esses espaços são comumente ocupados por meio de representação e acabam neutralizados pela estrutura econômica vigente no sistema capitalista. Seu ponto de vista é que essas instâncias perdem a capacidade de materializar aquilo que propõem devido à toda estrutura do Estado e da economia estarem às ordens do capital. Essa concepção apresentada por Netto (1990) é de extrema relevância e nos coloca a pensar qual, então, é o papel da participação social nesse cenário, levando em conta a ampliação do controle democrático sobre o Estado. A contribuição do autor se destaca porque ele trabalha a dimensão de democracia tanto na socialização de poder político quanto de poder econômico. Entendemos, por outro lado, que a atuação da sociedade civil em mecanismos de controle

democrático é capaz de alcançar resultados mesmo no Estado capitalista. A participação social, que pode se dar em diferentes espaços, conforme apresentaremos mais adiante, parece capaz de tensionar a luta por direitos sociais e por ampliação da democracia.

Souza Filho (2006) desenvolve um estudo acerca de Estado, burocracia e gestão pública, indo a encontro do que é proposto por Marx e Engels (2010), pois o autor aponta que o Estado não é capaz de atender ao bem comum e argumenta que dentro de uma sociedade estruturada em classes não existe um interesse que seja geral. Porém, ele ressalta que esse Estado burguês pode atender a alguns interesses da classe trabalhadora, o que deixa transparecer aparentemente que há um poder público que representa toda a população, mas que na verdade se trata apenas de concessões necessárias à manutenção da ordem hegemônica burguesa.

Alguns estudos de Marx são debatidos por Souza Filho (2006), que afirma que a visão marxiana defende que “o Estado, apesar de ser essencialmente expressão de dominação de classe, é a única estrutura na sociedade capitalista capaz de realizar interesses das classes e camadas dominadas” (p. 60). Dessa forma, faz-se fundamental entendermos quais são as maneiras que a sociedade civil tem de tensionar as instituições burguesas com o objetivo de ter suas demandas atendidas.

Souza Filho (2006) demonstra os limites da organização burocrática que compõe o Estado e a gestão pública. Para o autor, “a existência da burocracia está vinculada ao Estado e, por conseguinte, à dominação de classe” (p. 72). O arranjo burocrático que está por dentro das instituições de um Estado burguês serve à reprodução da estrutura de uma sociedade de classes. Uma análise superficial da burocracia remete fortemente os princípios burocráticos a uma suposta impessoalidade. Porém, não devemos analisar apenas a essência do fenômeno para logarmos compreender a quem serve essa burocracia do Estado burguês. É necessário que analisemos a totalidade do fenômeno a fim de que alcancemos a ideia defendida por Souza Filho (2006).

A burocracia no capitalismo está ligada à forma que o Estado burguês tem de manter suas instituições favoráveis ao capital, podendo distanciar a classe trabalhadora de influências nas decisões estatais. Souza Filho (2006) entende que a burocracia, na prática, está diretamente ligada aos interesses particulares de quem possui poder para influenciar a manutenção e desenvolvimento das ações do Estado. O autor pontua que existe um conflito quando tenta-se argumentar que a burocracia apresenta fins públicos e universais, porque na verdade ela tem como fins reais aqueles interesses que são de caráter particular da classe dominante. Esses fins acabam sendo caracterizados como os fins do próprio Estado: “(...) os

fins do Estado são convertidos em fins burocráticos e os fins burocráticos em fins do Estado. Ou seja, a burocracia opera a finalidade real do Estado, enquanto dominação de classe (...)” (SOUZA FILHO, 2006, p. 102).

A partir dessas ponderações críticas sobre Estado e burocracia, Souza Filho (2006) analisa como devemos lidar com esse Estado, considerando uma perspectiva de luta pela emancipação humana. O autor afirma que a burocracia realmente não é uma saída administrativa para superar a hegemonia burguesa, porém compõe a forma imediata mais propícia que viabiliza uma luta social dentro da organização do próprio Estado. Assim, entendemos que a classe trabalhadora não deve ignorar a existência dessa estrutura estatal quando luta por direitos, mas sim buscar meios de tensioná-la e ampliar a sua luta.

As instâncias que buscam integrar a sociedade às decisões políticas do Estado burguês parecem ser concebidas de maneira a limitar o poder decisório nas mãos do Estado que preza pela tecnocracia, conforme defende Souza Filho (2006), de maneira a não permitir que a sociedade civil possa se apropriar de poder e recursos públicos para ampliar a sua perspectiva de luta. Essa configuração de participação é institucionalizada de acordo com a ordem burguesa, revelando-se como espaços amplos de disputa acirrada entre Estado e classe trabalhadora.

As formas de participação para ampliação do controle democrático muitas vezes têm papel apenas legitimador de algo já decidido pelo próprio Estado. Quando a classe trabalhadora presente nesses espaços consegue avançar e deliberar acerca de algum tema propondo uma ampliação nos direitos sociais do Estado burguês, o novo desafio que surge é a materialização dessas decisões, levando em conta a limitação que o próprio Estado oferece em executar aquilo que é resultado da luta ativa da sociedade civil para ao menos combater a ampliação ainda mais acelerada da desigualdade social no capitalismo. Dessa forma, vemos que os instrumentos de luta que a sociedade civil possui e que são reconhecidos pelo Estado são limitados quanto ao horizonte da emancipação humana, porém eles podem resguardar a luta por direitos já conquistados e abrir espaços para avançar na democratização do Estado e da gestão pública.

A tensão que existe a respeito da atuação da classe trabalhadora no Estado burguês está diretamente ligada a um projeto de democracia que diverge daquele defendido pela burguesia e pelos neoliberais. Trata-se de uma disputa de classe, em que os trabalhadores visam romper a hegemonia do capital ou ao menos tensioná-la a fim de garantir conquistas no campo social. É importante frisar, porém, que não consideramos que as arenas participativas institucionalizadas por um Estado burguês sejam a solução para a superação da ordem do

capital, mas apresentam um papel que tem grande importância na busca de mediações pela ampliação de direitos favoráveis à classe trabalhadora.

A relevância que a sociedade civil adquire em uma análise do Estado burguês é grande devido ao seu potencial de tensionamento no avanço da hegemonia do capital, seja impedindo avanços de medidas que precarizam ainda mais o trabalho, seja atuando em conquistas de direitos que podem melhorar as condições de vida da classe trabalhadora. Entretanto, precisamos considerar que o próprio capital impõe limites estruturais à expansão de direitos aos trabalhadores, tendo em vista que ele depende da exploração e da restrição de liberdade para se fortalecer. Entretanto, isso não deve ser motivo para abandonar a luta democrática inserida nos espaços do Estado burguês, pois essas arenas constituem parte relevante na luta por ampliação dos direitos sociais.

O Estado burguês não tem interesse em partilhar poder político ou econômico, de forma a perpetuar sua hegemonia e garantir a execução de interesses do capital. Indo além das instâncias de participação que atualmente possuem maior visibilidade e estão ligadas a esse Estado, não devemos ignorar a parcela significativa da classe trabalhadora que não integra esses espaços e luta constantemente por direitos sociais. São grupos autônomos de sujeitos políticos, como os movimentos sociais, que muitas vezes são ainda mais distanciados de qualquer intervenção no processo decisório do Estado devido aos interesses que defendem. A atuação desses grupos, junto à fração da classe trabalhadora que integra a luta dentro do Estado, é capaz de ampliar e fortalecer a ação popular contra a hegemonia capitalista.

A perspectiva de Estado em Gramsci parte da extinção progressiva do Estado-força (SEMERARO, 1999). O Estado não deve ser um fim em si mesmo, precisa ter a função de fortalecer a sociedade civil por meio de uma formação de cultura ativa que permitirá que os próprios indivíduos dessa sociedade passem a tomar as decisões de maneira coletiva e democrática. Semeraro (1999) entende que a estratégia de Gramsci compreende a busca por hegemonia:

Um grupo social pode e até deve ser dirigente ainda antes de conquistar o poder governativo - esta é uma das condições principais para a massa conquistar o poder. Depois, quando exercita o poder e o segura com determinação, torna-se dominante, mas deve continuar, também, dirigente (GRAMSCI, apud SEMERARO, 1999, p. 52)

Semeraro (1999) aponta que Gramsci verificava na URSS um caso concreto de distanciamento entre governantes e sociedade, pois houve a construção de um Estado burocrático gerando, inclusive, crise de autoridade. A perspectiva gramsciana não favorece o fortalecimento do Estado nem mesmo quando este se propõe a superar o capitalismo. O

objetivo maior deve ser a formação de uma cultura democrática que permita aos cidadãos conduzirem as decisões políticas de maneira autônoma.

O Estado moderno, conforme aponta Semeraro (1999), já não pode ser visto apenas como um aparelho burocrático-coercitivo. O autor afirma que é preciso ver o Estado como resultado da composição diversa de elementos políticos e sociais, da atuação das instituições, dos organismos privados. Gramsci define Estado como “(...) todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI apud SEMERARO, 1999, p. 75).

Gramsci (1989) entende que as relações de força a partir de diferentes interesses presentes na sociedade é capaz de se desdobrar em diferentes momentos que originam, inclusive, a concepção de Estado defendida por ele. Primeiramente, o autor entende que há relações sociais ligadas à estrutura das forças materiais de produção: “À base do grau de desenvolvimento das forças materiais de produção estruturam-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na produção” (GRAMSCI, 1989, p. 49).

Em um segundo momento, Gramsci (1989) vê, a partir dessas condições materiais iniciais, um conjunto de relações de forças políticas: grupos sociais com algum grau de homogeneidade, autoconsciência e organização. É nesse ponto que o autor encontra sua concepção de Estado: os diversos momentos da consciência coletiva de diferentes grupos sociais passam a gerar consequências em diferentes graus. Inicialmente, há um período econômico-corporativo em que pessoas que ocupam a mesma função tendem a se ajudar entre si. Em uma segunda fase, essa consciência passa a incorporar mais grupos além daqueles que atuam na mesma área econômica - o autor deixa claro que essa organização gira em torno da estrutura de produção. Porém, como consequência a essa articulação entre os devidos grupos, é que surge a ideia de um ente maior que seria capaz de garantir alguns direitos:

Neste momento já se coloca a questão do Estado, mas apenas visando a alcançar uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes: reivindica-se o direito de participar da legislação e da administração e, talvez, de modificá-las, reformá-las, mas nos quadros fundamentais já existentes (GRAMSCI, 1989, p. 49 e 50).

Ainda nesse segundo momento, Gramsci (1989) detecta a concretização da consciência de interesses corporativos entre grupos sociais e isso passa a superar o ambiente estritamente econômico. É necessário, agora, entender também as relações políticas que permeiam a disputa por hegemonia dentro da sociedade. Gramsci identifica que agora, então,

que é possível identificar superestruturas complexas que não podem mais se encaixar no modelo de estrutura econômica da produção anteriormente útil para análise das relações sociais. O desdobramento disso é a busca por hegemonia de um grupo em relação a outros, que passariam a ser subordinados, o que se materializa por meio do Estado:

(...) O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. Mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”. O grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrio instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até um determinado ponto, excluindo o interesse econômico-corporativo estreito.” (GRAMSCI, 1989, p. 50)

O desenvolvimento dessas etapas elencadas por Gramsci não ocorre de maneira linear e sucessiva, mas o próprio autor defende que são momentos que se confundem e podem se suceder de diferentes maneiras, a depender da realidade e do desenvolvimento de cada caso analisado. É justamente essa disputa na sociedade civil que origina o Estado e o torna resultante de uma disputa de hegemonia que impede a separação entre uma sociedade estritamente política e outra que seja caracterizada como civil. Em uma carta que Gramsci (2011) enviou a uma colega durante seu cárcere, ele explica didaticamente como os conceitos de sociedade política e sociedade civil devem ser pensados de maneira conjunta para chegar a seu conceito de Estado:

(...) Este estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que é entendido habitualmente como sociedade política (ou até como aparato coercitivo para enquadrar a massa popular, segundo o tipo de produção e a economia de um momento dado) e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercida através das organizações chamadas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.) e precisamente na sociedade civil, nomeadamente, operam os intelectuais (...) A partir desta conceituação do papel dos intelectuais, em minha opinião, esclarece-se a razão, ou uma das razões, da queda das comunas medievais, isto é, do governo de uma classe econômica, que não soube criar-se a própria categoria de intelectuais e portanto exercer uma hegemonia, mais do que uma ditadura; (...) (GRAMSCI, 2011, p. 265).

## **1.2 Notas sobre sociedade civil: a concepção gramsciana**

A análise da categoria sociedade civil em estudos que tratam de política, participação social e Estado é fundamental para entendermos como ela tem capacidade de influenciar

acontecimentos históricos relevantes para a análise política. Os estudos acerca dessa categoria trazem teorias e debates que levam a diferentes perspectivas de análise para as investigações que são propostas.

Alonso (1996) analisa a concepção de sociedade civil a partir de autores que ganharam visibilidade na literatura sobre o tema, apontando Santo Agostinho como um dos primeiros a tratar dessa categoria, vendo a sociedade civil como grupos de pessoas unidas por um reconhecimento comum do direito e por algum conjunto de interesses. Alonso (1996) também traz São Tomás de Aquino como outro estudioso do tema: para ele, a sociedade civil era julgada por norma superior, que eram leis humanas com seus princípios gerais, sendo fundamental que existisse harmonia entre os objetivos dela com os de justiça.

A sociedade civil também aparece nos estudos de Hobbes e Locke ao longo do século XVII. Alonso (1996) afirma que esses autores trataram a sociedade civil como oposta ao Estado, primeiramente referindo-se ao Estado absoluto e depois à monarquia parlamentarista. Rousseau também analisa a sociedade civil e, conforme Alonso (1996), entendia que a sociedade política era advinda do contrato social e superior, instituindo separação entre uma sociedade dita civilizada e a outra sociedade que seria propriamente política.

No Século XIX, Alonso (1996) destaca que Hegel traz a sociedade civil como manifestação de necessidades que se diferenciavam das naturais e também situava a sociedade civil entre a família e o Estado, tratando essa categoria como uma associação de membros independentes. Já em Marx, Alonso (1996) entende que a família estava incluída na sociedade civil, relacionadas na esfera privada, situando-as na base material estrutural, na chamada infraestrutura, como conjunto de relações econômicas.

A teoria proposta nos estudos de Habermas, embora não aprofundemos neste trabalho por não ser aquela que deve guiar esse estudo, é de grande importância devido ao alcance que ela teve em parte dos estudos sobre sociedade civil e política. Segundo Avritzer (1994), Habermas propõe a Teoria da Ação Comunicativa, tendo como objetivo:

(...) determinar a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política, na qual a explicação da ação social se articularia com o movimento político de defesa da sociedade contra a penetração dos subsistemas em áreas organizadas em torno da reprodução de formas comunicativas de ação (AVRITZER, 1994, p. 28)

Habermas não oferece uma teoria específica sobre sociedade civil, conforme entendem Cohen e Arato (1994). A contribuição dos estudos habermasianos vem justamente da sua teoria social dualista que apresenta a diferenciação entre mundo da vida e lógicas do sistema. Os autores entendem que o mundo da vida é dividido em duas concepções: primeiramente, há

tradições implicitamente conhecidas e pressupostos automáticos que se encontram na cultura e na linguagem da vida cotidiana; em segundo, há três componentes distintos que estão inseridos nesse mundo, que são cultura, sociedade e personalidade. (COHEN; ARATO, 1994).

Cohen e Arato (1994) entendem que a diferenciação estrutural do mundo da vida ocorre por meio de instituições especializadas na reprodução das tradições, solidariedades e identidades. É a partir dessa concepção que os autores defendem que podem desenvolver melhor o conceito de sociedade civil. Eles afirmam que sociedades civis pressupõem estrutura jurídica e constituição que articula princípios subjacentes à sua organização interna; em contexto de um mundo da vida modernizado, a sociedade civil existe somente onde exista garantia jurídica da reprodução de suas esferas por conjuntos de direitos. Isso ocorre, ainda segundo Cohen e Arato (1994), porque o poder e a expansão das esferas do Estado moderno e da economia capitalista torna as estruturas do mundo da vida instáveis.

O cenário moderno de instabilidade do mundo da vida é onde Cohen e Arato (1994) destacam o surgimento de direitos enquanto reivindicações de grupos ou indivíduos nos espaços públicos de uma sociedade civil emergente. Os autores entendem que esse conjunto de direitos pode até ser garantido por uma legalidade positiva, mas não são derivados nem equivalente a ela. A partir dessa concepção de atuação da sociedade civil apresentada nos estudos de Cohen e Arato, entendemos que a sociedade civil tem sua autonomia e capacidade de ação asseguradas, pois pode ser compreendida enquanto corpo independente com ação política.

Avritzer (1994) compara as Revoluções Francesa e Russa às Revoluções de Outono de 1989 e afirma que essa não apresentou uma ação dos atores em um princípio novo que pudesse implicar na ruptura da forma de organização política em seus determinados contextos. O autor entende que a peculiaridade das Revoluções de 1989 é a percepção de que a finalidade desse movimento já não se trata de constituir um novo Estado a partir de princípios novos, mas sim propor uma redefinição das relações entre sociedade e Estado sob o ponto de vista das pessoas que não estão oficialmente no governo.

A partir das Revoluções de 1989, Avritzer (1994) enxerga que novos caminhos se abrem na análise política. Tratam-se de formas de conciliar a aceitação do papel que o Estado desempenha, assim como reconhecer a existência do mercado, porém com a perspectiva de uma terceira arena, representada pela sociedade civil, com capacidade de “proporcionar à sociedade instrumentos de defesa contra processos de mercantilização e burocratização das relações sociais” (p. 26). Reconhecer o papel da atuação da sociedade civil na política

compreende entender que essa categoria é capaz de articular-se de forma independente da ação do Estado e do mercado.

Essas concepções distintas sobre a ideia de sociedade civil mostram que essa categoria tem muita relevância nas análises sobre política, Estado e história. Sem o objetivo de esgotar o debate sobre o assunto, passaremos agora para o debate teórico de autores dessa categoria que devem orientar e dar a direção do desenvolvimento da nossa pesquisa.

A categoria sociedade civil, segundo Acanda (2002), não foi aprofundada no campo de estudos marxistas da mesma forma que em outros campos de teoria social. O autor pontua que foi Gramsci quem destacou os estudos sobre sociedade civil, demonstrando a importância que existe em considerar essa categoria de estudos na teoria marxista. Acanda defende que não devemos interpretar a sociedade civil com tendência positivistas, como predominante nos pensamentos de Weber:

*(...) esta visión positivista se agota en una serie de oposiciones duales. La primera es la contraposición de lo político y lo social, que como ya vimos con anterioridad funciona como punto de partida de la definición de la sociedad civil. (...) (não é) un espacio despolitizado. (...) Esta interpretación instrumental del poder y lo político conduce de manera ineludible a una concepción demasiado estrecha y simplificadora de la sociedad civil. (ACANDA, 2002, p. 52 e 53).*

A despolitização da sociedade é combatida por Acanda (2002), que entende que ela é induzida pelo neoliberalismo, com influências do positivismo, e reflete na separação entre sociedade civil e política. O autor destaca que a origem do termo sociedade civil está diretamente ligada ao liberalismo, devido aos discursos que defendiam essa concepção política a partir do século XVII, quando usavam tal denotação para classificar aqueles indivíduos externos ao Estado e às decisões políticas. Entretanto, o termo não deve ser entendido dessa forma e precisa passar por análises constantes, à luz da teoria marxista, para que seja adequadamente compreendido e possa contribuir para que o capitalismo seja superado, sendo este um grande desafio investigativo.

Antonio Gramsci se destaca quanto à contribuição que seus estudos trouxeram a respeito dessa atuação da sociedade civil. A possibilidade de Gramsci realizar uma análise histórica do contexto em que viveu foi determinante para o desenvolvimento de suas análises políticas, principalmente a partir do crescimento do fascismo na Itália e dos problemas que existiam na URSS. Semeraro (1999) afirma que as reflexões de Gramsci sobre sociedade civil partem da realidade concreta das transformações que ocorriam na história em seu tempo, considerando a estrutura das democracias modernas:

A complexidade do Estado e o protagonismo que emergia de muitas organizações de massa demandavam uma “socialização da política” e uma ampliação do conceito tradicional de Estado dentro de novo “programa de subordinação hierárquica: da política-potência (doutrina do Estado-força) à política-hegemônica (SEMERARO, 1999, p. 71)

A sociedade civil a partir dos estudos de Gramsci não deve estar oposta à sociedade política, como defendem alguns estudos liberais ou economicistas (SEMERARO, 1999). O autor afirma que a partir da perspectiva gramsciana, há uma defesa da relação dialética entre sociedade civil e política. Não há negação de que se tratam de duas esferas distintas, porém elas são compreendidas como inseparáveis na prática. Semeraro (1999) caracteriza a sociedade civil, a partir da óptica gramsciana, como organismos privados, os quais podem elaborar e difundir ideologias. A sociedade política é vista pelo autor como um “(...) conjunto de aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a ‘dominação’” (p. 74), destacando que ambas essas concepções estejam unidas na realidade.

A contribuição de Gramsci é vista por Acanda (2002) como relevante por apresentar uma interpretação da cultura como dimensão essencial da política. A compreensão da política em Gramsci revela um processo que remete à estruturação e desenvolvimento daquilo que o autor classifica como hegemonia, indo muito além da dominação evidente que existe entre classes. Trata-se de uma cultura, de ideias que promovem as inevitáveis divergências de classes e de suas frações dentro da sociedade capitalista.

A visão gramsciniana enxerga a história enquanto uma “*arena de la actividad consciente, la voluntad práctica, la intervención subjetiva y la iniciativa política*” (ACANDA, 2002, p. 232). Considerar a relação entre indivíduos que agem conscientemente e têm capacidade de interferir em ações políticas de uma sociedade é fundamental para analisarmos o potencial que a sociedade civil tem de intervir no Estado burguês. Não apenas o Estado pode sofrer influência dela, mas também a própria sociedade ganha maior capacidade de ação quando articulada coletivamente.

Segundo Coutinho (1989), os estudos de Gramsci demonstram que a compreensão de sociedade civil está ligada a um aparelho privado de hegemonia do espaço coletivo não-governamental que influencia o Estado e suas ações. Assim, para este estudo, trabalharemos com aquela parte de sociedade civil que apresenta uma independência em relação ao Estado e compõe um cenário público de atividades em busca de direitos e outros interesses para a classe trabalhadora, que ganhou destaque na história ao longo do século XX.

A crise enfrentada no leste Europeu durante a década de 1970 fez as discussões teóricas específicas acerca da sociedade civil ganharem mais espaço, considerando o cenário

heterogêneo em que essa sociedade buscava o fim do comunismo ao mesmo tempo que países do Ocidente eram cenários de luta pelo retorno da democracia devido às ditaduras militares (SIMIONATTO, 2012). Nota-se que o termo ganha evidência em um momento que poderia se referir a diferentes objetivos e cenários políticos, mas em geral distinguia indivíduos que não eram parte diretamente dos respectivos Estados ou governos.

Nessa perspectiva, Duriguetto (2008) ressalta a importância do conceito de sociedade civil de Gramsci, autor que privilegiou essa categoria em seus estudos antes de haver uma forte contribuição teórica de outros estudiosos a partir dos anos 70. Segundo a autora, Gramsci entende que se trata de um espaço para organização e defesa de interesses de classes, em um cenário com valores e ideologias próprios. Ela destaca que a ideia de sociedade civil do cenário capitalista, potencializada pela difusão dos princípios do *Welfare State*, é diferente da concepção de Gramsci. A lógica de mercado se impõe perante as esferas da vida social, evidenciando a importância de instituições políticas para proteger direitos individuais dos trabalhadores, autonomia e liberdade de fato (DURIGUETTO, 2008).

Essa sociedade civil que ganhava destaque em estudos teóricos não era homogênea em composição ou interesses. Simionatto (2012) apresenta três concepções distintas acerca dessa categoria. A autora destaca que aquela composta por membros de partidos de esquerda, sindicatos, movimentos populares e demais organizações da classe trabalhadora está relacionada à concepção gramsciniana do termo, conforme desenvolveremos melhor posteriormente, dando espaço antes às duas outras concepções apresentadas por ela.

A ideia de sociedade civil enquanto “esfera autônoma em relação ao Estado e à economia, representada especialmente pelos espaços mais íntimos, como a família e as múltiplas formas de associacionismo” (SIMIONATTO, 2012, p. 38) é a primeira concepção destacada pela autora. Essa ideia ignora categorias fundamentais da análise marxista, pois não contempla a luta de classes e a relação que existe entre política e economia. É uma forma limitada de apresentar o conceito de sociedade civil, sendo uma concepção influenciada pela liberal-democracia.

A segunda concepção apresentada por Simionatto (2012) é a sociedade civil liberal-corporativa ou neoliberal. Está ligada à ideia de responsabilidade social com apoio do Estado e do próprio mercado, fortalecendo a ideia de participação dessa sociedade civil nas condições determinadas pela sociabilidade burguesa. É um conjunto de associações que prestam trabalho voluntário, caracterizados como filantrópicos. É comumente conhecida como o “terceiro setor”, aquele que estaria à parte do Estado e do setor privado de mercado.

Ambas as concepções são convenientes ao capitalismo e podem servir para que o mercado pressione o Estado a não se responsabilizar por problemas sociais, deixando a carga dessa sociedade civil tudo aquilo que toca a questão social. Não seguimos nenhuma de ambas as ideias de sociedade civil acima apresentadas, tendo em vista que entendemos que Estado deve ser ativo na luta contra a desigualdade social e se responsabilizar pelos problemas sociais que são ampliados em tempos de hegemonia do capital.

A sociedade civil de Gramsci é a terceira apresentada por Simionatto (2012) e corresponde à perspectiva que adotaremos em nossa pesquisa. O período histórico dos estudos gramscinianos foi determinante para a elaboração de suas análises: as primeiras décadas do século XX foram marcadas pelo avanço do capitalismo monopolista com apoio do Estado burguês, enquanto grupos sociais resistiam e lutavam contra essas medidas. Essa oposição ao avanço do capital permitiu que Gramsci entendesse a sociedade civil como “(...) o conjunto das organizações ou ‘aparelhos privados de hegemonia’ responsáveis pela elaboração ou difusão das ideologias, abarcando em seu interior os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais (...)” (SIMIONATTO, 2012, p. 51). Trata-se de uma categoria que teria capacidade de luta por direitos, de atuar em prol de seus interesses e superar desigualdades proporcionadas no sistema capitalista.

A transformação de uma sociedade, porém, não ocorre de maneira imediata. Semeraro (1999) entende que a perspectiva de Gramsci para a superação do sistema hegemônico da classe dirigente do capitalismo exigia a constituição de um processo de formação intelectual e moral. A democracia nesse contexto não pode ser implementada em um único dia, por uma só ação da própria sociedade civil. Ela precisa se acompanhada de um processo de transformação social que trará à sociedade compreensão desse processo de democratização da política.

A concepção de revolução passiva é apresentada por Semeraro (1999) a partir desse debate de democratização da política. Ele afirma que Gramsci analisa o americanismo e o fordismo enquanto formas modernas de revolução passiva, ou seja, de capacidade de transformar a estrutura econômica por meio de reformas que levam algum tempo para consolidar-se. A partir desse processo, parte da sociedade passa a reconhecer como legítima as contribuições ou mudanças advindas do americanismo, por exemplo. Esses fenômenos levaram Gramsci a entender que “a superação do sistema hegemônico da classe dirigente no ocidente exigia a organização duma grande e diversificada reserva de forças, dum processo demorado de formação ‘intelectual e moral’”(...) (SEMERARO, 1999, p. 66).

Se anteriormente as respostas para estudos políticos eram alcançadas tomando por base análises que não precisavam considerar a atuação da sociedade civil, entendemos que

acontecimentos históricos relevantes no século XX tornaram fundamentais a consideração dessa categoria para que respostas contundentes apareçam nos estudos que se propõem a entender as relações de poder e política. Coutinho (1989) afirma que Marx não teve a possibilidade de conhecer, ou de incluir com destaque em seus estudos, os sindicatos que englobavam milhões de trabalhadores, parlamentos eleitos por sufrágio universal, jornais proletários e outros aparelhos independente do Estado que permitem pensar a atuação da sociedade civil. São esses os mecanismos que Gramsci caracteriza como aparelhos privados de hegemonia: “(...) os organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente (e, por isso, privados) e que não se caracterizam pelo uso da repressão” (COUTINHO, 1989, p. 76).

Os aparelhos privados representam a sociedade civil em Gramsci e eles não podem estar separados da sociedade política. Semeraro (1999) entende que ambos compõem a superestrutura e realmente apresentam caráter autônomo, porém não devem ser indissociáveis. O autor afirma que sociedade civil é compreendida pelo conjunto dos organismos privados, enquanto sociedade política é caracterizada pela elaboração e difusão de valores simbólicos que visam a direção da formação cultural. A busca por consenso e até mesmo por coerção, conforme aponta Semeraro (1999), garante a supremacia de determinado grupo em toda a sociedade, tornando inexistente a fronteira entre sociedades civil e política, já que essa busca por difusão de valores reflete-se também na existência e consolidação da estrutura de poder.

Dessa forma, a investigação do Estado depende da análise da sociedade civil para compreendermos as relações de poder que existem nesses organismos. Essa dependência entre eles é a base de formação para aquilo que Gramsci aponta como Estado ampliado: “(...) entram elementos que estão relacionados à noção de sociedade civil - no sentido, se poderia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, ou seja, hegemonia encouraçada de coerção” (GRAMSCI apud SEMERARO, 1999, p. 75).

A ideia de Estado ampliado em Gramsci parte do reconhecimento de que a própria sociedade civil é também parte da superestrutura junto à sociedade política. A diferença entre elas duas, conforme aponta Coutinho (1989), reside no fato de que exercem funções diferentes na organização da vida social e na reprodução das relações de poder. Para o autor, por meio da sociedade civil as classes seriam capazes de ganhar aliados mediante direção política e busca por consenso, enquanto a sociedade política estaria marcada por exercício de uma dominação mediante características coercitivas. Coutinho (1989) entende que foi Gramsci o estudioso capaz de inserir uma base material própria para o exercício da hegemonia.

As esferas da sociedade civil e da sociedade política apresentam materialidade própria, diferentes entre si, segundo Coutinho (1989):

A necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação - uma necessidade gerada pela ampliação da socialização da política - criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores de materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia (p. 77)

Essa análise apresentada permite compreendermos que a base material é condição primária para a função social de cada categoria (COUTINHO, 1989). As análises gramscianas que envolvem sociedade civil precisam considerá-la junto ao Estado e de forma indissociável da atuação da sociedade política, ainda que se manifestem em condições objetivas diferentes. É por isso que o debate sobre sociedade civil e Estado se encontra, mas não se confunde: possuem base material própria, mas relação tênue no desenvolvimento de resultados que influenciam a análise política.

O debate acerca de sociedade civil em Gramsci traz ainda um outro elemento que precisamos considerar. Trata-se da sua ideia sobre o papel dos intelectuais na sociedade, pois o autor destaca que são eles os responsáveis pela construção de hegemonia, como explicamos a seguir.

Gramsci (1985) esclarece que todos os homens são intelectuais. Entretanto, a função de intelectual na sociedade não é exercida por todos eles, mas sim por aqueles que ocupam lugar de “comissários” do grupo dominante para exercício de funções subalternas da hegemonia social e do governo político (...)” (p. 11). Eles são responsáveis por garantir a existência de um consenso aparentemente espontâneo dado para as grandes massas, de acordo com os desejos do grupo hegemônico, assim como garantir um aparato de coerção estatal para que fique legalmente assegurada a ordem contra grupos que poderiam se impor à hegemonia vigente (GRAMSCI, 1985). Os que ocupam a função de intelectual segundo a ordem capitalista passam a ter responsabilidade de manter esse sistema e defender as instituições que são capazes de fortalecê-lo, incluindo o Estado.

A manutenção da ordem vigente está ligada ao que Gramsci entende por hegemonia. A ideia está diretamente relacionada à função da sociedade civil, conforme aponta Semeraro (1999), pois ele afirma que o resultado da disputa que existe entre diferentes projetos políticos é justamente a expressão da hegemonia, pois um deles será capaz de prevalecer e garantir as suas próprias direções econômicas, políticas e culturais.

A disputa por hegemonia trata-se da disputa de projetos políticos que podem ser favoráveis a determinados grupos da sociedade ou terem como guia a busca por horizontes de democracia e igualdade. Gramsci afirma que a busca por hegemonia não deve compor um processo coercitivo, mas sim pedagógico: “(...) educar a si próprios para a arte do governo e têm interesse em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis” (GRAMSCI apud SEMERARO, 1999, p. 81).

Segundo Semeraro (1999), a noção de hegemonia parte de algumas reflexões trazidas por Lenin, quando trouxe análises sobre a frente de luta cultural, mas que não chegou a aprofundar tanto a temática como conseguiu fazer Gramsci. Semeraro (1999) apresenta o termo “política-hegemonia” (p. 82) como uma ideia de ir além da ação político-prática, considerando como central a conquista da capacidade teórica e cultural. Trata-se de compreender a política com potencial de transformação cultural em busca de valores mais democráticos.

A função de coerção apresentada pelo Estado-força passa, então, a dar lugar para o debate acerca da disputa por hegemonia. Semeraro (1999) entende que o retorno da centralidade na busca por um Estado-força é capaz de desenvolver crises de hegemonia, tendo como base a ideia de Gramsci que se encontra na sociedade civil a batalha por hegemonia, porque nesse terreno é que os rumos da economia seriam determinados junto à elaboração de ideologias (p. 84).

O desenvolvimento de uma hegemonia em busca de democratização, ligada ao terreno da sociedade civil, indica o caminho para a superação do próprio Estado. Coutinho (1989) indica que as funções de dominação e coerção podem dar lugar ao consenso e à hegemonia, o que deixaria o Estado em segundo plano na análise política. Não se trata de extinguir o Estado em um simples ato, mas sim ter essa forma de poder abandonada após um trabalho processual de democratização que não exigirá mais a atuação por meio da força na sociedade, já que a hegemonia passaria a ocupar papel central. Para Coutinho (1989) essa ação significaria para Gramsci a superação das classes que dividem a sociedade, o que traz uma complexidade desse processo para que seus fins sejam alcançados:

Gramsci começa reconhecendo que, em determinados países, é necessária uma fase de fortalecimento do Estado durante as primeiras etapas de construção do socialismo (...), onde a sociedade civil é fraca onde as tradições de democracia política e de organização popular autônoma são débeis ou inexistentes, a passagem para uma nova ordem não pode contar com os mesmos pressupostos que numa “sociedade ocidental” (p. 84)

O debate entre sociedade civil, Estado e capitalismo, adotando uma perspectiva gramsciana, exige que essas categorias estejam articuladas entre si justamente por não se encontrarem separadas na história do desenvolvimento do capitalismo. Compreender criticamente as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil exige resgate teórico dessas categorias a partir da literatura que se desenvolve à luz de Gramsci. Semeraro (1999) ressalta que na concepção de Gramsci, a sociedade civil é marcada por controvérsias ideológicas, diálogos e busca por consensos, pois se trata de uma categoria dinâmica, sempre em movimento, sujeita à influência de diferentes grupos e articulações na disputa por projetos políticos. Analisar os espaços participativos, como é o caso desse estudo, não exclui a perspectiva de superação do capitalismo e socialização da política. Não entendemos como reformistas ou limitadas as funções que a participação social tem no Estado brasileiro atualmente. Trata-se de espaços de luta e formação política, em meio a um contexto de Estado centralizador, apoiado nas instituições da democracia representativa, que limita a sua partilha de poder com a sociedade civil ao tentar concentrar em si o processo decisório de políticas públicas e decisões governamentais. O lugar da participação nesse contexto passa a ganhar destaque devido à possibilidade de luta, resistência, embate político e promoção de uma agenda que busca defender a democratização de decisões concentradas no Estado.

## **2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

A participação social no Brasil atualmente precisa ser analisada a partir da história que possibilitou o desenvolvimento dessa categoria no país. Este capítulo traz inicialmente um debate a respeito da história dos movimentos sociais no Brasil, considerando diferentes momentos da história, até os anos mais recentes. Destaca-se o período de redemocratização na década de 80, quando a sociedade civil ganhou notoriedade perante o Estado, permitindo que os anos 90 e 2000 sejam marcados pelo desenvolvimento de modelos de participação em espaços institucionalizados.

### **2.1 Movimentos sociais no Brasil**

A categoria movimento social traz uma série de debates e conceitos dela decorrente. Doimo (1995) afirma que estão nesses estudos a capacidade de tratar de uma série de novas formas de relação entre Estado e sociedade, sendo acompanhadas pelas mudanças apresentadas no capitalismo. Inicialmente, a autora entende que o conceito de movimentos sociais era utilizado para se referir ao surgimento do movimento operário europeu e posteriormente analisado nos estudos marxistas quando tratavam da organização da classe trabalhadora.

A história da organização coletiva da classe trabalhadora no Brasil foi analisada por Montaño e Duriguetto (2010), que entendem que já havia mobilizações operárias no período da República Velha, entre os anos de 1889 e 1930. Ainda que pequeno o número de trabalhadores na indústria quando comparado aos setores primários da economia na época, os autores destacam que essa mobilização é relevante por ser uma forma organizada e expressiva enquanto formação de uma consciência de classe. Isso ocorreu sobretudo devido à vinda de operários imigrantes da Europa, onde a cultura de luta e organização dos trabalhadores já tinha passado por estágios que o Brasil ainda não enfrentara (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

A ação do Estado devido a essas mobilizações que a classe trabalhadora desenvolvia teve caráter repressivo, conforme analisam Montaño e Duriguetto (2010). Os governo oligárquicos elaboravam leis que pudessem impedir a ação dos trabalhadores e ainda atuavam pela expulsão de estrangeiros que poderiam ameaçar a segurança nacional. Essa forma de reação do Estado demonstra uma tentativa de manter controle perante a classe trabalhadora, de maneira a não permitir que a classe pudesse se articular e lutar em prol de direitos.

Montaño e Duriguetto (2010) também apontam que o Estado, em algumas ações, passou a regulamentar como deveriam se organizar os trabalhadores. Em 1907, os autores destacam que foi promulgado um decreto que permitia a associação sindical para as profissões que existiam no país. Essa regulamentação emerge em um cenário o qual já não era viável combater todo tipo de organização trabalhadora, principalmente mediante condições de trabalho que eram insatisfatórias.

São três as correntes ideológicas que tiveram maior influência para a organização desses primeiros movimentos de trabalhadores urbanos no país segundo Montaño e Duriguetto (2010). A primeira delas foi o anarcossindicalismo, que não acreditava na possibilidade de organização dos trabalhadores por meio de um partido político e defendia que os sindicatos poderiam ser órgãos revolucionários em prol de uma sociedade sem classes e sem Estado; a segunda corrente era a dos reformistas, que defendiam uma transformação gradativa da sociedade capitalista por meio da luta por direitos perante o Estado; por fim, a corrente dos sindicalistas acreditava na conciliação que poderia existir entre capital e trabalho (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). Essas diferentes vertentes demonstram que não era homogênea a luta que a classe trabalhadora mantinha na busca por melhores condições de trabalho e ampliação de seus direitos. Essa heterogeneidade é uma característica importante na análise dos movimentos sociais no Brasil, pois já nesse período inicial de organização coletiva havia diferentes concepções que disputavam espaço na sociedade.

A criação do Ministério do Trabalho em 1930 é apontada por Montaño e Duriguetto (2010) como um fato marcante na relação do Estado com os trabalhadores da época, pois o órgão incorporava os sindicatos e os definia enquanto órgãos de cooperação com o próprio Estado. Alguns anos depois, os autores destacam a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como uma forma de regular a ação trabalhadora, já que o Estado passava a conseguir controlar lideranças e entidades para favorecer aquelas que apresentavam comportamento mais alinhado à hegemonia defendida pelo Estado desenvolvimentista. Nesse cenário, Montaño e Duriguetto (2010) afirmam que os sindicatos eram espaços que buscavam favores e recursos perante o Estado, sem ter a luta por direitos da classe como protagonista de suas ações:

Ação política repressiva e proibição às lutas dos trabalhadores e aos sindicatos autônomos, normatização de direitos e políticas trabalhistas que eram passados como concessão e outorga do Estado em vez de conquistas dos trabalhadores e o crescimento dos sindicatos oficiais tornaram as organizações sindicais espaços não de luta, mas organizações que buscavam favores e recursos junto à burocracia estatal. Os sindicatos oficiais passaram a ser os espaços dos pelegos e de ações assistenciais (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 238)

O fim do Estado Novo foi acompanhado da legalização do primeiro partido dos trabalhadores no país, o PCB, assim como pela criação do Movimento Unificado dos Trabalhadores (MUT), caracterizado por não seguir a forma de atuação dos demais sindicatos, buscando autonomia em suas ações e luta em prol dos interesses apresentados pelos trabalhadores, no ano de 1945 (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). No ano seguinte, a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) substituiu o MUT, em cenário marcado pela tensão que Guerra Fria deixava o mundo, o que também gera um aumento da perseguição por ideais contra o capitalismo, gerando uma perseguição, inclusive no Brasil, por organizações como o PCB, que passa a ser perseguido e considerado ilegal, conforme apontam Montaño e Duriguetto (2010).

Greves e mobilizações dos trabalhadores marcam o segundo governo de Vargas, na década de 50, ainda que o governo adotasse um discurso aparentemente trabalhista e nacionalista (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). A organização e mobilização da classe trabalhadora já não poderia mais ser contida por ações repressivas do Estado, pois o crescimento da indústria no país era acompanhado também por ações coletivas que não se contentavam com discursos em prol do desenvolvimento capitalista que o governo buscava, deixando à margem as reivindicações advindas da luta dos trabalhadores. Montaño e Duriguetto (2010) apontam o Pacto de Unidade e Ação (PUA) como uma ação muito importante na organização da classe trabalhadora na busca por direitos e que visava a criação de uma unidade sindical, junto à criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas Brasileiros (ULTAB), assim como do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Essas organizações demonstravam que a luta coletiva da classe por direitos já ocupava também espaços rurais no país, sem deixar de lado as lutas nas cidades. Mesmo no período ditatorial que a população enfrentou no Brasil, iniciado em 1964, Montaño e Duriguetto destacam que não houve uma imobilização dos trabalhadores, mas sim novas formas de articulação que precisaram ser adaptadas aos atos do governo que combatia fortemente essas lutas, por meio de ações repressivas e antidemocráticas.

A organização dos trabalhadores em prol de melhores condições de trabalho parece ter sido uma pauta muito relevante nas primeiras décadas do século XIX na história do Brasil. O contexto histórico de um Estado que tentava superar a economia primária, abrindo portas à industrialização, pode ter sido a maior motivação para que os trabalhadores se organizassem coletivamente em prol dos seus direitos. O contexto histórico é determinante para compreendermos o comportamento e as reivindicações de classe. As décadas seguintes da história do país dão centralidade a outras lutas na atuação dos movimentos sociais. Eles

mantêm a heterogeneidade que já tinham e passam a ter mais formas de desenvolver sua relação com o Estado, seja por espaços destinados formalmente a essa interação, seja pelo fortalecimento de mobilizações em rua com novas pautas que não tinham o mesmo destaque e capacidade de mobilização que nos anos anteriores.

O controle sobre a sociedade civil e os movimentos sociais que advinham dela, continuar a ser uma pauta de preocupação na história do Brasil na década de 1960, agravado pela ditadura militar que o país enfrentaria. Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) entendem que os regimes militares ganham força em diferentes países da América Latina devido a esse contexto de fortalecimento da autonomia que os movimentos sociais estavam ganhando tanto nos anos 60 quanto 70, abrindo um novo cenário político, inclusive no Brasil, quando a sociedade civil teria que se fortalecer para enfrentar um longo período ditatorial que se estendeu de 1964 até a década de 80, colocando na história do país projetos de diferentes concepções em relação à economia, direitos sociais e políticos.

Dagnino (2000) afirma que as lutas políticas no Brasil acontecem em torno desses diferentes projetos de democracia. Segundo a autora, os movimentos sociais no país participam desde os anos 70 dessas disputas pautando projetos alternativos de democracia em que as decisões seriam compartilhadas com o povo. Ela defende que a contribuição desses movimentos para o desenvolvimento da democracia no país é muito importante. Ainda que alguns estudos apontem que a atuação deles não seja relevante, a autora afirma que isso se dá devido ao grande peso da dimensão institucional nessas análises. É importante entendermos que a história dos movimentos sociais no Brasil vai muito além das arenas institucionais, pois representam projetos e conceitos políticos alternativos ao que estava se construindo no processo constituinte no país.

A história dos movimentos sociais no Brasil demonstra, segundo Dagnino (2000), que eles “(...) desenvolveram uma concepção de democracia que transcende os limites tanto das instituições política enquanto tradicionalmente concebidas, como do modelo das ‘democracias realmente existentes’” (p. 80). Trata-se de aprofundar a cultura democrática, o que Dagnino vê como uma democratização da sociedade como um todo e não apenas do próprio regime político e de suas instituições.

Dagnino (2000) afirma que a operacionalização do aprofundamento de uma cultura democrática em toda a sociedade, pauta dos movimentos sociais no Brasil, é acompanhada por uma redefinição da noção de cidadania e da noção de direitos que ela implica. A autora, porém, entende que não se trata do fim da institucionalidade presente no Estado e na política, mas sim de uma revisão e democratização dessas instituições no Brasil.

Os movimentos sociais, que lutavam na busca por direitos como moradia, educação e saúde, passam a protagonizar nos anos 1970 uma luta pelo “direito a ter direitos” (DAGNINO, 2000, p. 82). É uma luta por reconhecimento enquanto sujeitos políticos, que precisou ser intensificada devido ao contexto ditatorial que se encontra o país. Dagnino (2000) enxerga essa luta nos anos 70 como uma forma de se opor ao autoritarismo social, na busca por uma ação coletiva.

É nesse mesmo período que Dagnino (2000) vê a apropriação da noção de cidadania por parte dos movimentos sociais, fator que é decisivo para o desenvolvimento de suas ações a partir de então:

(...) Para os movimentos populares urbanos, a percepção das carências sociais como direitos representou um passo crucial e um ponto de inflexão em sua luta. Para outros movimentos sociais, como o ecológico e os conduzidos por mulheres, negros e homossexuais, a luta pelo direito à igualdade e à diferença encontrou claro apoio na noção redefinida de cidadania. Uma parte significativa dessa experiência comum foi constituída pela elaboração de novas identidades como sujeitos, como portadores de direitos, como cidadãos iguais (DAGNINO, 2000, p. 83)

Essa percepção de igualdade representou, segundo a autora, mais um passo na ruptura com estratégias de organização política permeada por relações de favor, clientelismo, tutela e subordinação. Trata-se do reconhecimento de autonomia e ação por parte da sociedade civil no Brasil. Nos anos 90, Dagnino (2000) aponta que a noção de cidadania ganhou mais espaço na sociedade brasileira. A autora, embora considere muito importante a difusão desse significado na sociedade civil, reconhece que ele passou a integrar diferentes contextos e possuir noções mais conservadoras ou mais progressistas, seja ligada ao mercado, a empresas ou a lutas populares.

A história acerca dos movimentos sociais no Brasil é vista por Doimo (1995) como algo que não apresenta consenso acerca da denominação de novas experiências participativas, que não têm origem diretamente nas esferas de relação produtivas ou no operário sindical. A autora afirma que, no Brasil, essas formas de participação foram inicialmente classificadas como movimentos sociais urbanos, depois reduzidos a movimentos urbanos ou lutas urbanas e, por fim, ficaram caracterizados enquanto movimento popular.

Doimo (1995) alerta para a necessidade de cautela ao classificar como novos ou velhos os movimentos sociais no capitalismo. A concepção de “novos movimentos sociais”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Duriguetto e Montaño (2010) entendem os novos movimentos sociais como complemento ou alternativa aos considerados movimentos tradicionais da classe trabalhadora e aos partidos de esquerda. Os novos estariam ligados a protestos e revoltas com pautas distintas dos velhos.

surgiu ligada a estudos que consideravam as transformações do capitalismo na análise dos já existentes movimentos sociais:

Embora já se tenha consolidado uma quase unanimidade em torno do reconhecimento do caráter diverso, fragmentário e localizado das novas experiências participativas no mundo contemporâneo, não é rara a projeção, sobre este novo universo, de certa reelaboração mítica do velho desejo de unidade; aquele que, cunhado ainda no século XIX para designar a entrada da classe trabalhadora no cenário público, presumia o grande sujeito da grande transformação social. (DOIMO, 1995, p. 43)

É fundamental compreendermos que a essência dos movimentos sociais, a respeito da busca por direitos em mobilização coletiva, encontra-se presente em ambas as divisões entre velho ou novo movimento. A análise deve ser a partir da totalidade em que se insere esse debate: a primeira classificação a respeito dos movimentos insere o debate nas concepções de construção do socialismo, rompimento da ordem burguesa; a segunda, traz o debate para a esfera da cultura (DOIMO, 1995). Nota-se, assim, que os movimentos de classe não deixam de existir independentemente do estágio de desenvolvimento do capitalismo, mas eles passam a adquirir aspectos centrais diferentes em determinados períodos, mas sempre serão movimentos de classe.

Doimo (1995) entende que os princípios e reivindicações morais, como autonomia e integridade do indivíduo, igualdade, já estavam presentes desde os primeiros movimentos sociais classificados como tal. O que ocorre em muitos estudos da literatura, para a autora, é apenas uma análise que dá ênfase seletiva a aspectos sempre presentes nos movimentos, sejam eles os classificados enquanto novos ou velhos.

A classificação dos movimentos sociais é muito trabalhada por Gohn (2008). A autora entende que os novos movimentos sociais trazem como características a negação da política de cooperação entre agências estatais e sindicatos, tendo como pauta principal a luta por ampliação e garantia de direitos sociais. Ela ressalta ainda que tem origem na sociedade civil as ações que se destacam nas reivindicações desses movimentos, o que é importante para diferenciá-los de uma leitura dos movimentos anteriores. Entendemos que esse debate é importante, porém não parece necessário aprofundá-lo nessa pesquisa por não ter relação direta com nossa investigação. É importante aqui entendermos o contexto e as categorias que foram capazes de subsidiar informações para que a participação social alcançasse as características que tem atualmente no país. Dessa forma, entendemos que parte dos movimentos sociais que se fortaleceram na década de 1970 seguem os mesmos princípios que determinam até hoje importantes elementos para os estudos a respeito da participação social,

inclusive daquela caracterizada como institucional, que também não deve deixar em papel secundário a atuação dos movimentos sociais em espaços públicos. Trata-se de diferentes arenas reivindicativas que podem existir mutuamente e assumem funções distintas de acordo com o contexto ou pauta que possuem em certo período.

No Brasil, Doimo (1995) vê três matrizes que, a partir dos estudos sobre movimentos sociais e participação desde a década de 70, foram predominantes na literatura. Primeiramente, a autora afirma que houve uma busca por determinantes de ações dos movimentos a partir de duas afirmações: “a) as contradições urbanas têm o potencial de acionar o conflito primordial da sociedade capitalista, na medida em que são determinadas pelo caráter classista do Estado (...); b) a sociedade civil tem, em si mesma, uma capacidade ativa de organizar-se autonomamente (...)” (p. 47). A partir dessa matriz de investigação, Doimo (1995) vê que os movimentos urbanos foram tratados enquanto sinônimos de movimentos sociais.

A segunda matriz interpretativa que Doimo (1995) apresenta diz respeito à análise sobre a própria experiência a partir das práticas dos movimentos sociais, privilegiando a pluralidade dos sujeitos. Segundo a autora, os movimentos aqui “foram saudados em sua espontaneidade, como ‘novos sujeitos políticos’, portadores de uma ‘nova identidade sócio-cultural’(...)” (p. 48). Ambas as vertentes foram muito influentes nas análises acadêmicas e estavam de acordo com o discurso dos próprios movimentos, pois há nessas abordagens indícios de capacidade dos próprios movimentos de provocar a ruptura com o capitalismo.

Uma terceira vertente interpretativa dos movimentos sociais foi capaz de responder muitas questões que tomaram centralidade a partir dos processos de redemocratização do Brasil na década de 80. Doimo (1995) afirma que é uma matriz com enfoque institucional, com estudos que tiveram a capacidade de demonstrar que movimentos sociais poderiam não ser tão opostos ao Estado, mas apresentavam um comportamento diferenciado de acordo com determinadas situações. Eram momentos marcados por alianças, recusas, pactos, opondo-se ou não ao Estado de acordo com determinadas situações.

As diferentes abordagens em estudos a respeito de movimentos sociais no Brasil demonstram uma necessidade de contínuas investigações a respeito dessa categoria na história do país. Consideramos que seja fundamental, a respeito desses estudos, entender que o debate entre novo e velho, ou entre qual abordagem seria mais ou menos adequada, não é o aspecto central dessa pesquisa. O que priorizaremos para a análise diz respeito à importância de compreender que o desenvolvimento de estudos a respeito dos movimentos sociais têm grande importância, com diferentes contribuições, para entendermos um processo muito

importante de compreensão da autonomia que existe na atuação da sociedade civil no Brasil. Concordamos com Doimo (1995), que entende que há interpretações a respeito dos movimentos sociais, principalmente após a década de 70, que não são capazes de estabelecer distinções claras sobre o que seria novo ou não. A autora entende que é muito importante termos “(...) cuidado com certas concepções reificadas que, ao atualizarem, nesses novos conflitos, aquele sentido mítico-transformador de antes, acabam perdendo a chance de reconhecer o caráter profundamente ambíguo que eles podem adquirir em conjunturas específicas” (p. 71)

Doimo (1995) destaca a atuação de alguns atores na realidade brasileira durante a década de 70, o que marcou o início de uma “recuperação da capacidade ativa do povo” (p. 74) no país, considerando que em décadas anteriores já havia articulação e mobilização em prol de direitos, mas que agora isso ocorria em cenário diferente. A autora destaca a Igreja Católica, alguns segmentos da intelectualidade acadêmica e grupos de esquerda que atuavam de maneira independente, ponderando que eles representaram movimentos capazes de processar correntes intelectuais europeias de pensamento crítico, trazer esse debate para a realidade brasileira de um governo ditatorial iniciado em 1964 e valorizar a cultura do país. A atuação desses grupos foi capaz, conforme conclui Doimo (1995), de colocar a atuação do povo e a participação popular em evidência, apontando rumos democráticos às soluções dos problemas que o país enfrentava:

(...) distante do Estado, das instituições de representação política, das vanguardas e de qualquer controle centralizado, a voz do “povo” começa paradoxalmente a ser ouvida ainda no início da década de 70, durante o período mais recrudescido do regime militar - o mesmo que havia, desde 1964, subordinado a nação à coerção do Estado e eliminado o povo em nome de outra ideologia, a da “segurança nacional” (DOIMO, 1995, p. 76)

Os encontros em espaços urbanos tiveram importante papel para o desenvolvimento de uma cultura de articulação e mobilização populares. Doimo (1995) destaca que a partir de 1975 propagou-se a rejeição à racionalidade organizativa, como partidos políticos, dando lugar à mobilização independente da sociedade civil. Esse marco é fundamental para que possamos compreender a atuação da sociedade civil que lutou por direitos e autonomia ao longo dessa década no Brasil, quando o país ainda se encontrava em um cenário de ditadura. Várias iniciativas populares ganharam espaço no país e Doimo (1995) destaca o Movimento do Custo de Vida (MCV), que iniciou a partir de conversas em feiras livres e em vizinhanças, sempre guiados por procedimentos dito informais, com destaque para a atuação do movimento em São Paulo e Goiás, reivindicando melhores condições de vida; no Rio de

Janeiro, a autora enfatiza a eleição de representantes de rua escolhidos por usuários do transporte público em prol de melhorias no setor; em 1983, Doimo (1995) cita o Movimento de Luta Contra o Desemprego (MCD), junto a outras iniciativas no estado que mobilizaram a sociedade civil. Os espaços cotidianos, que compunham a rotina das pessoas, era a forma de articulação política viável no período ditatorial (DOIMO, 1995), ganhando destaque na história do Brasil enquanto origem do que posteriormente passaria a ser reconhecido enquanto participação social, assumindo ainda novas formas de articulação e encontrando espaços novos para se desenvolver.

A sociedade civil que é composta pelos movimentos sociais ganha destaque a partir de estudos que privilegiavam a democracia enquanto um valor universal, evidenciando grupos como sindicatos, movimentos que realizavam manifestações coletivas, grupos de mulheres. Nesse ponto, Teixeira et al. (1999) entendem que existiam estudiosos que desenvolviam trabalhos privilegiando a atuação da esquerda no país, como Coutinho e Weffort. Foi a partir destes autores que a incorporação de contribuições de Gramsci na análise da realidade brasileira ganhou destaque, de maneira a articular seu conceito de hegemonia a uma “noção de transformação que inclui o terreno das práticas sociais e culturais” (TEIXEIRA, et al., 1999).

O avanço desses estudos críticos possibilitou que movimentos sociais ganhassem destaque na categoria de sociedade civil durante a década de 80, conforme apontam Teixeira et al. (1999), que entendem que os movimentos sociais constituíam sujeitos por excelência do processo de desenvolvimento da cultura democrática no país. Seria o início de um período o qual a sociedade ganharia espaços de reivindicações frente ao Estado e governo. Trata-se de compreender a sociedade civil enquanto movimento independente do Estado centralizador em um país com cidadania regulada que enfrentou mais de 20 anos de ditadura (TEIXEIRA et al., 1999).

Gohn (2008) vê na década de 80 o surgimento de pautas que até então não estavam fortemente organizadas dentro dos próprios movimentos sociais. A autora afirma que a ocupação dos centros urbanos deu destaque a luta pelo acesso à terra, por sua posse, por moradias em melhores condições, assim como desencadeou reivindicações a respeito de transporte público, organizações de associações de moradores, movimentos por emprego, por saúde (GOHN, 2008). Essas questões estavam presentes nas lutas da sociedade civil que buscava estabelecer direitos perante o Estado, em um contexto de superação do período ditatorial no país.

As concepções de sociedade civil sofrem variações e reformulações seguindo os contextos social e político em diferentes países, conforme analisam Teixeira et al. (1999). Os autores ressaltam que no Brasil a década de 70 e 80 foi um período de expansão dessa categoria tanto na prática política quanto em estudos teóricos. As condições sociais e econômicas em anos anteriores não permitiam que a sociedade civil se desenvolvesse como ocorreu a partir dos anos 70, pois a atuação do Estado na organização do desenvolvimento capitalista industrial até então era centralizadora e tutelar (TEIXEIRA et al., 1999). Destacamos que a independência da sociedade civil em relação ao Estado faz-se um instrumento necessário para que ela pudesse ter um papel relevante no desenvolvimento social, sem precisar estar submetida aos interesses apresentados pelo Estado ou governo.

A partir da década de 1970, Doimo (1995) entende que houve um amplo processo reivindicatório que contou com certa “pedagogia popular” refratária à institucionalidade política” (p. 222), contando com a interação entre diferentes instituições, formações e tradições. Conforme apontamos anteriormente, reivindicações estão presentes na organização da classe trabalhadora no Brasil, mas são diferentes, a depender do contexto histórico, as pautas e reivindicações específicas que tomam aspecto central na luta por direitos. Os anos 70, conforme aponta Doimo (1995), marcam uma forma de organização que passa a dar autonomia a uma sociedade civil que até então estava mais ligada a pautas a respeito de direitos trabalhistas. É um marco que representa a ação da sociedade, que não precisa estar vinculada a sindicatos ou outras organizações trabalhistas, para que possa lutar por direitos perante o Estado.

Diferentes concepções e objetivos marcaram a década de 70, que precede anos que trariam a redemocratização formal do Estado brasileiro. Nesse período de mobilização e busca por direitos, Doimo (1995) destaca que diferentes objetivos e ideologias marcavam o país:

Valores como autonomia e direitos de cidadania, referidos à modernidade, conviveram, por exemplo, com valores tradicionais relativos à comunidade, ao cotidiano, à interpessoalidade e à religiosidade. Da mesma forma, instituições de corte autocrático e historicamente avessas ao Estado moderno, como a Igreja Católica, conviveram intensamente com impulsos mais radicais de esquerda e a racionalidade técnico-científica de intelectuais e profissionais especializados (p. 222)

Essa heterogeneidade da sociedade civil que emergia no país demonstra que uma análise superficial da categoria não permite compreender seu potencial e seus objetivos. Todas essas diferenças, segundo Doimo (1995), foram capazes de contribuir para diferentes consequências na história do país: criação do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central de

Movimentos Populares, de redes em prol de ONGs e do terceiro setor, assim como para a institucionalização de direitos sociais nos anos 80.

Os últimos anos da ditadura militar são vistos por Teixeira et al. (1999) como um período de impulso para o desenvolvimento conceitual de sociedade civil, sendo as décadas de 70 e 80 decisivas para a história da organização civil no Brasil:

As décadas de 70 e 80 apresentam-se, portanto, como um marco na história da organização civil no país. Trata-se de um quadro novo, na medida em que supera, tanto quantitativa quanto qualitativamente, o conjunto de experiências de organização social anterior ao período da ditadura, uma vez que há a ampliação e pluralização dos grupos, associações e instituições, que procuram se posicionar de forma autônoma em relação ao Estado (TEIXEIRA et al, 1999, p. 16).

A compreensão da independência da sociedade civil em relação ao Estado é importante para entendermos que se trata de um fenômeno impulsionado por cenário político favorável à democratização no Brasil, mas que ainda lidava no país com um governo ditatorial militar em ação. Esse quadro contribui para apontar que o período de maior repressão estatal foi também uma época de grande organização social e luta ativa dos trabalhadores por melhores condições de vida. Entretanto, Teixeira et al. (1999) afirmam que é necessário entender que a consolidação da sociedade civil no Brasil não foi apenas uma reação contra a ditadura, mas que essa reação foi somada a movimentos anteriores por parte da sociedade que já buscavam autonomia em relação ao Estado, a exemplo de grupos sindicais e da Igreja Católica.

## **2.2 Participação social a partir da redemocratização na década de 80: avanços e desafios**

O processo de redemocratização do país tornou-se muito forte na década de 80, quando perdia força a ditadura que dominou o Brasil desde 1964 e ganhava destaque a atuação de uma sociedade civil na busca por direitos. Doimo (1995) entende que esse contexto foi marcado por uma postura da sociedade que queria tanto convivência positiva e amistosa com a institucionalização de direitos, que ocorreria no país a partir da elaboração de uma nova Constituição, quanto por movimentos que eram contra essa postura. Esses diferentes objetivos são reflexos das pautas e formas de organização distintas que marcam a história dos movimentos sociais no país.

A análise dos movimentos sociais na contemporaneidade exige muita atenção para Doimo (1995), pois a autora afirma que eles costumam se situar em uma “(...) posição liminar

entre o Estado, o mercado e a cultura, o que os torna profundamente oscilantes entre a defesa do estatismo e a reivindicação das vantagens do mercado” (p. 71). A análise da heterogeneidade, assim como do contexto histórico, tornam-se imprescindíveis para a compreensão da ação dos movimentos sociais, permitindo um melhor entendimento tanto de suas pautas quanto do comportamento que apresentam em diferentes espaços ou contextos.

Neves (2008) vê a década de 1980 como um marco do início de um período de avanços importantes na relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. A autora destaca que foram anos marcados por uma reforma democratizadora do Estado, o que exige uma análise profunda dos modelos de gestão para compreender os mecanismos que permitem a participação da sociedade civil em políticas públicas. Embora as experiências participativas ganhem destaque no início da implementação do projeto neoliberal no Brasil, marcado pelo governo Collor de Mello em 1989, é importante ressaltar também que começava, na década de 70, a existirem canais de participação marcavam o enfrentamento à ditadura militar (NEVES, 2008). A autora destaca esse movimento ascendente de atuação da sociedade civil – em um contexto de luta e resistência por melhores condições de vida, considerando espaços como sindicatos e partidos políticos – como um movimento capaz de qualificar a sociedade civil na sua atuação em prol das demandas populares.

Avritzer (2012) entende que a sociedade civil passou a se mobilizar no Brasil a partir de três fenômenos que foram decisivos para o desenvolvimento dessa categoria no país: os deslocamentos da população que vivia no campo para a cidade, o que acarretou em moradias com acesso restrito a serviços públicos e, conseqüentemente, na luta por melhores condições de morar e viver; em segundo, o autor entende que protagonismo tomado por questões tidas como tecnocráticas no planejamento de políticas setoriais no país causou descontentamento da classe média, que organizou associações e mobilizações para manifestar interesses e rever a forma de planejar que estava predominando no país; e, por fim, Avritzer (2012) afirma que a ausência de regras de *accountability* em processos políticos e civis fez setores liberais e de classe média se oporem ao autoritarismo do Estado.

A redemocratização na década de 80 é vista por Gohn (2001) como uma época de transição em relação à superação da ditadura, quando existia a busca por uma estrutura de participação que seria construída a partir de desenhos institucionais já existentes. A autora traz essa crítica argumentando que, na prática, os discursos eram maiores que as ações:

Em muitos casos, o processo se resumiu a uma grande discurso e a uma prática fantasmagórica, arquitetada de cima para baixo, objetivando legitimar um pseudoprocessos democrático em curso; e, em outros, as organizações populares eram convidadas a participar com o objetivo de

utilizá-las como via de agenciamento e engajamento da população na realização de pequenas obras de baixa qualidade habitacional e pequeno custo econômico (GOHN, 2001, p. 54)

Essas iniciativas não tiveram capacidade de promover processos democratizantes na política do país, mas representam o fim de um período de combate às demandas sociais. Os próximos anos são vistos por Gohn (2001) como uma época que trouxe a constituição de um “campo democrático no seio da sociedade civil” (p. 52). Para a autora, a atuação de movimentos populares, incluindo mulheres, negros e assuntos ecológicos, por exemplo, tem grande destaque e aponta a emergência de novas reivindicações no cenário de lutas sociais do país quando comparada a mobilizações anteriores. Essa atuação foi capaz de desenvolver uma cultura política de pressão direta, abrindo espaços para um novo desenho de democracia (GOHN, 2001), o que pode ser relacionado aos desenhos de espaços participativos que o Brasil passou a desenvolver de forma mais ampla depois da promulgação da Constituição de 1988.

A categoria participação no Brasil é vista por Lavallo (2011) como um campo prático, pois tomou espaço no país devido à mobilização da sociedade civil na busca por direitos, principalmente a partir da década de 80. Entretanto, desde nos anos 60, o autor acredita já era possível identificar nas camadas populares ideários com visão que ele classifica como emancipatórias, no sentido de não aceitar leis e ações do Estado e de crer na busca por direitos.

Lavallo (2011) entende que a participação era classificada enquanto “participação popular” (p. 34) e não se remetia a eleições ou instituições de governo representativo. Participar estava ligado a apostas na agência das camadas populares, tornando o próprio povo o porta-voz daquilo que o interessava e aparecia como um meio de lutar contra a injustiça social, a favor de serviços públicos e de direitos sociais (LAVALLE, 2011). Os anos 80 marcam a ebulição desse movimento, que passou a contar com amplas mobilizações populares, atuação de setores do próprio Estado e de diferentes regiões do país.

A participação nos anos 80 é para Gohn (2001) responsável por trazer elementos que redefiniram essa categoria na história do país. A autora afirma que atores que defendiam a redemocratização do Estado passaram a se engajar em prol dos conselhos, quando vários desses espaços ocuparam diferentes setores de políticas: conselhos comunitários, conselhos de escola, de saúde, transportes, mulheres, negros. Segundo Gohn (2001) eram espaços que funcionavam ao lado de conselhos populares dos movimentos sociais, que traziam concepções

de participação direta, enquanto os conselhos comunitários eram organizados em torno de representatividade que trazia a ideia da participação indireta.

A cultura participativa ganhava muito destaque em discussões políticas da época e Gohn (2001) entende que essas ideias passaram a compor inclusive discursos políticos conservadores e eram referências fundamentais aos projetos e políticas que propunham formas de descentralização ou desconcentração do poder que existia na ditadura.

O período de redemocratização dessa década é visto por Lavallo (2011) como um marco que dá novas características para a própria cultura de participação já existente no Brasil e agora poderia ser caracterizada enquanto uma participação cidadã:

(...) a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo. A progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu também conteúdos liberal-democráticos. Ademais, a semântica da participação tornou-se comum para parte dos atores envolvidos na Constituinte, seja como aliados de movimentos sociais ou em nome deles. (LAVALLE, 2011, p. 35)

A participação passou a ser reconhecida por meio da Constituição Federal que foi promulgada em 1988, o que traz a ela diversas características novas e ferramentas institucionais. Se, por um lado, isso representa o reconhecimento do Estado a respeito do direito que a sociedade civil tem em participar de decisões a respeito de políticas e ações governamentais, por outro lado essa participação pode acabar se distanciando de algumas camadas populares que já não poderiam mais se adequar a essas novas condições para participar. Lavallo (2011) entende que o reconhecimento constitucional em participar institui o direito do cidadão de participar além das ações eleitorais regulares e destaca que somente na década de 90 foi que a regulamentação do Estado trouxe os conselhos como espaços para viabilizar a participação cidadã.

Lavallo (2011) afirma que o ideário participativo anterior ao período de redemocratização foi de grande importância para os resultados alcançados no sentido de ampliar a participação para além daquela em períodos eleitorais. Porém, o autor entende que as diferenças entre a participação popular e a cidadã acarretaram em desconfianças a respeito da efetividade que a nova concepção de participar conseguiria alcançar. Lavallo (2011) ressalta, inclusive, que “(...) a primeira leva de estudos sobre os conselhos tenha nutrido um tom de denúncia, elencando iniquidades e carências pelas quais as práticas de participação nos conselhos não mereciam, a rigor, ser chamadas de participação” (p. 35). Posteriormente, porém, o autor considera que outros estudos foram capazes de investigar adequadamente os

moldes de participação que seriam desenvolvidos no Brasil a partir daquele período. Essa participação institucionalizada tem limites e possibilidades que exigem estudos aprofundados, considerando os diferentes casos concretos que ela abarca. A interação entre Estado e sociedade passa a estar submetida a novas condições e variáveis diferentes de quando a participação era caracterizada enquanto popular. Entretanto, a disputa entre projetos políticos distintos é constante em todos os períodos de atuação dos movimentos sociais, o que representa a necessidade contínua de estudos e pesquisas que entendam os tensionamentos e debates que a participação traz em cada circunstância que ela é desenvolvida.

O cenário político dos anos seguintes, na década de 90, compõe período com diferentes acontecimentos em relação às duas décadas anteriores, quando a ideia de sociedade civil no país surgia e ganhava maior espaço de estudos teóricos no Brasil. Essa nova década representaria uma época em que se mostrava necessária a implementação das novas condições democráticas apresentadas na Constituição Federal de 1988, o que implicaria também mudanças na relação entre Estado e sociedade.

Teixeira et al. (1999) enxergam seis elementos que marcam a década de 90 no que tange à atuação da sociedade civil: surgiam novas possibilidades de negociação entre Estado e sociedade; tendência a maior institucionalização dos movimentos sociais; aumento dos temas que a sociedade civil se preocuparia; aumento da expressão da pluralidade de grupos, projetos políticos e agendas da sociedade civil; e maior possibilidade de atuação levando-se em conta o cenário democrático em desenvolvimento no país. Esses elementos apontados pelos autores demonstram que a sociedade civil mantém sua atuação além de pautas que até então eram centrais, como a busca pelo respeito aos direitos humanos no período ditatorial. O cenário político da década indicou que a sociedade atua de acordo com a necessidade que determinado período demanda, o que demonstra que se trata de uma categoria em constante movimento que exige análises históricas levando-se em conta a realidade de cada período.

Teixeira et al (1999) afirmam que os anos 90 foram marcados por ampliação e pluralização de atores da sociedade civil, dificultando especificações generalizadas em análises acerca dessa categoria, ao mesmo tempo que foram ampliadas as possibilidades de negociação com o Estado a partir de espaços de participação que ganhavam destaque:

(...) as crescentes interações com o Estado resignificam os conceitos de identidade e autonomia, no sentido de que processos de gestão participativa vêm requerendo uma nova postura - mais propositiva e aberta à negociação - nas suas relações com o Estado e acarretando um conjunto de conflitos e dilemas para os atores da sociedade civil (TEIXEIRA et al, 1999, p. 27).

A complexidade do cenário que se desenvolveu na década, quando se considera a disputa de projetos de democracia, ascensão do neoliberalismo e ampliação de espaços participativos, demonstra tendências de disputa entre atores e entre concepções de Estado, de democracia e de sociedade que marcam a história da participação no país. Teixeira et al (1999) defendem que houve um processo neoliberal no Brasil ao longo da década de 90 que teve consequências na desestatização e desregulamentação dos direitos sociais, agravando desigualdades e exclusão. Essas condições voltam a ser importantes para a defesa de direitos da sociedade civil perante o Estado, ao mesmo tempo em que há um projeto de direitos jogados sob responsabilidade dessa própria sociedade, isentando o Estado de responsabilidades e deveres.

Se anteriormente à CF de 1988 a atuação da sociedade civil tinha características maiores de confronto ao Estado, os anos que sucedem o início da CF evidenciam uma “participação negociada” na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos” (NEVES, 2008, p. 16). Trata-se de um marco importante para desenvolvimento de espaços de participação social que normalmente são regidos pelo Estado e buscam atender às demandas sociais daquela parte da sociedade civil que está inserida nesses processos.

A forma pela qual o Estado decide implementar iniciativas de participação é importante para compreendermos o projeto-político que se encontra em meio a essas iniciativas, principalmente quando tratamos de uma participação institucionalizada. Neves (2008) aponta que a participação pode ter duas características opostas: democratização o poder decisório, permitindo um maior controle democrático do Estado ou transferência de responsabilidades estatais à sociedade, de forma a aumentar a atuação do setor privado em questões públicas. A autora aponta que é muito importante reconhecer o antagonismo que existe entre os dois projetos diferentes que envolvem a atuação da sociedade civil e o Estado.

Nos anos 90, Neves (2008) identifica uma despolitização da participação, devido à ascensão do projeto neoliberal ao qual o Brasil esteve submetido, o que difere tal período da década de 80, que foi caracterizada por reivindicações populares ativas e controle social sobre o Estado. Dessa forma, buscamos compreender a participação enquanto um fenômeno que tem potencial de fortalecer a luta popular por direitos, democratizando o processo decisório que muitas vezes tende a se concentrar na estrutura burocrática de técnicos que compõem o Estado.

Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) entendem que os movimentos sociais, em contexto neoliberal resultante das ações governamentais na década de 90, se consolidando a partir dos

anos 2000, precisavam atuar em cenário marcado por um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade civil. Os autores entendem que passa a existir uma definição distintiva da esfera pública a partir das concepções minimalistas de democracia e Estado. A noção de cidadania nesse contexto se relaciona com a capacidade de integração de cada indivíduo ao mercado, o que faz emergir uma concepção de cidadania tratada como alternativa pelos autores:

(...) vê as lutas democráticas como contendo uma redefinição não só do sistema político, como também das práticas econômicas, sociais e culturais que possam engendrar uma ordem democrática para a sociedade como um todo. (...) O campo de ação das lutas democratizantes se estende para abranger não só o sistema política, mas também o futuro do ‘desenvolvimento’ e a erradicação de desigualdades sociais tais como as de raça e gênero, profundamente moldadas por práticas culturais e sociais. (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 16).

É nesse contexto que o estudo dos movimentos sociais ganha novas questões a serem investigadas. Os espaços de luta, de atuação política, as pautas de reivindicações, as formas de ação passam a ter características que até então eram de menor protagonismo. Não há uma negação das origens nem muito menos da capacidade de luta por direitos sociais dos movimentos, mas sim a consideração de um novo contexto que traz outras formas de ação em complemento àquelas que já eram tradicionais. Os espaços de participação social, por exemplo, passam a ocupar um espaço muito importante perante as conquistas, debates e capacidade de tensionamento que os movimentos sociais possuem.

Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) apresentam a expressão “política cultural” (p. 17) para abranger aspectos culturais que se tornam políticos na análise da sociedade, assim como dos movimentos sociais, o que se enquadra muito bem na análise desse contexto no Brasil. Os autores defendem que “(...) a cultura seja entendida como concepção do mundo, como conjunto de significados que integram as práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder (...)” (p. 17). Para essa compreensão, é necessário, ainda, considerar a produção de significados dessas relações, entendidas com um caráter cultural, fazendo o político tornar-se também cultural.

Os movimentos sociais na América Latina praticam uma política cultural em suas ações, conforme defendem Alvarez, Dagnino e Escobar (2000). Assim, entender que a política vai muito além das instituições do Estado democrático de direito é fundamental para compreendermos a atuação dos movimentos sociais na história do Brasil. Seja por meio de manifestações ou na luta por democratização de decisões em espaços de participação, esses movimentos demonstram que é possível buscar por justiça social mesmo em contextos adversos, como em períodos ditatoriais ou neoliberais.

A atuação dos movimentos se reflete em prática política a partir do momento em que os significados de suas ações constituem o processo que busca redefinir o poder social, por meio de concepções alternativas de economia, democracia e cidadania (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000). São políticas que buscam lutar contra a hegemonia dominante, repensando formas de organização inclusive no Estado, o que acarretou em medidas populistas para conter a atuação da população:

(...) as elites latino-americanas criaram mecanismos para uma forma subordinada de inclusão política na qual relações personalizadas com os líderes políticos garantiam o controle e a tutela sobre uma participação popular heterônoma. (...) Concebido como o promotor de mudanças a partir de cima e assim, como o agente primário da transformação social, o ideal de um Estado forte e intervencionista, cujas funções eram vistas como incluindo a “organização” da sociedade, passou a ser compartilhado por culturas políticas populistas, nacionalistas e desenvolvimentistas, em suas versões tanto conservadoras como de esquerda. (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 28)

### **2.3 Espaços de participação institucionalizada no Brasil: limites e possibilidades**

A institucionalização dos espaços participativos é uma característica marcante na participação social no Brasil e avança nos anos seguintes à redemocratização na relação entre Estado e sociedade civil. Avritzer (2008) afirma que a literatura clássica sobre instituições políticas é incapaz de contemplar as características que as instituições participativas (IPs) apresentam. A partir do orçamento participativo em Porto Alegre, o autor vê que as experiências de participação em espaços formais no Brasil ganha força e destaca que a Lei Orgânica da Saúde (LOS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foram responsáveis pela consolidação dos conselhos de políticas no país na década de 90. Além desses espaços, Avritzer (2008) também defende que a regulamentação das políticas urbanas, prevista a partir da CF, originou o Estatuto da Cidade e concedeu os Planos Diretores Municipais, que contam com audiências públicas obrigatórias em cidades com mais de 20 mil habitantes no Brasil.

Avritzer (2008) divide em três tipos gerais as Instituições Participativas existentes no Brasil. O orçamento-participativo (OP) compreende um desenho participativo que seria de baixo para cima, pois é uma forma de livre entrada e participação dos atores que se interessam pela iniciativa; o modelo de conselhos de políticas já se caracteriza por ser coordenado pelo próprio Estado e apresenta composição mista entre técnicos e representantes da sociedade civil; por fim, os planos diretores apresentam as audiências públicas que são caracterizados pela ratificação pública, ou seja, a sociedade civil em si não participa do processo decisório

preliminarmente, mas é convidada a referendá-lo e deixar contribuições para o plano ou política em questão. Avritzer (2008) destaca que essas três formas são distintas quanto à maneira que o Estado se relaciona com a sociedade civil, na forma de organização exigida para participar e no desenho que a legislação exige implementação ou não de iniciativas de participação.

A participação em ambientes institucionalizados também é analisada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), que identificam a participação institucionalizada pelo uso de canais oficiais de diálogo entre Estado e sociedade civil com regras previamente definidas. As autoras constataam que nesses espaços a participação costuma ser de forma indireta, por representantes previamente escolhidos por um grupo maior de membros de determinado grupo.

Os conselhos são uma das formas institucionalizadas de participação que o Brasil, assim como outros países, tem em grande número quando comparadas a outras formas de participação vigentes no país. Pereira (2005) destaca que a instituição de Conselhos não foi algo restrito ao território nacional, mas compõe uma tendência mundial que busca responder mudanças estruturais seja no mercado de trabalho, sistema de produção, composição da família ou processo de envelhecimento da população mundial e até mesmo no padrão de políticas públicas após a Segunda Guerra Mundial. Essas mudanças em diversos cenários sociais e econômicos marcam também a manifestação de desigualdades e riscos sociais e exigem medidas para enfrentamento das mesmas, o que abrange a ampliação da cidadania com destaque aos “mecanismos de democracia direta com suas propostas participativas e descentralizadoras, dos quais os conselhos gestores são peças fundamentais” (PEREIRA, 2005, p. 11).

A análise dos Conselhos é parte fundamental para a compreensão da democracia participativa no Brasil, dado o destaque que tais espaços conquistaram a partir da luta popular democrática no cenário político brasileiro. Entretanto, é necessário também entender que outros espaços participativos compõem a luta por ampliação da cidadania e democratização das políticas públicas.

Segundo Avritzer (2010), o Brasil desenvolveu uma impressionante diversidade de práticas participativas além dos conselhos, que vinculam o Estado e a sociedade no processo de formulação de políticas públicas. As práticas, para Almeida (2013), são tanto as tradicionais, como plebiscitos e referendos, até conferências de políticas públicas. Esse aumento e fortalecimento de meios institucionais para participação social em políticas públicas reflete uma decisão do governo em se aproximar da sociedade, em coletar demandas

diretamente dos indivíduos. Apesar de um conjunto de legislações sobre participação social não significar necessariamente uma imediata materialização e efetividade na garantia de direitos a participar, a existência desses marcos legais compõe um passo necessário e importante ao desenvolvimento desses espaços e de uma cultura cidadã participativa frente ao Estado.

Surge da estrutura dos Conselhos no Brasil o objeto de análise dessa pesquisa. A partir da existência de diferentes conselhos, principalmente a nível nacional, o Fórum Interconselhos buscou uma forma de transversalizar o debate por meio de uma participação que pode ser caracterizada enquanto institucionalizada (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), possuindo métodos e forma de funcionamento previamente determinados.

Teixeira et al (1999) defendem que a atuação dos movimentos sociais na história do país foi capaz de abrir novos espaços na cena política, levando ao espaço público questões que na tradição cultural do país ficavam no âmbito privado. Para os autores, essas conquistas vão desde novos direitos conquistados, como o Estatuto da Criança e do Adolescente que passa a reconhecer a criança enquanto portadora de direitos, até o desenvolvimento de espaços públicos que permitem articulação, luta e difusão de ideais democratizantes, como ocorrem em Conselhos e fóruns de políticas públicas.

Os espaços que buscam consolidação após debates oriundos do período de elaboração da Constituição Federal marcam o desenvolvimento de uma cultura participativa no país. Teixeira et al (1999) destacam alguns desses espaços, entre eles os Fóruns:

(...) diferentes movimentos sociais, muitas vezes articulados com ONGs, entidades profissionais e acadêmicas, buscam debater suas diferenças e fundamentar racional e criticamente duas demandas, afastando-as da perspectiva imediatista e corporativa, e ampliando-as no âmbito do interesse público e do direito. Esses Fóruns foram muito importantes na conquistas dos direitos acima elencados, a partir da Constituição de 88 e do reordenamento jurídico que a ela se seguiu. (p. 62)

Alguns fóruns são destacados por Teixeira et al (1999) como espaços que conseguiram ampliar os processos democráticos e a luta por direitos em suas áreas. Como exemplo, os autores citam os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente, que ocorreu em muitos estados do Brasil; o Fórum Nacional da Reforma Urbana; e a atuação do movimento sanitário, que articulou por meio de reuniões e atividades semelhantes aos Fóruns as propostas que deram origem ao Sistema Único de Saúde no país. Esses Fóruns, assim como outros espaços de participação que se consolidavam ao longo dos anos 90, são “espaços societários, compostos por movimentos sociais e entidades profissionais, onde as autoridades

públicas não participam formalmente, a não ser como convidados, para ouvir reivindicações, trazer informações ou prestar esclarecimentos” (TEIXEIRA et al, 1999, p. 62).

A participação social nesses espaços institucionais, que incluem os fóruns existentes no país, é também destacada por Gohn (2014), que elenca aspectos positivos e negativos dessas iniciativas:

Os resultados das ações de grupos e movimentos sob a égide de políticas participativas institucionalizadas por instâncias governamentais, também denominadas de participação institucionalizada, são contraditórios. De um lado, as demandas sociais são postas como direitos, abrindo espaço à participação via ações cidadãs. De outro, há perdas, principalmente de autonomia dos movimentos, e o estabelecimento de estruturas de controle social de cima para baixo, das políticas governamentais para os movimentos sociais (GOHN, 2014, p. 54)

A atuação da sociedade civil em espaços institucionalizados de fato enfrenta questões que podem limitar a atuação desses movimentos, por isso ressaltamos a importância de considerar todas as possibilidades de atuação que eles possuem, acrescentando a elas os espaços de participação. Eles são capazes de tensionar e ampliar a luta por direitos e por ampliação da democracia.

A atuação dos movimentos sociais está presente na história brasileira. Nas décadas seguintes à redemocratização, eles passaram a ocupar também espaços de participação social. Apesar da alta heterogeneidade que existe nos indivíduos que representam seus grupos sociais nesses espaços, os movimentos sociais e diversos outros sujeitos da sociedade civil passaram a pautar em reuniões com representantes governamentais os seus interesses. É mais uma forma de ampliar e fortalecer a busca por reconhecimento, pelo direito a ter direitos e por democratização de decisões políticas. Dessa forma, é possível notar o que já foi registrado anteriormente: o contexto de atuação da sociedade civil não é o mesmo dos anos 70 ou 80, ele atualmente apresenta formas de articulação e ação que são capazes de complementar aquelas que já existiam. A atuação coletiva passa a encontrar novos espaços que, embora não sejam capazes de atender todas as demandas que reivindicam, apresentam alto grau de complexidade e potencialidade no que tange à luta por direitos e democracia perante o Estado.

A análise desses espaços participativos é motivada por suas características peculiares quando comparados a outras formas de participação. Dagnino (2002) defende que a prática da construção democrática nos espaços de participação tem caráter contraditório e fragmentado, com destaque à estrutura estatal que possui um “desenho autoritário (que) permanece largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (p. 279). A autora vê que os partidos políticos no Brasil tendem, ainda, a limitar a busca pela representatividade na

sociedade civil aos momentos eleitorais. Os espaços de participação comumente sofrem resistência por parte da estrutura estatal, demonstrando um claro tensionamento que a sociedade civil enfrenta ao compor essas arenas. Muitos ainda são organizados unilateralmente por agentes estatais, situações em que a sociedade civil é convidada apenas a integrar as reuniões com formato, processos e pautas já previamente definidos.

Participação social deve estar relacionada à democratização do poder e do processo decisório por parte do Estado. Dagnino (2002) aponta, porém, que existe uma resistência da estrutura estatal em de fato compartilhar processos decisórios referentes às políticas públicas nos espaços de participação. Há uma distorção do papel democratizante que os espaços participativos podem ter, pois os Conselhos Gestores, por exemplo, em muitos casos acabam tendo uma função meramente consultiva ou legitimadora daquilo decidido pelo Estado previamente (DAGNINO, 2002).

A partir dessa forte influência de agentes estatais, o projeto-político do Estado é crucial para entendermos o lugar da participação naquele cenário. Os espaços participativos podem ter maior ou menor importância frente às decisões do Estado, variando de acordo com o interesse que o governo terá em cada situação. Dagnino (2002) apresenta que o conflito e tensão entre Estado e sociedade civil varia de acordo com a compartilhamento de poder e com a descentralização das decisões. A autora aponta que esse conflito vai além de opiniões distintas para cada situação específica. Trata-se de projetos políticos em confronto, com diferentes concepções de democracia e de papel do Estado e sociedade civil frente às políticas públicas.

A ideia de projetos políticos é tratada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) para designar “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p. 38). Entendemos que tais projetos estão claramente em disputa constante, o que ocorre inclusive nos espaços de participação social. Os autores entendem que esses projetos são expressos nas estratégias de atuação política de diferentes grupos e atores na democracia, pois cada ação leva em si uma representação muito grande a respeito de sua origem, suas intenções e as consequências daquele ato. Não deve estar restrito, por exemplo, aos projetos de partidos políticos claramente expressos, pois a noção de projeto nesse sentido é ampla, envolve uma cultura que favorecerá a democracia ou então as práticas liberais de mercado, por exemplo. É necessária uma compreensão cultural e política para que seja possível compreender a dimensão dos projetos em disputa.

São três os projetos políticos vistos como dominantes por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) na América Latina. O projeto autoritário pode ser encontrado em estado de latência segundo os autores, que entendem que a versão clássica de ditadura teria perdido a viabilidade política atualmente. O segundo projeto é o neoliberal, que propõe a junção da necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade com o avanço da globalização em contexto de acumulação. Por fim, o projeto democrático-participativo é visto pelos autores como “uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 48). Essa terceira forma está diretamente ligada às lutas sociais que buscam ampliação de direitos e democratização das decisões políticas no país, indo a encontro do que propõem as instituições participativas. Não deve ser feita uma leitura virtuosa dessa participação, entretanto destacamos que os projetos democráticos tendem a se destacar nos ambientes de participação no Brasil, principalmente quando ocupados por representantes da sociedade civil que possuem uma trajetória de luta social e busca por ampliação da democracia participativa.

A heterogeneidade da sociedade civil é um aspecto marcante nesse período de ascensão dessa categoria no cenário nacional. Teixeira et al. (1999) destacam algumas organizações que tiveram papel relevante na luta pelo fim da violação de direitos humanos por parte do governo e pela implementação do Estado de direito, como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e a ABI (Associação Brasileira de Imprensa). São organizações que apresentam comportamentos diferentes a depender daquilo que está em pauta, podendo ter uma postura mais progressista ou não. A análise da sociedade civil requer atenção não apenas em sua relação com o Estado, mas também na composição que ela própria assume em cada circunstância que atua.

Precisamos compreender como se dá a heterogeneidade dentro dessa categoria, ou seja, existem diferentes atores, formas de ação coletiva, construção de identidades e projetos políticos que podem ser opostos entre si (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). A atuação que a sociedade civil tem precisa ser analisada levando-se em conta suas diferenças, pois a busca por um Estado que provenha direitos sociais universais, por exemplo, pode estar em um mesmo cenário de participação social que comporta membros de outros grupos da sociedade civil que defendem a inserção do mercado e privatização desses mesmos direitos.

O comportamento da sociedade civil em espaços de participação não deve ser analisado de forma virtuosa. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que os atores sociais se desenvolvem em formatos institucionais distintos com uma ampla pluralidade de projetos

políticos, que inclusive podem ser contra processos democratizantes. Essa heterogeneidade é vista pelos autores como uma característica presente no desenvolvimento histórico da América Latina:

É preciso então examinar as diferentes culturas ou tradições políticas, algumas participativas e democráticas, outras clientelistas, corporativas e autoritárias, e as continuidades e rupturas que manifestam nos intrincados e complexos processos culturais que constituem a construção democrática. É possível afirmar que cada tradição política gerou sua peculiar combinação de elementos participativos e autoritários. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 28)

Entender as características da sociedade civil que atua em cada espaço democratizante é buscar com maior profundidade os limites, possibilidades, objetivos e contradições de cada iniciativa de participação, principalmente no Brasil, por ser um país marcado pela disputa de projetos distintos em seu cenário político. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que o projeto político do Partido dos Trabalhadores foi capaz de desenvolver um poder cultural, social e político que não foi repetido em outros países da América Latina. Os autores defendem que o partido foi capaz de motivar a criação de um projeto político democrático-participativo que pôde confrontar tradições autoritárias tradicionais das décadas anteriores da história do país.

A participação institucionalizada precisa ser profundamente estudada no Brasil por tratar-se de um espaço o qual a sociedade civil encontra mecanismos capazes de promover a disputa por projetos políticos e alcançar a democratização de processos decisórios na política do país. Uma abordagem crítica das IPs enriquece o caráter analítico da pesquisa na medida em que pode apontar contradições, tensionamentos e potencialidades desses espaços na luta por uma sociedade baseada na democracia enquanto um valor universal. Desconsiderar a análise das instituições participativas é ignorar espaços de ampla atuação da sociedade civil, sem considerar as lutas sociais que existem nesses espaços e o potencial que a construção da transformação da sociedade tem também nessas instituições. Analisar as IPs não exclui as demais formas de reivindicações que a sociedade encontrou ao longo da história e ainda encontra atualmente, mas enriquece a análise da busca por uma sociedade verdadeiramente democrática baseada na justiça social.

A radicalização da democracia pode estar presente nos espaços de participação e ser colocada em disputa por meio da sociedade civil que ocupa tais espaços. Essa radicalização é definida por Neves (2016) como:

Colocar em prática no cotidiano da política transparência nas ações, socialização das informações, retorno às bases representativas, ampliação

dos processos decisórios e fortalecimento dos espaços públicos participativos, como ouvidorias, fóruns, conselhos, conferências, orçamentos participativos, entre outros. (p. 28)

Neves (2016) entende que o fortalecimento desses mecanismos de participação consolida um tipo de democracia que é participativa e também representativa, mas não é identificada com o sistema representativo restrito ao voto em eleições regulares. Trata-se de uma democracia radical com uma sociedade ativa, que luta por seus direitos e busca superar formas de organização burocráticas, técnicas e distante dos interesses coletivos e universais (NEVES, 2016). Essas práticas, que são expressas fortemente pelo clientelismo e patrimonialismo na história do Brasil, precisam ser superadas e encontram na atuação da sociedade civil caminhos que podem transformar essa cultura que é antidemocrática.

Atualmente, os fóruns e alguns outros espaços de participação, como os conselhos, podem ser compostos por representantes da sociedade civil e também do governo, o que é uma característica diferente daquela apontada por Teixeira et al (1999). Como exemplo concreto, temos o Fórum Interconselhos, que ao promover a participação social no PPA, trouxe para sua composição alguns membros do governo após alguns anos de existência, tendo em vista que no seu início, em 2011, apenas membros da sociedade civil entravam como participantes.

Outro ponto fundamental a se levar em conta a respeito da composição desses espaços, já no período pós-constituente até os anos mais recentes, é a heterogeneidade presente na sociedade civil que se manifesta também nesses espaços. Teixeira et al (1999) vêm essa característica manifestada em movimentos que têm atuação em áreas distintas, como meio ambiente ou moradia em cidades, assim como em outros âmbitos, como sindicatos de trabalhadores ou associações de usuários de determinado serviço público. Os autores entendem que essas diferenças é que são capazes de promover o debate, ampliar os espaços democráticos e ampliar a transparência em ações do Estado que permanecem em constante acompanhamento.

Alguns espaços são destacados por Teixeira et al (1999) em relação a suas características de co-gestão junto ao Estado: “(...) se destacam as Câmaras Setoriais tripartites, onde foram negociadas políticas industriais e econômicas; os Conselhos Gestores de políticas, equipamentos ou fundos públicos; e os chamados Orçamento Participativos” (p. 65). São espaços em que a interação entre Estado e sociedade é conjunta em contexto de diferentes opiniões e diferentes projetos em disputa, a fim de mapear problemas e encontrar soluções para questões sociais e econômicas.

Essas disputas permeiam outros espaços de participação que, além dos Fóruns, conselhos e orçamento participativo, se fortaleceram principalmente após os anos 2000, como é o caso das Conferências Nacionais. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) associam essa ampliação de arranjos participativos à vitória do projeto político do Partido do Trabalhadores nas eleições de 2003. No governo do ex-presidente Lula, as autoras apontam a realização de mais de 70 conferências nacionais, assim como a criação de novos conselhos nacionais de políticas públicas e fortalecimento daqueles que já existiam anteriormente. Entretanto, elas ressaltam que essa ampliação não se deu apenas devido a um compromisso da Presidência com a agenda participativa, mas a fatores difusos, como ocupação de cargos técnicos no governo por ativistas de movimentos sociais.

Trata-se de um novo marco para a participação no país, pois a nível federal não existiam tantos espaços de participação articulados à administração pública. Conforme o estudo *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA, 2010), as conferências nacionais e os conselhos têm alto destaque no panorama participativo nos anos 2000:

As conferências nacionais são instâncias que objetivam debater temas relevantes da política pública e social e, a partir das discussões, extrair deliberações e proposições normativas que informem as instâncias decisórias – ministérios, secretarias de governo e o Poder Legislativo – sobre preferências consensualizadas entre os diversos setores integrantes da instância participativa. As conferências desempenham um papel importante ao permitir que, dialogicamente, setores expressivos e organizados da sociedade brasileira apresentem a diversidade de interesses que espelham a multiplicidade de posições e preferências em temas e questões específicas, de forma a se tomarem decisões que contribuam para aprimorar e desenvolver políticas específicas na área em questão (IPEA, 2010, p. 567)

O número de conferências no país é significativo. Foram 80 entre 1988 e 2009, sendo 68% delas entre 2003 e 2010 (IPEA, 2010). Juntamente a essa forma de participação, destacam-se o crescimento dos conselhos, que são compostos por membros da sociedade civil e do governo para discussões e deliberações a respeito de determinados setores de políticas públicas. São 31 conselhos a nível federal quando se adotam os critérios de mapeamento daqueles centrais em sua área de política pública, com alta representação de membros da sociedade civil e oficialmente regulamentados. Entre 2003 e 2010, foram criados 14 novos conselhos, somados a outros 17 que já existiam anteriormente (IPEA, 2010). Esse índice demonstra a ampliação que esses espaços tiveram nos anos 2000, o que não significa uma imediata democratização da administração pública, mas sim uma nova arena para disputa de

projetos, em que a sociedade civil pode se organizar coletivamente para atuar e buscar o alcance de suas demandas.

Avelino, Alencar e Costa (2017) analisam a situação mais recentes dos colegiados nacionais, ou seja, os conselhos, as comissões, os comitês e afins, como parte integrante da administração pública no Brasil, presentes nos 3 poderes, com maior destaque à presença no Poder Executivo. Os autores destacam inicialmente que alguns desses colegiados já existiam antes mesmo da Constituição Federal de 1988, como no caso de saúde e educação. Eles entendem que a organização desses espaços nas últimas décadas tem características transversais em uma função de democratização da gestão pública.

Passados todos os avanços e novidades que permearam a área de participação na década de 2000, os anos de 2011 a 2014 são vistos por Avelino, Alencar e Costa (2017) como um período que esses colegiados foram capazes de manter a conquista de espaço junto a seus órgãos setoriais. Os autores destacam algumas iniciativas ocorridas nesse período, como a reativação do Fórum Governamental de Participação Social (FGPS), espaço com representantes de todos os ministérios que fez reuniões até 2013; a edição do Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social; e o Fórum Interconselhos, espaço de participação para assuntos relativos Plano Plurianual, que é o nosso objeto de pesquisa nesse trabalho.

O segundo mandato de Dilma Rousseff, em 2015, foi um marco inicial de acontecimentos que trariam uma série de implicações para os espaços de participação. Avelino, Alencar e Costa (2017) apontam que a reeleição foi acompanhada de uma reorganização administrativa que provocou mudanças na vinculação de órgãos colegiados a seus respectivos ministérios ou secretarias. Em 11 de maio de 2016, após abertura do processo de impeachment no Poder Legislativo, a Presidência da República foi ocupada por Michel Temer, que novamente reformulou a organização da estrutura do governo, o que afetou os órgãos colegiados que precisavam se adaptar a essas alterações (AVELINO, ALENCAR e COSTA, 2017).

A articulação política em prol do impeachment de Dilma foi finalizada em 31 de agosto de 2016, afetando diversos Conselhos e outros colegiados:

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) divulgaram nota pública alertando contra os riscos de ruptura democrática. O Conselho

Nacional de Educação (CNE) divulgou manifesto em que questiona o impeachment da dirigente eleita.

(...)

Após a conclusão do processo por crime de responsabilidade, vários conselhos mantiveram postura crítica e ativa. Entre as principais manifestações, destacam-se a nota pública do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) contra a extinção do CCEBC e a nota do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) sobre as ocupações de escolas por estudantes secundaristas. Também foram noticiadas as diversas ações promovidas pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) e pelo CNAS contra a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241 ou nº 55, recentemente aprovada, que estabelece limitação aos gastos públicos pelo período de vinte anos. (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017, p. 18).

A conjuntura política do país influencia muito o funcionamento dos espaços de participação. Algumas consequências imediatas foram sentidas com a consolidação do impeachment, porém muitas outras consequências precisam ser monitoradas para avaliar o que mais mudou desde então na atuação dessas instituições participativas. Cortes orçamentários, restrições de agenda, desmobilização de alguns atores são algumas das possíveis consequências. Entretanto, Avelino, Alencar e Costa (2017) ressaltam que já em 2015, um ano antes desse impeachment, o governo federal já promovia um amplo corte em despesas orçamentárias: R\$ 69,9 bilhões em despesas não obrigatórias em maio de 2015, seguidos por mais três cortes ao longo do ano que somaram mais de 45 bilhões ao valor inicial do primeiro corte. A análise de todo esse movimento que se iniciou com cortes e reestruturações administrativas já em 2015 precisa ser desenvolvida e pesquisada com muita profundidade e submetida a uma análise crítica, a fim de promover a continuidade no debate acerca dos espaços de participação no Brasil.

### **3 O FÓRUM INTERCONSELHOS EM 2015, 2016 E 2017: A PARTICIPAÇÃO NO PPA**

Este capítulo será dedicado à análise do Fórum Interconselhos. Dividido em 3 partes, o início deverá conceituar e contextualizar esse objeto de pesquisa, levando em conta algumas ações que o antecederam na área de participação em Planos Plurianuais, seu surgimento, características principais e perspectivas de continuidade. As duas últimas seções do capítulo são as que consideramos mais importantes por terem cunho analítico: a primeira trata de uma articulação entre informações disponibilizadas por documentos oficiais do governo sobre o Interconselhos e a perspectiva da sociedade civil a respeito dessas informações; a segunda seção faz uma análise da atuação de 10 representantes de entidades que compõem o Fórum Interconselhos. O objetivo do capítulo é articular a teoria apresentada nos dois capítulos anteriores com o objeto de estudo, apontando avanços, limites e contradições nesse espaço de participação.

#### **3.1 Participação nos Planos Plurianuais e o Fórum Interconselhos: conceito, história e continuidade**

O Fórum Interconselhos é um espaço de participação institucionalizada, que surgiu em 2011 para integrar diferentes Conselhos e representantes de organizações da sociedade civil em atividades referentes ao Plano Plurianual do governo federal:

O Fórum tem o objetivo de possibilitar a participação da sociedade na elaboração e monitoramento dos Planos Plurianuais (PPA) e conta com a participação de representantes de diversos conselhos nacionais de políticas públicas, além de representantes de comissões e entidades de classe. (CGU, 2017)

Dessa forma, podemos caracterizar o Fórum Interconselhos como um espaço institucionalizado de participação. Ele se diferencia de outros espaços, como os Conselhos Nacionais, por promover um diálogo transversal entre diferentes representantes de setores distintos, como assistência social, saúde e pessoa idosa, visando promover a discussão democrática acerca de assuntos relacionados ao Plano Plurianual. Entretanto, é importante destacar que o Fórum não foi a primeira iniciativa de participação em PPA no Brasil, embora pareça ser a que ganhou maior destaque e apresente uma duração relevante, considerando seu início datado em 2011 e sua edição mais recente até essa pesquisa, realizada em novembro de 2017.

O Fórum Interconselhos tem caráter consultivo e sua regulamentação é definida pelo Decreto nº 8243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O art. 2º define legalmente alguns conceitos relativos à participação e sociedade civil, entre eles o Fórum Interconselhos:

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade (BRASIL, 2014)

Esse Fórum é organizado pela Secretaria de Governo (antiga Secretaria Geral da Presidência da República), vinculada à Presidência da República, juntamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É um espaço consultivo que foi instituído em 2011, visando promover a participação social para o Plano Plurianual 2012-2015. A nossa análise será centrada nas quatro edições do Fórum que ocorreram em 2015, 2016 e 2017, todas relativas ao PPA 2016-2019. A composição desse Fórum varia de acordo com a edição, não existindo um número fixo de entidades presentes, assim como de representantes governamentais (BRASIL, 2015b).

Atualmente, o Interconselhos compõe o compromisso nº 14 do 3º Plano de Ação Nacional na Parceria Governo Aberto. A *Open Government Partnership* (OGP) foi criada em 2011 e tem o Brasil como participante desde o início, junto a outros 70 países. É uma iniciativa internacional que busca fortalecer a transparência governamental, combater a corrupção, aprimorar os serviços públicos e ampliar a participação social e acesso à informação (BRASIL, 2016). A partir dessa iniciativa, espera-se que o Fórum Interconselhos continue e seja fortalecido para atender o que está estabelecido no compromisso 14 desse Plano:

O compromisso busca alternativas para ampliar a participação social e melhorar sua atuação no processo de formulação e gestão do Plano Plurianual, considerado a principal ferramenta de planejamento do Governo Federal. Assim, pretende viabilizar a realização de um monitoramento participativo do PPA, com foco nas agendas transversais e nas metas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o uso de ferramentas digitais. (BRASIL, 2016, p. 25)

Ressaltamos que há ainda outras maneiras de participação social no PPA, como por meio de Conselhos Nacionais que enviam suas demandas aos referidos órgãos governamentais aos quais estão ligados e também por meio de páginas virtuais destinadas à participação social no governo federal, como o portal Participa BR. Fornazari, Macedo e

Beserra (2016) destacam essa existência de outras formas de interação entre governo e sociedade no que tange ao PPA:

(...) No caso do PPA, o diálogo entre estes atores no Fórum, em torno de uma orientação estratégica e dos principais resultados esperados para os próximos quatro anos para o País, está diretamente conectado com a dinâmica de participação já existente entre os Ministérios e seus respectivos conselhos e comissões, em cada uma das áreas de atuação do governo (p. 06).

A relevância que o Fórum tem perante as demais formas de participação que podem ser encontradas envolvendo o PPA é muito grande, dadas algumas condições como número de pessoas da sociedade civil envolvida, aparato técnico proporcionado pelo governo para promover o Fórum e, principalmente, o potencial democrático que esse espaço de participação tem ao colocar em contato pessoas de áreas distintas, oriundas de diferentes regiões do país, dentro do mesmo debate.

A partir da Constituição Federal de 1988, os governos do Brasil passam a ter que elaborar um planejamento concreto e contínuo para suas ações em âmbito federal: instituiu-se, por meio do Art. 165, a existência do Plano Plurianual, que deve ser elaborado a cada 4 anos, por iniciativa do Poder Executivo e que deve ser apreciada pelo poder legislativo. Para Cardoso Jr (2011), a CF de 1988 conseguiu instituir o planejamento governamental como atividade contínua da ação do Estado.

Atualmente, o planejamento do governo brasileiro tem como principal instrumento norteador o PPA, mas também existem outras ferramentas complementares que garantem sua execução e a realização de outras ações também planejadas. Como exemplo, é possível citar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei de Orçamento Anual, ambas previstas no Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

A participação da sociedade nessas políticas de planejamento com estrutura técnica e complexa não é uma prática recorrente na história do Brasil. Entretanto, no caso do PPA, diversas ações governamentais têm sido implementadas a fim de estreitar o diálogo com as organizações da sociedade civil e ser possível acatar demandas diversas.

Para entendermos melhor o surgimento e organização da participação social no PPA, é importante compreender como o tema ganhou destaque ao longo dos anos 2000. Em edições anteriores ao Plano Plurianual 2012-2015, a participação se dava de maneiras distintas e não apresentava uma continuidade entre os PPAs. Segundo Oliveira (2011),

(...) os processos participativos dos três últimos PPAs não seguiram exatamente o mesmo desenho, apresentando diferenças de forma,

abrangência e intensidade, embora todos tenham acontecido por meio da representação de entidades e movimentos da sociedade civil (p. 33).

A partir de um levantamento sobre a atuação da sociedade civil em questões relacionadas aos PPAs, a autora também entende que a primeira manifestação dessa participação se deu no PPA 2000-2003, quando Oliveira (2011) entende que o controle social começa a ganhar espaço no planejamento governamental, mesmo que sem maiores detalhes sobre como isso deveria ocorrer. Em 2003, durante a elaboração do PPA 2004-2007, Oliveira (2011) encontra iniciativas por parte do governo federal que podem ser caracterizadas como a primeira vez que há espaços para a sociedade civil contribuir no planejamento governamental até então no Brasil:

O PPA 2004-2007 - Plano Brasil para Todos: participação e inclusão, que inaugurou os processos participativos na elaboração dos Planos Plurianuais, não por acaso traz “participação” no próprio nome. (...) A principal forma de materialização do processo de participação social foi a realização de Fóruns Estaduais de Participação Social. Entre maio e julho de 2003, foram realizados 26 fóruns estaduais e 1 distrital. Todos os fóruns contaram com a presença de pelo menos um ministro de estado representando a autoridade federal no processo. Participaram dos fóruns 2.170 organizações da sociedade civil, oriundas de movimentos de trabalhadores urbanos e rurais, de empresários de diversos setores, de diferentes igrejas, de entidades de gênero e raça, de ambientalistas, da juventude, científicas e acadêmicas, dentre outras. (OLIVEIRA, 2011, p. 34)

Fornazari, Macedo e Beserra (2016) concordam com Oliveira (2011) e apontam que o PPA 2004-2007 representa um marco inicial de participação social no planejamento do governo federal. Aqueles autores entendem que esse processo participativo marcou o início de uma agenda marcada por busca constante na articulação e coordenação governamental para qualificar o diálogo com a população, aproximando políticas públicas às demandas sociais.

A participação no Plano Plurianual seguinte, que esteve vigente de 2008 a 2011, é vista por Oliveira (2011) como algo muito pequeno se comparado a todas as iniciativas e atores envolvidos na participação no Plano anterior, abrangendo apenas reuniões pontuais com alguns conselhos setoriais.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é apontado por Fornazari, Macedo e Beserra (2016) como um dos principais atores presentes no processo de participação do PPA 2008-2011, que levou em conta ainda reuniões com alguns Conselhos Nacionais setoriais e demandas de conferências já realizadas anteriormente segundo os autores.

A composição do CDES, diferentemente dos demais Conselhos Nacionais, é ainda mais plural no que tange ao perfil e origem de seus membros, que são oriundos da sociedade civil e também de grandes empresas, como afirma Araújo (2013). Segundo levantamento feito pela autora no site oficial do CDES, de 2003 a 2010, 44,3% dos membros desse conselho eram empresários, enquanto trabalhadores representavam apenas 18,8% da composição junto a 36,9% de pessoas ligadas a outros setores, como política ou organizações não governamentais.

É possível notar, a partir da participação nesse PPA instituído em 2008, que a heterogeneidade presente na sociedade civil encontra-se devidamente representada também nessa participação. Assim como propõe Simonatto (2012), a sociedade civil de caráter gramsciano é marcada por lutas por autonomia e democracia, mas há grupos que se identificam como sociedade civil, tendo um caráter que autora classificaria como liberal, que também atuam em espaços de participação em prol de suas demandas.

Em 2011, no processo de início de elaboração de mais um PPA, que vigoraria a partir de 2012, a agenda participa no planejamento governamental voltou a ganhar destaque. Avelino e Santos (2014) afirmam que os processos participativos em Planos Plurianuais anteriores a 2011 careciam de resposta explícita do governo às demandas que a sociedade apresentava em reuniões e espaços participativos. Os autores entendem que era necessário um desenho de participação no PPA que pudesse ir além das experiências que os planos anteriores haviam apresentado.

As discussões acerca de um desenho participativo no planejamento governamental tiveram início a partir da Portaria nº 197 de 05 de julho de 2007, conforme apontam Avelino e Santos (2014). A portaria instituiu um grupo de trabalho com a finalidade de propor uma forma de participação social na elaboração e na execução do PPA, porém Avelino e Santos afirmam essa portaria não trouxe os resultados esperados dentro do prazo. Entretanto, foi a partir do grupo de trabalho que ela criou que a discussão acerca da participação no planejamento começou a ganhar maior espaço no governo federal.

Em 2011, quando o PPA 2012-2015 precisou ser elaborado, a questão da participação ganhou destaque novamente no governo e tinha como objetivo integrar diferentes setores de políticas públicas:

O desenho da participação social na elaboração do PPA, em 2011, partiu do desafio de superar o cenário da setorialidade existente. Um primeiro movimento, que pode ser considerado como intersetorial, foi marcado pela promoção do debate sobre planejamento público entre os cerca de 30 conselhos mapeados pela SGPR. Com isso foi possível trazer ao debate os diferentes pontos de vista representados por esses colegiados, garantindo

uma pluralidade e diversidade que seria capaz de ultrapassar os limites da atuação setorial. Um dos diferenciais, em relação aos processos adotados nos PPAs anteriores, seria a convocação de um fórum conjunto de conselhos, que veio a ser denominado Fórum Interconselhos, para que os debates pudessem ser conduzidos de forma unificada. (AVELINO; SANTOS, 2014, p. 13)

Dessa forma, podemos notar que o Fórum Interconselhos foi resultado de um debate que surgiu ao longo dos anos 2000, quando a participação social ganhava a agenda governamental e também passaria a integrar o PPA. A responsabilidade de elaborar esse fórum em 2011 ficou sob competência da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e da Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR) (BRASIL, 2011).

Fornazari, Macedo e Beserra (2016) afirmam que essa iniciativa era inédita e não apresentava modelos parecidos anteriormente no país. Segundo os autores, o objetivo era promover um espaço de participação que pudesse contemplar tanto estratégias participativas de elaboração do Plano, quanto o desenvolvimento de metodologias de monitoramento para o planejamento governamental.

Essa característica vista como inovadora teve um reconhecimento internacional por parte da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2014, o Fórum Interconselhos foi premiado pela ONU<sup>2</sup>, ao lado de outras iniciativas internacionais premiadas no serviço público. O prêmio *United Nations Public Service Awards* (UNPSA) é considerado uma das maiores formas de reconhecimento da capacidade de implementar boas ações na administração pública:

A iniciativa premiada com o United Nations Public Service Awards (UNPSA), edição 2014, foi o Fórum Interconselhos, mecanismo criado para garantir a participação da sociedade na elaboração dos Planos Plurianuais. A premiação foi entregue na Coreia do Sul, nas cidades de Seul e Goyang, entre os dias 23 e 26 de junho. O Brasil concorreu com 704 iniciativas de 80 países e foi o mais laureado, com três prêmios. Além do destaque ao Fórum, também foram premiados os governos estaduais do Rio Grande do Sul e de Pernambuco. (PORTAL BRASIL, 2014)

A seguir, apresentamos a tabela 2, com algumas informações a respeito de cada edição do Fórum. A primeira delas ocorreu nos dias 24 e 25 de maio de 2011, quando mais de 300 representantes da sociedade civil, oriundos de 33 conselhos nacionais e de outras entidades da

---

<sup>2</sup> Três iniciativas brasileiras vencem prêmio global da ONU de serviço público. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/tres-iniciativas-brasileiras-vencem-premio-global-da-onu-de-servico-publico/>> (acesso em 30 de novembro de 2017); Iniciativa brasileira de participação social recebe prêmio da ONU. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/07/iniciativa-brasileira-de-participacao-social-recebe-premio-da-onu>> (acesso em 30 de novembro de 2017).

sociedade civil (BRASIL, 2011). Desde então, mais oito edições do Fórum Interconselhos foram realizadas:

**Tabela 2 - Edições do Fórum Interconselhos**

<b>Edição</b>	<b>Ano</b>	<b>Plano Plurianual</b>	<b>Objetivo</b>
I Fórum Interconselhos	2011	PPA 2012-2015	Teve como propósito colher sugestões da sociedade civil para o Plano Plurianual 2012-2015, em sua fase de elaboração.
II Fórum Interconselhos	2011	PPA 2012-2015	Apresentou a devolutiva das incorporações das propostas da sociedade ao Plano Mais Brasil, que chegou à casa dos 77%.
III Fórum Interconselhos	2012	PPA 2012-2015	Pactuou a proposta de Monitoramento Participativo do PPA, que tem foco nas Agendas Transversais do Plano Plurianual 2012-2015.
IV Fórum Interconselhos	2013	PPA 2012-2015	Apresentou o primeiro relatório de monitoramento do PPA e da execução orçamentária, tendo como ano-base 2012.
V Fórum Interconselhos	2014	PPA 2012-2015	Apresentou o sumário executivo do monitoramento das Agendas, tendo como ano-base 2013 e os Infográficos com os principais destaques.
I Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos	2015 (abril)	PPA 2016-2019	Contribuições para a Dimensão Estratégica do PPA 2016-2019. Em continuidade, foram realizados seis Fóruns Regionais (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e duas no Nordeste) e quatro Fóruns Setoriais (Juventude, Mulheres, Sindical e Empresarial) entre os meses de maio e junho.
II Fórum Dialoga Brasil Interconselhos Devolutiva	2015 (julho)	PPA 2016-2019	Apresentou o relatório de sistematização das propostas oriundas do fórum Dialoga Brasil Interconselhos realizado em abril/2015. Em setembro foi enviado o relatório referente às propostas oriundas dos Fóruns Regionais e Setoriais.
III Fórum Dialoga Brasil Interconselhos	2016 (março)	PPA 2016-2019	Consolidação e pactuação de 12 Agendas Temáticas e Transversais que serão o foco do Monitoramento Participativo do PPA 2016-2019.
Fórum Interconselhos 2017	2017 (novembro)	PPA 2016-2019	Teve como propósito pactuar a nova metodologia de monitoramento participativo tempestivo para o PPA 2016-2017 e apresentar as Agendas ODS.

Fonte: Elaboração própria com informações de PLANEJAMENTO, 2017.

As reuniões ocorrem em períodos diferentes a cada ano, assim como não existe um número fixo de edições anuais. A continuidade e a complexidade do Fórum são alguns dos aspectos analisados por Cruz (2017) sobre esse espaço de participação. A autora entende que o Fórum Interconselhos tem um dimensionamento mais complexo que o caráter transversal proposto nas diretrizes dessa iniciativa de participação. Segundo ela, nesse espaço

“conectavam-se as múltiplas vozes de representantes da sociedade civil, produtores de referenciais híbridos, aos atores governamentais responsáveis por planejar e orientar o projeto de desenvolvimento nacional durante quatro anos” (CRUZ, 2017, p. 148). O Fórum, então, é uma iniciativa que pode ser diferenciada de Conselhos e outras instituições participativas devido à sua área diversificada de atuação, sua composição, estrutura de organização, forma de interação entre os atores e potencial de ação. Essas peculiaridades justificam a preocupação de Cruz (2017), à qual concordamos, quanto à continuidade do Fórum<sup>3</sup>:

Por sua vez, o Fórum Interconselhos não se reuniu para o monitoramento do PPA após a mudança de governo. Ainda que imperfeito e passível de críticas, o Fórum tornou-se uma espécie de arena promotora de um amplo pacto sociopolítico. A instância foi mencionada por militantes preocupados com a conjuntura política posta e seus efeitos na Política Nacional de Economia Solidária, que eles tomaram por avanço posto no PPA 2016-2019. (CRUZ, 2017, p. 148)

O Fórum não deve ser tratado como iniciativa exclusiva de determinado partido ou governo, já que consta no Plano Plurianual como parte integrante desse instrumento de planejamento. Somente em novembro de 2017 o governo realizou o Fórum Interconselhos com o objetivo de consolidar a metodologia de monitoramento para o PPA, como parte integrante dos compromissos que o Brasil assumiu na Open Government Partnership (OGP). Entretanto, entendemos que uma continuidade mais constante desse espaço de participação é um dos elementos fundamentais para fortalecer a democratização do PPA, junto a outros fatores que analisaremos na seção a seguir.

### **3.2 Análise documental do Fórum**

O Fórum Interconselhos apresenta, em algumas edições, registros por meio de atas e/ou relatórios de suas reuniões, que são elaborados por técnicos do governo e posteriormente divulgados à sociedade civil. A análise nessa seção terá como base esses documentos das reuniões e também informações oficiais em outras fontes, como a Mensagem Presidencial do PPA 2016-2019. O primeiro obstáculo para o levantamento dessas informações foi a ausência de um padrão de registros das reuniões, pois cada edição do Fórum apresenta uma forma diferente de divulgação daquilo que foi realizado em determinada edição, como apontamos na metodologia (Tabela 1 ).

---

<sup>3</sup> A tese de Cruz (2017) foi concluída no primeiro semestre do referido ano. A edição do Fórum Interconselhos 2017 ocorreu apenas em novembro, justificando a preocupação da autora quanto à continuidade desse espaço de participação.

i) *Participação social e Fórum Interconselhos na Mensagem Presidencial*

O Fórum Interconselhos aparece inicialmente na Mensagem Presidencial do PPA 2016-2019. Ele é mencionado no tópico que trata especificamente da participação social na elaboração do Plano, configurando um entre cinco momentos distintos de participação a partir do entendimento do governo:

**Figura 1 - Etapas na elaboração do PPA 2016-2019**



Fonte: BRASIL, 2015.

A realização do Fórum Interconselhos foi integrado à iniciativa Dialoga Brasil, promovendo debates regionais no Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte, além de quatro fóruns setoriais para tratar especificamente sobre a respeito de juventude, mulheres, temas sindicais e empresariais. Conforme registrado na Mensagem Presidencial (BRASIL, 2015), essas reuniões ocorreram entre maio e junho de 2015, período em que se elaborava o PPA 2016-2019.

Apesar de termos como objeto para essa pesquisa as reuniões do Fórum Interconselhos de caráter nacional, ou seja, aquelas quatro que ocorreram em Brasília com participação de conselheiros e representantes da sociedade civil de todo o país, é importante entendermos todo esse processo de construção do PPA, já que o resultado do Plano compreende também essas instâncias de participação. A seguir, a figura 2 demonstra uma ordem cronológica, ao longo de 2016, a respeito dos momentos de interação entre sociedade e governo para a construção do Plano:

**Figura 2 - Etapas de elaboração do PPA com a sociedade civil**



Fonte: BRASIL, 2015.

A partir dessas informações oficiais, é possível verificar que o governo considera sociedade civil todos aqueles que exercem suas atividades sem compor diretamente o Estado, independentemente dos objetivos ou funções que a pessoa desempenha. Nesse aspecto, é importante considerarmos a contribuição de Simionatto (2012) sobre os três tipos de sociedade civil existentes. A primeira apresentada pela autora trata-se de uma esfera autônoma em relação ao Estado e à economia, enquanto a segunda traz uma concepção liberal caracterizada por trabalho voluntário e serviços filantrópicos; por fim, a terceira é a sociedade civil gramsciana, representada por aparelhos privados de hegemonia que difundem ideologias e lutam pela democratização da política. Essa perspectiva de Simionatto (2012) permite verificar que, na construção do Plano Plurianual 2016-2019, o governo considera como sociedade civil tanto empresas quanto organizações filantrópicas e também conselhos e movimentos sociais.

A forma de participação social apresentada na mensagem presidencial abarca essa heterogeneidade presente na sociedade civil. Os distintos grupos que ocupam os espaços destinados à construção do PPA com a sociedade demonstram que diferentes projetos podem estar presentes nesse processo de participação. Conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), essa concepção de projetos parte de uma ideia acerca de crenças, interesses, concepções de mundo, representações da organização da vida política, num cenário de luta entre conceitos

diferentes de democracia e liberdade que estão expressos em comportamentos e demandas da sociedade civil heterogênea.

Não há mais menções relevantes à participação na Mensagem Presidencial do PPA. Essa ausência pode demonstrar que o compromisso do governo em promover a participação, quando ainda no período de elaboração do Plano, era menor se comparado ao PPA 2012-2015, pois a Mensagem Presidencial (BRASIL, 2011) deste PPA anterior trouxe diversos elementos sobre participação social ao longo de várias seções da mensagem. Consideramos delicado apontar maior ou menor compromisso por parte do governo em promover a participação no PPA apenas baseado na Mensagem Presidencial de cada PPA, porém entendemos que isso pode indicar uma menor atenção a promover essa participação.

*ii) I Fórum Interconselhos PPA 2016-2019<sup>4</sup> - Abril de 2015*

Oficialmente denominado como Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016-2019, essa foi a primeira edição do Interconselhos a tratar desse plano plurianual, conforme consta no Relatório dos Grupos de Trabalho do Fórum de Abril (BRASIL, 2015). O evento ocorreu entre 14 e 16 de abril de 2015, em Brasília, com programação dividida da seguinte forma: mesa de abertura com apresentação institucional do evento; divisão de grupos de acordo com a agenda que seguiria para cada região do Brasil nos eventos regionais do Dialoga Brasil durante as semanas seguintes; e discussões por temas entre 8 grupos de assuntos diferentes.

As discussões realizadas, tanto no período de grupos regionais quanto no período de grupos temáticos, tiveram objetivos de elencar diretrizes, desafios e ações que serviriam para o governo construir os programas, objetivos e metas do Plano Plurianual (BRASIL, 2015). A análise desse Relatório permite verificar que sua composição tem um conteúdo que pode ser incorporado ao Plano Plurianual, porém é um desafio à democratização do Plano o que ocorre depois dessa reunião do Interconselhos, quando o processo volta a se concentrar na parte técnica do governo e só há um retorno oficial e aberto à sociedade em uma nova reunião do Fórum. Nesse aspecto, entendemos que a continuidade do processo democrático de construção do Plano, que é um grande objetivo dessa primeira edição do Interconselhos, não deve ser interrompida quando termina o Fórum. Ferramentas de diálogo e de construção

---

<sup>4</sup> Por fins didáticos e metodológicos, classificaremos como I, II, III e IV Fórum Interconselhos PPA 2016-2019 as quatro edições do Interconselhos referentes ao Plano Plurianual 2016-2019. A nomenclatura oficial variou em termos como “Fórum Interconselhos Dialoga Brasil” ou “Dialoga Brasil Interconselhos” ou “Fórum Interconselhos”, mas sempre se referindo ao Interconselhos enquanto espaço nacional de participação para o Plano Plurianual 2016-2019.

democrática devem continuar para que os resultados sejam favoráveis ao que foi demandado pela sociedade civil nesse espaço de participação, de maneira a não permitir que ele pareça apenas parte de uma consulta em que prevalece, depois, a escolha do corpo técnico responsável pelo PPA.

Essa ausência de espaços oficiais para atuação da sociedade civil após a realização do Fórum, de maneira a garantir a realização daquilo que foi debatido ao longo do Interconselhos, é apontado nas entrevistas realizadas para essa pesquisa como um embate à consolidação das propostas apresentadas pela sociedade civil:

(...) são os conselhos que monitoram isso, agora fica muito solto, né, porque você pega qualquer conselho... vamos pegar o de Assistência Social: você tem uma série de pautas aí, eu acho inclusive que os conselhos deveriam pautar mais esse monitoramento do PPA, pelo menos a cada dois meses se tivesse uma pauta em cima disso para checar alguma coisa seria interessante. (ENTREVISTA 8, 2017)

(...) hoje em dia eu te garanto que o Conselho Nacional de Saúde é o único espaço nacional que reúne essa produção hoje, considerando o seu dinamismo e seu pleno funcionamento. Os demais, pela informação que eu tenho, não sei se é verdadeira, têm dificuldade de fazer isso porque estão desestruturadas, não estão conseguindo na íntegra cumprir o papel que a eles no caso do ponto de vista legal está preconizado. (ENTREVISTA 9, 2017)

Essa edição em 2015 do Fórum também contou com a aplicação de um questionário, por parte da organização, que tinha o objetivo de compreender o que os participantes das reuniões acharam da edição. Infelizmente, não houve a aplicação desse questionário em todas as edições e/ou não há disponibilização pública dessas respostas em edições seguintes, porém a avaliação dessa edição é muito interessante e está disponível para acesso na plataforma Participa BR.

O número de participantes dessa edição do Fórum foi de 378 pessoas, sendo que 246 pertenciam a algum conselho ou entidade representativa. Os outros 132 que integraram a edição eram membros de governos da esfera federal, estadual ou municipal. Essa representação de servidores públicos não era encontrada nas primeiras edições do Fórum Interconselhos, que tratavam do PPA 2012-2015. Conforme apontam Avelino e Santos (2014), uma das condições para integrar o Fórum era que a pessoa fosse representante da sociedade civil em sua entidade.

Entretanto, nessa edição, nota-se que o governo começou a participar dos debates e isso provavelmente tem interferências nos resultados que o Fórum pode apresentar. Ainda que não seja possível encontrar nessas fontes de informações dados que nos permitam avaliar a participação do governo no Fórum, é interessante que algumas questões sejam levantadas. A

sociedade civil, que já não compõe oficialmente instâncias técnicas de elaboração do PPA dentro dos Ministérios, passa a disputar espaço de participação com membros do governo dentro do Fórum Interconselhos. Se ambos os grupos, sociedade e governo, são colocados à mesmo nível de poder de fala dentro das reuniões, uma disputa por espaço e por informações pode surgir. Nesse sentido, a democratização das reuniões pode sofrer interferências e novos obstáculos a depender da relação que pode ser construída entre governo e sociedade. Por outro lado, a presença de técnicos que trabalham com o PPA pode inclusive ser útil para que a sociedade tenha melhores esclarecimentos e formas de ação mais concretas caso seja amistosa essa relação no Interconselhos.

Assim, vemos que não é possível encontrar uma resposta simplificada para a atuação do governo no Fórum Interconselhos, considerando essa alteração de convidar unicamente representantes da sociedade civil para, atualmente, incluir também o governo nos membros do Fórum. Os resultados dessa nova composição dependerão de fatores como disposição colaborar com os interesses da sociedade que representa suas entidades no Fórum ou capacidade argumentativa dos próprios conselheiros em demonstrar suas demandas. O registro integral das reuniões em vídeos ou atas completas tendem a facilitar a análise desse fenômeno, o que poderia ser implementado no Fórum a fim de enriquecer a análise posterior desse processo participativo.

Os participantes dessa edição do Fórum compuseram oito grupos temáticos diferentes. Essa divisão em grupos menores por temas é recorrente no Interconselhos e compõe a programação junto a reuniões maiores em momentos distintos, de maneira a integrar todos os grupos temáticos. Nessa edição, os grupos foram divididos nos seguintes temas, com respectivos números de participantes em cada grupo: educação/cultura/esporte (34 participantes); saúde (23); desenvolvimento rural (24); assistência social e alimentação/emprego, renda e previdência (32); direitos humanos e cidadania/segurança pública (35); cidades sustentáveis/desenvolvimento regional/recursos naturais/recursos hídricos (32); inclusão digital e acesso a informação/gestão pública/defesa nacional (11); e desenvolvimento produtivo/comércio exterior/micro e pequenas empresas/transporte/energia (21) (BRASIL, 2015).

Os quatro grupos com mais de 30 participantes apresentam pautas ligadas a direitos sociais. Esses temas, que estão relacionados às áreas de educação, assistência, direitos humanos e sustentabilidade, parecem ser de maior interesse quando observamos a quantidade de membros em cada grupo. Entretanto, o grupo de saúde, por exemplo, apresentou 23 representantes da sociedade civil, ainda que esteja na área de direitos. Isso pode ocorrer

porque especificamente esse grupo não aglutinou temas semelhantes em um só, como ocorrem nos outros 4 grupos com mais participantes. Também é possível que a afinidade ou capacidade de atuação sobre os demais temas seja maior entre os participantes, enquanto a saúde não foi a primeira escolha entre tantos participantes - o que não diminui a importância do grupo, mas nos chama atenção por ser o único grupo temático relacionado a direitos sociais que teve menos de 30 representantes da sociedade. É possível verificar, a partir desses números, que o interesse de representantes da sociedade por temas ligados aos direitos sociais é maior que os temas de outras áreas, como gestão pública ou desenvolvimento urbano, revelando um perfil predominante de representantes de entidades que têm interesse por pautas ligadas a educação, assistência social e direitos humanos.

Os participantes foram convidados a avaliar essa edição do Fórum e 81% avaliaram como “bom” ou “muito bom” a programação e a organização. Essa informação vai a encontro do que pode ser constatado nas entrevistas a respeito da avaliação que os participantes fizeram a respeito do formato do evento. Entre os 10 entrevistados em nossa pesquisa, 9 afirmaram que se sentem à vontade para propor suas ideias no Fórum Interconselhos, tendo em vista que isso é uma das ações mais importantes de um espaço participativo nesse modelo:

Sim, muito à vontade, até porque era espaços bem distribuídos, um público maduro, Felipe, isso conta muito. Foi quem sabia o que queria, quem já tinha experiência de controle social, então eram espaços... não eram só um ou dois técnicos do governo, eram quatro, cinco pessoas ali para escutar, para digitar, para ouvir... enfim, foram estrutura assim muito bem feitas, entendeu, então um formato adequado para o que se queria alcançar. (ENTREVISTA 5, 2017)

A outra pergunta feita aos participantes no questionário oficial durante o evento foi em relação ao atendimento das expectativas que tinham para o Fórum. 43% das pessoas afirmaram que tiveram suas expectativas atendidas, enquanto 34% considerou que elas foram parcialmente atendidas e somente 8% não tiveram expectativas atendidas. Dessa forma, é muito importante entender a fundo quais os aspectos precisam ser melhorados na construção e organização do Fórum, já que é alto o índice de pessoas que tiveram somente algumas ou nenhuma expectativa atendida em todo esse processo participativo. Ressalta-se aqui a necessidade de construção democrática não apenas do PPA, mas também da forma que será construído o evento, a metodologia, as avaliações e demais processos a respeito do Interconselhos.

iii) *II Fórum Interconselhos PPA 2016-2019 - Julho de 2015*

A segunda edição do Interconselhos para o PPA 2016-2019 recebeu oficialmente o título de Fórum Dialoga Brasil Devolutiva e ocorreu de 27 a 29 de julho de 2015, em Brasília. O primeiro dia foi dedicado a uma apresentação do governo para os participantes, momento em que um Relatório de Devolutiva do Fórum (BRASIL, 2015b) foi apresentado. Ele contém uma resposta a cada contribuição da sociedade que foi levantada no I Fórum e também nas edições regionais e temáticas do Dialoga Brasil.

No dia seguinte, os participantes foram divididos em oito grupos temáticos, diferentes daquela divisão feita na primeira edição, repensada da seguinte forma: Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional; Desenvolvimento Urbano e Justiça; Direitos; Saúde, Consolidação do SUAS e Previdência; Educação, Esporte, Cultura e Tecnologia; Território e Meio ambiente; Desenvolvimento e Infraestrutura; e Democracia e Gestão, grupos com a finalidade de debater esse documento apresentado pelo governo, seguido por um ato de lançamento de uma plataforma virtual para o Dialoga Brasil. No último dia, os participantes receberam propostas de acompanhamento participativo da gestão do PPA, assim como puderam dar respostas a essas propostas e construir um cronograma de monitoramento.

Essa divisão da programação do Fórum é feita unilateralmente pelo governo, como apontam 8 dos 10 entrevistados, com três respostas desse grupo abaixo reproduzidas, tendo em vista que apenas dois afirmaram que a pauta era construída em conjunto:

Quando a sociedade civil era convidada, a pauta já tava pronta, o governo só convidava e dava as condições para você participar. (ENTREVISTA 7, 2017)

Não colaborei, a pauta já vinha pronta. (ENTREVISTA 2, 2017)

A pauta já vinha pronta, a pauta era apresentada para nós e a gente tinha o exercício de discutir aquela pauta que seria encaminhada, isso não fomos nós que fizemos, foi a organização do evento. (ENTREVISTA 6, 2017)

Existem algumas reuniões com determinados Conselhos ou representantes da sociedade civil previamente ao Interconselhos, mas a construção da programação não se caracteriza como algo democraticamente decidido pela sociedade civil, conforme apontam as entrevistas.

Outro problema grave que podemos notar no desenho dessa edição diz respeito à falta de acesso antecipado, por parte da sociedade civil, às informações que foram apresentadas e postas para debate durante a programação. Alguns entrevistados, como mostra a tabela 3 com

a síntese de algumas respostas, afirmam que não têm acesso antecipado às informações necessárias para estudar tudo aquilo que será debatido nem para consultar suas entidades a respeito de determinados posicionamentos a serem tomados no Fórum:

**Tabela 3 - Síntese das respostas sobre acesso às informações/legislação para participar do Fórum**

Você tem acesso às informações/legislações necessárias para participar dos debates do Interconselhos?				
Não. Busca de forma independente.	Sim. Recebemos o material.	Sim. Informações superficiais.	Sim. Informações superficiais.	Sim. Não há antecedência.
Não. Uso o que aprendo no Conselho.	Sim. Não há antecedência.	Sim. Informações gerais.	Sim. Há um suporte muito interessante.	Sim. Recebemos o material.

Fonte: Elaboração própria com informações de ENTREVISTAS, 2017.

Além da ausência de uma capacitação anterior de conhecimento técnico para lidar com algumas questões nos debates do Interconselhos e qualificar o debate, que é um fator importante para participar, conforme aponta Dagnino (2002), os participantes ainda encontram esse obstáculo da falta de acesso adequado e integral ao conteúdo dos debates que serão levantados no Fórum. Entendemos que a democratização das informações faz parte da construção coletiva que o PPA poderia apresentar de maneira mais ampla, a fim de não impedir que os representantes da sociedade civil consigam levar ao Fórum todas as informações e pautas construídas juntamente a suas entidades de origem.

O documento apresentado pelo governo na primeira parte dessa edição, que é o Relatório de Devolutiva do Fórum (BRASIL, 2015b), é muito importante para compor nossa análise. Como essa edição foi dedicada a dar para a sociedade uma satisfação em relação às demandas apresentadas no Fórum anterior, conseguiremos entender, por meio de uma análise crítica desse relatório, como o governo registra e inclui ou não no Plano Plurianual tudo aquilo apresentado pela sociedade no Interconselhos.

As propostas apresentadas pela sociedade foram respondidas uma a uma pelo governo, que explicou como elas entraram no PPA ou se ficaram de fora, em alguns casos. São aproximadamente 450 demandas da sociedade registradas na Devolutiva Final, oriundas das edições do Interconselhos em 2015. Essas demandas foram sistematizadas pelo próprio governo em 8 grupos temáticos: Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional; Desenvolvimento Urbano e Justiça; Direitos; Consolidação do SUAS, Previdência e

Fortalecimento do SUS; Educação, Esporte, Cultura e Tecnologia; Território e Meio Ambiente; Desenvolvimento e Infraestrutura; Democracia e Gestão.

Destacaremos as demandas registradas dentro do grupo temático “Consolidação do SUAS, Previdência e Fortalecimento do SUS”. A escolha por esse grupo se deu devido ao histórico de participação que a sociedade civil tem no âmbito da Assistência Social no Brasil e por estar diretamente ligado a políticas sociais de grande importância para o desenvolvimento do país.

Primeiramente será analisado o conteúdo das contribuições da sociedade dentro do grupo temático que escolhemos para a pesquisa. Gomes (2010) entende que a análise de conteúdo é composta pelas etapas de pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados. Como início, o autor sugere uma leitura geral do material disponível para a pesquisa, um passo que foi realizado para elaborarmos esse projeto. A análise de conteúdo também conta com um procedimento metodológico classificado como inferência: “(...) quando deduzimos de maneira lógica algo do conteúdo que está sendo analisado.” (GOMES, 2010, p. 89). O autor entende que a inferência trabalha com vestígios manifestados a partir do conteúdo em análise, havendo necessidade de articular a superfície do conteúdo em análise com fatores que determinam suas características. As demandas da sociedade no Interconselhos levarão em consideração o procedimento metodológico de análise de conteúdo com base na inferência.

A seguir, a Tabela 4 mostra as demandas que a sociedade civil apresentou no I Interconselhos do PPA 2016-2019:

**Tabela 4: Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019: SUAS**

Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)							
Co-financiamento para assegurar os serviços da assistência.	Estruturar a rede de proteção sócio-assistencial e intergeracional.	Garantir e ampliar a oferta de serviços de assistência, assegurando os recursos orçamentários, em todos os municípios do Brasil: CREAS e CRAS/PSF.	Qualificar e capacitar os profissionais da assistência social, levando em consideração as perspectivas de gênero, raça/etnia e geracional.	Ampliar os serviços de assistência à pessoa idosa construindo, equipando e mantendo os centros dias, centros de convivência e instituições de longa permanência para pessoas idosas (ILPIS).	Garantir a acessibilidade e ampliar os equipamentos sociais e da segurança alimentar e nutricional.	Fortalecer e ampliar o atendimento socioeducativo no Brasil quanto às medidas em meio aberto: PSC e LA.	Erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo.

Fonte: BRASIL, 2015b

É possível verificar que as demandas apresentam um caráter muito amplo no que tange à implementação de cada uma delas, permitindo que essa execução seja feita de maneiras

diversas. Nesse grupo de demandas, referente ao SUAS, podemos notar que apenas uma demanda tem um conteúdo mensurável, que é aquela referente à erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo, ou seja, zerar o trabalho infantil. As demais foram apresentadas ao governo de forma que o monitoramento e análise de sua implementação torna-se algo muito subjetivo. Não queremos afirmar que apenas aspectos quantitativos podem ser avaliados, muito pelo contrário: defendemos que é necessário um detalhamento mais específico de cada demanda social para que elas possam ser de fato incluídas na agenda governamental e tenham sucesso em sua implementação, permitindo uma avaliação contundente por parte da própria sociedade civil.

No caso da quarta demanda, por exemplo, que sugere qualificação e capacitação dos profissionais da assistência social, não existiu durante o Fórum um debate profundo com a sociedade civil sobre a maneira mais adequada de implementação dessa iniciativa. Fica a critério do próprio governo decidir como isso será feito. Outra demanda, referente a estruturar rede de proteção sócio-assistencial, por exemplo, parece superficial quanto à complexidade e etapas que estariam envolvidas para realizar essa estruturação de forma a atender adequadamente as necessidades apresentadas pela população usuária desse serviço. Na prática, podemos verificar que essas decisões detalhadas ficariam a critério do próprio governo e de seus técnicos, como também ocorre em outras demandas da tabela 4.

Uma maior democratização do debate seria alcançada caso todas as demandas pudessem ser melhor planejadas e detalhadas juntamente à sociedade civil durante o Fórum ou em ações ligadas a ele. Não se trata de exigir que a sociedade civil entenda de todos os aspectos que devem ser abordados no planejamento e ação governamental, mas sim de existir uma estrutura que permita que essas demandas possam ser melhor definidas, mais detalhadamente planejadas e cheguem aos objetivos propostos pelos participantes do Fórum. Dessa forma, entendemos que a programação do Fórum em 2 ou 3 dias, assim como sua baixa frequência anual, que é de 1 ou 2 edições por ano, prejudica o processo democrático proposto inicialmente por esse espaço de participação. São necessárias ações mais contínuas de interação entre Estado e sociedade civil, de maneira a não isolar o debate acerca do Plano Plurianual nessas reuniões do Fórum. Atividades ou grupos de trabalhos, oriundos do próprio Interconselhos, poderiam manter a prática de percorrer caminhos para a implementação, avaliação e revisão dessas demandas, de maneira a ampliar a atuação da sociedade civil no Plano Plurianual.

A seguir, a tabela 5 demonstra as duas demandas que foram registradas na área de Previdência Social. Quando comparada às outras duas áreas que estão presentes nessa análise,

é um número pequeno, considerando que Assistência registrou 8 demandas e que Saúde apresentou 12 demandas, conforme veremos mais à frente:

**Tabela 5: Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019: Previdência Social**

Programa Previdência Social	
Garantia de proteção pelo sistema previdenciário aos trabalhadores e trabalhadoras, inclusive pessoas com deficiência, frente à expectativa de vida no que tange aos benefícios, aposentadorias e pensões, bem como o fortalecimento institucional e orçamentário do conselho de recursos da previdência social (CRPS) e a sua divulgação junto aos trabalhadores e trabalhadoras utilizando ações de transparência	Garantir a proteção do sistema previdenciário

Fonte: BRASIL, 2015b

Um número mínimo de demandas por área pode ser uma medida que garanta uma maior quantidade de demandas para esses casos em que o registro delas for menor. É muito difícil avaliar se a sociedade apresentou poucas demandas ou se o governo não as registrou adequadamente, considerando que é ele quem organiza os documentos oficiais - ainda que as atas de grupos possam ser feitas por membro da sociedade civil, mas sempre são posteriormente passadas aos técnicos, que elaboram os documentos oficiais. Isso demonstra a necessidade de contar com a sociedade civil no processo de elaboração e organização do próprio Fórum.

É notável que a primeira demanda dessa categoria poderia ter sido dividida em duas, já que se tratam de ações distintas: a primeira parte se propõe a garantir proteção de alguns grupos pelo sistema previdenciário, enquanto a segunda trata do fortalecimento do Conselho de Recursos da Previdência Social. Quanto à terceira demanda, a garantia de proteção ao sistema previdenciário é algo muito amplo, retornando ao problema que também encontramos no primeiro grupo de demandas, referentes ao SUAS, pois essa superficialidade registrada permite interpretações diversas, assim como abre brechas para que nem sejam realizadas ações concretas que garantam o que é pedido. O governo pode entender a referida proteção como uma reforma anti-democrática da previdência, por exemplo. Um melhor detalhamento dessa demanda poderia ir a encontro da garantia de direitos sociais, sendo contra, por exemplo, reformas que retirassem direitos da classe trabalhadora ou que permitissem manutenção da Desvinculação de Receitas de União (DRU).

Tratar de Estado, políticas sociais e governo é realmente muito complexo. Entendemos que não existe uma prática democrática ideal no país que deva servir de referência para o Interconselhos. A premissa que temos é que, enquanto espaço que propõe a construção democrática do planejamento governamental, essa iniciativa de participação social poderia

passar por várias ajustes, tanto da parte técnica e gestora da política, como da capacitação e ampliação da atuação dos cidadãos, de maneira a encontrar melhores formas de alcançar a democratização das decisões que permeiam o PPA e toda sua estrutura.

O Programa de Fortalecimento do SUS é o que encontra maior quantidade de demandas, ainda que, conforme apontamos na análise documental de registros dos grupos temáticos, a área da Saúde tenha apresentado menor número de participantes entre aqueles grupos que trataram de direitos sociais. São 12 demandas, intituladas pelo governo como Programa Fortalecimento do SUS:

**Tabela 6: Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019: SUS**

Programa Fortalecimento do SUS					
Promover a prática esportiva como estratégia de socialização, saúde, cuidado com o corpo e educação integral humana e inclusiva da pré-escola ao curso superior	Ampliação do financiamento para a saúde.	Saúde e Soberania e segurança alimentar e nutricional.	Fortalecimento do SUS (público e universal) com ênfase na melhoria do atendimento, acesso e infraestrutura.	Estabelecer uma política de organização autogestada de presos e egressos do sistema penal e usuários do SUS Mental, população de rua e vulnerabilidade social.	Garantir a população o acesso com qualidade aos serviços de atenção básica e especializada em saúde, com foco na integralidade do atendimento contemplando o acesso à água, a soberania e a segurança alimentar e nutricional
Investir, regular e controlar recursos financeiros nos laboratórios públicos para desenvolvimento de medicamentos e outros insumos necessários à saúde pública e individual	Criar mecanismos efetivos de controle social e transparência para: Inibir desvios de recursos da saúde, Aumentar a eficácia da gestão dos recursos disponíveis, Melhorar a qualidade da saúde pública	Ordenar a formação de pessoal para saúde em especial as especializações na medicina (residências)	Investimentos de recursos financeiros em ciência e tecnologia para garantir a produção de medicamentos e outros insumos necessários ao atendimento integral da população.	Implementação de planos de cargos e salários para os trabalhadores de educação e saúde	Implementação e efetivação da política de atenção integral a saúde da mulher (PAISM) com foco na redução da mortalidade materna e perinatal, atendimento ao aborto previsto em lei, redução das cesareanas, prevenção e controle do câncer de mama e cérvico uterino com garantia dos direitos sexuais e direitos reprodutivos

Fonte: BRASIL, 2015b

As características que constatamos nas demandas dos temas anteriores estão também presentes nessa parte, como naquela que propõe ampliação do financiamento para saúde, na que trata sobre segurança alimentar e nutricional, sobre o próprio fortalecimento do Sistema Único de Saúde e também na demanda sobre implementação de planos de carreira. A necessidade de promover um debate mais profundo com a sociedade civil se torna evidente, pois não deve se restringir à concepção do governo a forma que seriam implementadas essas demandas, que podem ser minimamente atendidas, sem considerar as necessidades da

realidade brasileira que podemos encontrar expressas na manifestação dessas demandas menores registradas em documentos. Ao exigir fortalecimento do SUS, por exemplo, a população exige um sistema que funcione adequadamente e atenda os cidadãos que dele necessitem. A construção, junto à sociedade, de demandas mais aprofundadas, com planos de execução esclarecidos, em um trabalho em que técnicos e sociedade consigam discutir conjuntamente o melhor caminho para atender aos anseios populares, é uma etapa muito importante para que o Interconselhos consiga alcançar um patamar mais alto de democratização e qualificação do debate que ocorrer em suas reuniões.

O reconhecimento dos limites que essas demandas apresentam, nos três grupos analisados, não inibe a importância que essa discussão tem no Fórum Interconselhos. Conforme apontam Oliveira (2011), os PPAs na década 90 eram centrados na burocracia técnica do Estado, o que foi sendo mudado ao longo dos anos 2000 e mais diferenciado ainda a partir de 2011, quando instituiu-se o Interconselhos enquanto um projeto contínuo para aproximar a sociedade do planejamento governamental.

Entendemos que a existência desse espaço de participação é um ganho do processo democrático que tem a sociedade civil como protagonista na luta por seus direitos, porém o Interconselhos tem muitos aspectos a serem melhorados na busca por uma construção coletiva do processo decisório acerca do planejamento governamental. É necessário qualificar o debate, ampliar a duração, não deixar que ele se restrinja a reuniões, mas sim possa originar grupos de trabalho ou outras atividades que não paralitem a interação entre sociedade e Estado no que tange ao PPA quando encerrada cada edição do Fórum.

As percepções apresentadas pela própria a sociedade civil a respeito do Interconselhos são muito importantes para repensar diversas condições de organização do Fórum. A limitação de dias, sem ações oficiais significantes entre as edições, de maneira a fomentar e consolidar aquilo que se estabeleceu em cada edição, especialmente em matéria de monitoramento, parece ser uma questão a ser superada para que o Fórum consiga atingir seus objetivos.

#### *iv) III Fórum Interconselhos PPA 2016-2019 - Março 2016*

A terceira edição do Fórum Interconselhos foi realizada em março de 2016, em Brasília. Nessa edição, além do documento intitulado Orientações para o Monitoramento Participativo do PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016b) para ajudar a análise, também foi possível

comparecer pessoalmente e acompanhar todas as reuniões gerais, assim como alguns dos vários grupos temáticos de discussão. Dessa forma, as questões levantadas nessa parte contam tanto com esse documento oficial que foi repassado a todos os participantes do evento, como inclui também a experiência de observação dentro das reuniões enquanto ouvinte.

As duas edições anteriores do Fórum tiveram documentos oficiais com mais informações, incluindo atas e relatórios gerais. Essa edição contou com o registro de orientações para o monitoramento do PPA 2016-2019, o que foi construído durante as reuniões, porém sem maiores detalhes de debates ou de pesquisas a respeito da opinião dos participantes. Uma continuidade da forma de registros das reuniões do Fórum Interconselhos é importante para que estudos possam ser mais adequadamente realizados, informações encontradas com maior clareza, assim como comparações entre edições, principalmente visando ampliar a participação, possam ser elaboradas. De qualquer forma, o material disponível é uma fonte oficial de informações que podemos analisar e entender melhor o funcionamento da metodologia de monitoramento proposta pelo governo e sociedade para o PPA.

Foram definidas 12 agendas de monitoramento: Usos Múltiplos da Água; Desenvolvimento Rural Sustentável; Economia Solidária; Criança e Adolescente; Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e outros Povos e Comunidades Tradicionais; Juventude; Pessoa Idosa; Pessoa com Deficiência; Políticas para as Mulheres; População em Situação de Rua; População LGBT; e Povos Indígenas. Segundo as Orientações para o Monitoramento Participativo do PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016b), os participantes do Fórum devem utilizar fontes de informações oficiais relativas ao PPA para realizar um monitoramento contínuo de determinados pontos do Plano, que estão ligados a essas 12 agendas determinadas previamente pelo governo. O acesso às informações e a necessidade de capacitação técnica e analítica para lidar com essa metodologia de monitoramento é imprescindível, o que é ensinado por meio desse documento de Orientações (BRASIL, 2016b).

Os participantes do Fórum alegam nas entrevistas que há uma dificuldade em continuar o processo de monitoramento do PPA após as reuniões, pois não existem ações contínuas por parte do governo, de forma integrada ao Interconselhos, para essa atividade. Os entrevistados alegam que, quando realizam algum tipo de monitoramento, é uma ação individual e muitas vezes com maior preocupação sobre a atuação do governo referente à área de atuação setorial de suas entidades:

Não (*não há monitoramento*), o que a gente acredita aí, que a gente conta, é que esse monitoramento, essa parte fique lá dentro do seu próprio conselho,

dentro do seu próprio órgão de monitoramento e acompanhamento né, mas sistematizado ligando uma construção com a outra, ou seja, o construído lá na proposta e aquelas diretrizes acompanhadas, o conselho tendo... a gente não chegou nesse ponto evolutivo ainda não. (ENTREVISTA 3, 2017)

Então, eu fiz minha parte, aí eu já não posso responder pelo todo... eu trouxe todo o material que eu vivi, vivenciei lá no processo, todos para dentro do Conselho Estadual, repassei, eu era presidente nessa época do Conselho Estadual, então repassei pro conselho estadual, muito mais dirigido para a sociedade civil, para que a sociedade civil fizesse um monitoramento, foi esse o meu compromisso. (ENTREVISTA 6, 2017)

Durante o Fórum, foi possível observar uma discussão que representa um problema grave no processo de discussão democrática nesse espaço de participação. Após as sessões temáticas dos 12 grupos, todos os participantes se reuniram em um auditório para oficializar os encaminhamentos e concluir as atividades. Nesse instante, uma representante da sociedade civil manifestou publicamente seu descontentamento com a divisão temática das agendas e pediu a inserção de mais alguns pontos, inclusive com uma agenda nova sobre Cultura. Entretanto, os técnicos do governo que compunham a mesa à frente do auditório não concordaram e houve um embate em que a participante questionou a centralidade das decisões do Fórum nas mãos do governo e ausência de igualdades nas discussões. Essa participante é a entrevistada nº 1 da nossa pesquisa, que relatou brevemente essa discussão durante uma das respostas:

(...) o secretário não queria incluir a parte de Cultura de Participação na agenda de monitoramento, por isso peguei o microfone na plenária e fiz o embate... era para ficar só dentro de Participação, na verdade eles nem incluíram diretamente mesmo, eu consegui fazer com que eles incluíssem só junto com Participa.br, fizeram isso só para calar minha boca (ENTREVISTA 1, 2017)

A sociedade civil precisa compor a organização do Fórum, principalmente em relação ao seu conteúdo. Esse indicativo de um participante que teve sua demanda ignorada, e posteriormente encaixada em uma outra dimensão da discussão sobre PPA, indica que a sociedade civil precisa estar presente de maneira mais efetiva na elaboração do Fórum, quando há definição de metodologias, programação e conteúdos. É necessário democratizar o processo de construção do Fórum, pois, ainda que possa existir contatos anteriores ao Fórum com a sociedade civil para estabelecer alguns fatores de cada edição, é necessária uma maior democratização do próprio evento.

v) *IV Fórum Interconselhos PPA 2016-2019 - Novembro de 2017*

A edição mais recente do Fórum, até a conclusão deste estudo em janeiro de 2018, foi realizada dias 08 e 09 de novembro de 2017, em Brasília. Não houve divulgação de atas ou relatórios detalhando o que ocorreu na edição nas plataformas oficiais do Fórum e do PPA, como no portal Participa BR ou no site do Ministério do Planejamento.

Dadas essas condições, foi necessário entrarmos em contato com a equipe técnica do governo que organiza o Fórum. Gentilmente, disponibilizaram todas as apresentações que foram feitas no Fórum, sendo algumas delas por parte do governo e outras por conselheiros a convite do Ministério do Planejamento. Em um segundo momento, enviaram também as gravações em formato de áudio das reuniões dessa edição.

Para complementar essas informações, entramos em contato com 12 participantes dessa edição. Embora não tenha sido possível realizar entrevistas com eles devido aos prazos para conclusão desse trabalho, solicitamos que disponibilizassem atas, relatórios ou outros documentos recebidos por eles a respeito do Fórum. Infelizmente, a partir das respostas de cada um, constatamos que, até a metade de janeiro, nem eles tinham acesso a esse tipo de informações. Provavelmente isso ainda está em elaboração, mas manifestamos aqui a preocupação com a inexistência ou ausência de divulgação à sociedade desses documentos, considerando que já se passaram mais de dois meses da IV edição do Fórum até a conclusão deste estudo.

Durante esse contato com pessoas que estiveram nesse Interconselhos, uma delas se disponibilizou voluntariamente a enviar o documento de relatoria de participação que apresentou à sua entidade. Junto a esse documento, utilizaremos também duas notas públicas de manifestação referentes a essa edição do Fórum para concluir essa parte da análise e a escuta parcial dos áudios que foram enviados, pois dado que não houve momentos de debate entre a sociedade civil, mas apenas apresentações institucionais e/ou metodológicas, não consideramos necessário analisar detalhes dessa gravação. A importância dessa fonte de informações foi para verificarmos se a programação do fórum constitui-se por essas apresentações e não por momentos de debates e discussões, o que de fato ocorreu, diferenciando-se das edições anteriores do Fórum que apresentavam amplos processos de discussões.

O participante do Fórum que nos concedeu sua relatoria de participação elaborou esse documento sobre sua experiência nessa edição e apresentou à sua entidade representativa, que é um Conselho Nacional.

Segundo o documento (RELATORIA IV INTERCONSELHOS, 2017), assim como podemos verificar nas apresentações enviadas pelos organizadores do Fórum e pelos áudios do evento, o início do Interconselhos se deu com uma apresentação institucional a respeito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do Brasil, que faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Logo após, uma apresentação sobre a iniciativa Open Government Partnership foi realizada, apontando também o Interconselhos no seu objetivo nº 14.

Ainda segundo o documento elaborado pelo Conselheiro, o terceiro momento foi mais focado no que se propunha essa edição do Interconselhos, que era consolidar metodologias de monitoramento do PPA que está em execução até o término de 2019. O destaque foi ao monitoramento online, que pode ser feito por meio da plataforma PPA Cidadão. Depois, outras apresentações sobre controle social e inovações no PPA foram realizadas, mas não houve espaços de discussões nessa edição (RELATORIA IV INTERCONSELHOS, 2017).

Sua avaliação do evento revela uma informação muito importante quanto à atuação da sociedade civil na elaboração de conteúdos para o Fórum, fator que apontamos anteriormente como limitante ao processo de construção democrática do PPA:

Os conselhos que têm representação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) em sua composição, a exemplo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional do Idoso (CNI), tiveram participação destacada no Fórum, seja participando da mesa de abertura ou através de palestras onde tiveram a oportunidade de mostrar sua estrutura e funcionamento e seus principais problemas. (RELATORIA IV INTERCONSELHOS, 2017).

Consideramos um avanço essa integração de representantes da sociedade civil na elaboração de conteúdos para o Fórum. Foi possível constatar que essa participação se deu de maneira organizada e independente, pois dentre as apresentações que recebemos da organização do Fórum, existem duas apresentações elaboradas por conselheiros em nome de suas entidades. Isso foi parte da programação do Fórum, revelando que o potencial democrático desse espaço de participação é grande e contribui para a disseminação de informações também por parte dos participantes em momento que vão além daqueles que eles podem se manifestar por meio de falas ou discursos.

A seguir, apresentamos dois recortes de duas notas públicas de manifestação sobre essa edição do Fórum Interconselhos, que ocorreu em 2017. A primeira foi elaborada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH):

Estruturado para promover a participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, o Fórum Interconselhos, reunido nos dias 8 e 9 de novembro de 2017, foi uma *farsa*, na avaliação do representante do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) no evento.

"As informações sobre a proposta orçamentária e as metas não foram disponibilizadas, e a atividade, desmarcada várias vezes, aconteceu justamente na data em que acabava o prazo legal para envio da proposta", afirma o conselheiro Leonardo Pinho, que participou da reunião representando o CNDH.

"Rechamos qualquer tipo de uso político do encontro, já que o *orçamento não passou por debate real ou qualquer outro tipo de participação democrática*", ressalta Pinho, acrescentando que os representantes do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional de Saúde (CNS) também compartilharam do posicionamento do CNDH na ocasião.

(...)

(MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS, 2017. Grifo nosso)

A segunda manifestação foi realizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (CONTRAF - BRASIL), que também apontou problemas quanto à capacidade de participação da sociedade durante essa edição do Fórum Interconselhos voltada a apresentar uma metodologia de monitoramento:

Representantes da sociedade civil presentes no Fórum Interconselhos 2017 apontam que o espaço participativo de construção de metas, iniciativas e monitoramento da execução orçamentária, também foi alvo de desmonte. Com *restrições e um número menor de conselhos* o evento acontece nos dias 8 e 9 deste mês, em Brasília.

(...)

Sempre estivemos presente nos espaços de construção participativa. Este ano percebemos uma restrição, menor quantidade em representações. Isso é preocupante, a exemplo do CONDRAF, o Governo desativou o espaço e *não podemos realizar nenhuma discussão*. Por isso, esse conselho que monitora as políticas de reforma agrária e estabelece metas e iniciativas, no que diz respeito ao desenvolvimento rural não pode estar presente, ou seja, as propostas de reforma agrária a serem monitoradas estão de fora", avalia Marcos Rochinski, presente no fórum representando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

(...)

De acordo com os conselheiros, nos anos anteriores o Fórum *tinha uma dinâmica mais representativa*, com mais presenças de conselhos e entidades de diversos segmentos da sociedade de caráter nacional.

(CONTRAF BRASIL, 2017. Grifo nosso)

Entendemos que a participação no Fórum é um objeto complexo que passa por situações de menor ou maior democratização das decisões, o que não nos permite encontrar respostas simples ou tipologias que possam enquadrar esse espaço em democrático ou não. São vários os aspectos a serem analisados, de maneira a construir com base nessas informações da realidade uma análise crítica que possa revelar os limites, possibilidades e contradições que encontramos no Interconselhos.

Nessa IV Edição, a presença na programação oficial de apresentações elaboradas pela sociedade civil caracteriza um avanço interessante em relação à organização e conteúdo do Fórum. Por outro lado, as manifestações acima mencionadas exigem preocupação quanto à continuidade do Fórum e da própria participação social no PPA. Notamos que, diferentemente das outras edições, a estrutura de discussões e debates em grupos entre os participantes foi insignificante, predominando na programação a realização de apresentações expositivas, como podemos observar nos áudios das reuniões e nos relatos feitos pelos participantes que entramos em contato. A partir dos avanços que os grupos de discussão tiveram nas edições anteriores, é imprescindível que esses momentos continuem e possam se estabelecer de maneira fixa em todas as edições do PPA, desde que divididos e organizados conforme demanda da sociedade civil, que deve colaborar na organização e estruturação do Fórum.

### **3.3 Atuação da sociedade no Fórum Interconselhos**

O objetivo dessa seção é apresentar as principais informações que têm origem nas entrevistas realizadas com a sociedade civil. Embora o roteiro de perguntas siga uma lógica de blocos temáticos, preferimos aqui dividir essa etapa nos seguintes aspectos que surgiram em diferentes momentos das respostas dos participantes: entidades de base e frequência no Fórum; experiências e trajetória; atuação dos participantes; difusão das informações; capacitação e preparo; poder de decisão; e visão do Fórum.

#### *i) Entidades de base e frequência no Fórum*

A iniciativa de promover uma aproximação da sociedade civil ao planejamento governamental é uma ação que tende a democratizar a ação pública. Os documentos do governo, o Plano Plurianual e a própria realização do Fórum indicam registros de uma tendência na busca pela aproximação entre sociedade e governo, porém já vimos que ainda há diversos pontos que precisam ser aprimorados para que as demandas sociais sejam melhor atendidas e a democratização do planejamento seja alcançada.

Identificamos para essa etapa da pesquisa um conjunto de atores que estiveram no Fórum representando movimentos sociais ou Conselhos Nacionais, desde que oriundos da sociedade civil e não do governo. Consideramos que a visão deles a respeito de todo esse processo participativo em torno do Fórum Interconselhos é uma fonte de informações essencial para que a pesquisa consiga apontar, juntamente com as informações oficiais que analisamos, quais são os limites e possibilidades que essa estrutura participativa apresenta.

Entrevistamos 10 atores da sociedade civil que estiveram em uma ou mais reuniões do Fórum Interconselhos de 2015 e 2016. Esses atores são pessoas que têm um histórico de atuação em movimentos sociais ou em entidades da sociedade civil que têm como pauta principal a busca por ampliação e consolidação de direitos sociais. Todas as entrevistas, compostas de 24 perguntas divididas em cinco blocos temáticas (Anexo I), foram gravadas em formato de áudio, depois foram degravadas e posteriormente analisadas para integrar essa pesquisa. Abaixo, a tabela 7 apresenta informações sobre os entrevistados:

**Tabela 7: Origem e frequência dos entrevistados no Fórum Interconselhos**

Entrevistado (a)	Entidade representativa	Modalidade da entrevista	Presença no Fórum Interconselhos <sup>5</sup>			
			2014 ou antes	2015/1	2015/2	2016
Entrevista 1	Movimento social	Virtual	x			x
Entrevista 2	Conselho Nacional	Presencial		x	x	x
Entrevista 3	Conselho Nacional	Presencial		x		x
Entrevista 4	Conselho Nacional	Presencial				x
Entrevista 5	Conselho Nacional	Telefone		x	x	x
Entrevista 6	Conselho Nacional	Telefone		x	x	x
Entrevista 7	Conselho Nacional	Presencial		x	x	x
Entrevista 8	Conselho Nacional	Presencial	x			x
Entrevista 9	Conselho Nacional	Presencial		x	x	x
Entrevista 10	Conselho Nacional	Telefone	x			x

Fonte: elaboração própria com informações de ENTREVISTAS, 2017.

A frequência de cada entrevistado aponta que o Fórum não é composto pelos mesmos representantes das entidades em todas as reuniões, ainda que suas atividades tenham uma lógica de continuidade entre as edições, pois algumas tratam de formulação do PPA, outras de monitoramento e avaliação, por exemplo. Em cada reunião, podem haver novos participantes que precisam se adequar ao formato do Fórum, conhecer aquele espaço, entender a dinâmica das atividades e das discussões. Por outro lado, essa forma de participação garante uma participação de um grande número de representantes que podem contribuir para o levantamento de diferentes pautas e discussões a partir de suas respectivas trajetórias em espaços de participação social.

A partir das informações na tabela, podemos ver também que predomina no Fórum a presença de representantes da sociedade civil que compõem algum Conselho Nacional, como

<sup>5</sup> O Fórum Interconselhos 2017 foi realizado em novembro, posteriormente à aplicação dessas entrevistas, que ocorreu em julho e agosto de 2017.

já era esperado a partir das apresentações institucionais e da própria proposta que o Interconselhos apresenta. A representatividade de conselhos de diferentes áreas de políticas setoriais é um aspecto muito positivo que possibilita o alcance de um debate plural e transversal no que tange aos temas e demandas apresentadas. Para isso, é claro, o Fórum precisa dispor de espaços de debates que propiciem a articulação e integração entre os participantes. A atuação de representantes de Conselhos de diferentes setores de políticas públicas precisa ser valorizada e ampliada no Fórum. Conforme apontamos na seção anterior, no IV Fórum Interconselhos, ocorrido em 2017, não existiu esse debate entre pessoas de diferentes áreas, o que é inadmissível do ponto de vista de ampliação de democratização e da intersetorialidade que o Fórum pode apresentar a partir dos representantes de diferentes áreas. Não promover a integração entre eles, considerando que é rara a oportunidade de existir essa integração entre diferentes conselhos, parece uma desvalorização da oportunidade de consolidar novos avanços e ações conjuntas a partir do Interconselhos.

ii) *Experiências e trajetórias dos participantes*

A primeira informação relevante mostrada pelas respostas nesse ponto das entrevistas foi a respeito da forma que cada representante conseguiu ser convidado a estar no Fórum: 8 entrevistados estiveram presentes a partir de convites que o governo federal enviou aos respectivos conselhos que cada um compunha, enquanto 2 foram ao Interconselhos a partir de um convite direto do governo a essas duas pessoas.

Os principais Conselhos Nacionais são convidados ao Fórum e, a partir desse convite, têm autonomia para escolher quais serão as pessoas que participarão das reuniões, conforme apontam quatro entrevistados, dentre eles o 9 e o 5:

Foi a convite do Conselho, o governo mandou pro Conselho indicar representantes para compor o Interconselhos e aí na oportunidade o Conselho Nacional de Saúde fez a minha indicação. Me consultou, me indicou, eu aceitei a indicação e fui participar. (ENTREVISTA 9, 2017)

(...) surgiu essa oportunidade, houve um convite para os conselheiros, eu me inscrevi com muita vontade de levar as experiências já adquiridas na base para essas instâncias maiores, mais amplas. E aí teve a oportunidade de participar. (ENTREVISTA 5, 2017)

Por outro lado, dois representantes da sociedade civil relataram que foram diretamente convidados pelo governo, o que demonstra que o Fórum é um espaço que conta com uma composição que vai além desse convite direcionado a conselhos:

O que motivou no primeiro momento foi o convite, né... (...) por indicação de terceiros acabou que eu recebi o convite para participar. Um convite que partiu do Palácio, foi do governo. (ENTREVISTA 1, 2017)

(...) escrevi um artigo em um site falando sobre isso, reportando sobre transversalidade da política entre os ministérios e aí a Presidência da República viu meu artigo, (...) fez um convite especificamente para mim, porque eu ia fazer uma fala inclusive, como eles selecionavam algumas organizações para fazer fala na abertura, eu fui uma das pessoas selecionadas a partir do artigo (...) (ENTREVISTA 7, 2017).

Embora existam convites direcionados tanto a espaços de participação quanto a algumas pessoas, como demonstrado acima, o Fórum parece ter um perfil de pessoas engajadas em causas sociais, em militância por ampliação de direitos. A trajetória dos participantes é um aspecto muito importante para a ampliação da qualidade do processo democrático em curso, conforme aponta Demo (1996). Para o autor, a ideia de qualidade na participação remete à verificação da representatividade, legitimidade, participação de base, autossustentação e à maneira que os atores podem agir para alcançar seus objetivos. Nesse quesito, os atores entrevistados parecem ter um histórico que aponta um potencial elevado para ampliar a qualidade da participação nesse espaço, porém investigaremos adiante tanto esse histórico quanto a uma real capacidade de alcançar essa qualidade dentro do Interconselhos.

A experiência em outros espaços participativos foi abordada em nosso roteiro de entrevistas: 7 entrevistados apresentavam um histórico de participação de no mínimo dois espaços participativos diferentes antes de chegarem ao Interconselhos. Outros 3 entrevistados afirmaram que compunham pela primeira vez a instituição participativa que recebeu o convite do Fórum do governo, indo por meio dela participar das reuniões do Interconselhos. Uma característica foi comum aos 10 entrevistados: todos tinham atuado anteriormente em espaços colegiados ou em movimentos sociais que pautam a luta por direitos sociais. Tratam-se de fóruns, sindicatos, conselhos municipais e estaduais, redes e comitês, conforme demonstrado na tabela 8, que apresenta uma síntese da trajetória dos entrevistados:

**Tabela 8: Síntese da experiência dos entrevistados em outros espaços de participação social**

Pergunta: Você já teve alguma experiência em outros espaços participativos?	
Sim: Conselho Nacional da Juventude de São Paulo, Conselho da Criança e do Adolescente de Ubatuba - SP, Conselheira de Cultura de Ubatuba - SP, Conselheira da Criança e do Adolescente Ubatuba, Conselheira do Desenvolvimento Rural e Pesqueiro Ubatuba, criadora da campanha #OcupeOsConselhosMunicipais	Não. Somente CNDI, vindo da Pastoral da Pessoa Idosa de Alagoas (ajudou criação)
	Sim. Conselho Estadual do Idoso do RJ desde 2000, inclusive como presidente de 2013 a 2016.
Sim. Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional LGBT, Conanda e de alguns conselhos de Goiás.	Não. Somente no Conselho LGBT, atuei anteriormente na Rede Afro LGBT.
Sim. Fórum Nacional da Criança e do Adolescente, Fórum Nacional de Aprendizagem, Conselho Nacional de Relações do Trabalho, Conselho Nacional de Gestão do FAT, mais por meio do próprio CONANDA.	Sim. SIANP Rua - Comitê Interministerial e Fóruns Regionais (sobre participação no planejamento de Minas Gerais)
	Não em conselhos, mas fui membro ativo em cargos de lideranças de sindicatos desde 1983 representando as instituições em várias reuniões e articulações.
Sim. Conselho Estadual de Direito da Criança e do Adolescente - Paraíba.	Sim. Conselhos de direitos e fóruns diversos em SP, nas áreas de assistência e educação enquanto assistente social.

Fonte: autoria própria com informações de ENTREVISTAS, 2017.

Os entrevistados se aproximaram às temáticas que atuam hoje em diferentes circunstâncias de suas vidas. Alguns começaram sua atuação já na educação básica, por meio do movimento estudantil, outros se aproximaram devido à atuação profissional que têm, outros por motivos religiosos e também por interesses a partir de estudos que realizaram. Essa diversidade demonstra que não é uniforme a trajetória dos representantes da sociedade civil que compõem o Fórum, pois refletem a heterogeneidade presente na sociedade, o que torna a representação diversificada e plural.

As edições do Fórum não apresentam necessariamente as mesmas entidades nem as mesmas pessoas em suas reuniões. Justamente por não seguir as características de um conselho, o Fórum tem uma maior variação em sua composição quando comparadas suas reuniões às dos Conselhos Nacionais, por exemplo, que contam com número pré-determinado de entidades, com titulares e suplentes fixos a cada gestão e calendário previamente definido de reuniões e encontros.

Essa variação apresentada pelo Fórum Interconselhos em relação à presença de membros e entidades pode caracterizar em uma descontinuidade do debate que se realiza em

diferentes edições ou até mesmo repetição de pautas e demandas, mas pode ser algo equilibrado pela experiência apresentada pelos representantes que compõe cada edição do Fórum. É importante uma sistematização de informações, de acesso público, especialmente direcionadas aos novos participantes, contemplando as discussões e temáticas tratados no Fórum para que os avanços não se percam entre as edições e nem fiquem por cuidado unilateral do governo quanto ao que deve ser continuado ou descartado da agenda das reuniões. Uma base oficial de informações, a exemplo do que realizam os Conselhos Nacionais, por exemplo, com atas detalhadas de cada reunião, pode permitir que diferentes participantes das edições que ocorrem do Interconselhos entendam e contribuam de maneira mais qualificada aos debates tratados nesse espaço participativo.

*iii) Atuação dos participantes: participação qualificada?*

A atuação de cada entrevistado durante as reuniões do Fórum foi contemplada em um segundo bloco temático de perguntas, referentes à representação de cada um deles em suas entidades e no Interconselhos.

As entrevistas apontam que a atuação dos representantes no Fórum é marcada por atuação na articulação e mobilização dos demais participantes em torno de pautas que privilegiem a ampliação e fortalecimento das participação e da atenção do governo a determinadas demandas. A primeira representante da sociedade civil que tivemos a oportunidade de entrevistar destacou sua atuação em prol da pauta de ocupar espaços participativos e integrá-los em uma rede nacional:

(...) tem participação de diversos conselheiros do país, Conselhos Nacionais, então são os representantes máximos da questão da participação, que influenciam diretamente, (...) a minha fala foi bem provocativa. Foi cobrando na verdade os conselheiros: “e aí, galera, se vocês não promoverem essa rede, se vocês não se integrarem entre vocês” e assim... ao mesmo tempo, admirando, porque eu sei da dificuldade que é, pra que esses conselhos participem, o pouco incentivo que têm (...) (ENTREVISTA 1, 2017, p. 5).

(...) Nesse Interconselhos (2014), a gente foi pro Congresso para articular, para tentar, porque tava acontecendo a derrubada do decreto durante o Interconselhos, então é tipo, mostrando para a própria sociedade civil que ela não tinha capacidade, na minha visão era assim... tavam todos os conselheiros nacionais reunidos, ninguém conta essa parte dos bastidores, entendeu? (...) a gente atravessou a rua e tentou articular alguma coisa, fez um manifesto, que era a favor do decreto, tipo que várias entidades, pessoas, eu assino inclusive... a gente tentou fazer uma movimentação, mas a própria sociedade civil não resistiu a essa movimentação (...) (idem, p. 6).

A atuação que outros cinco entrevistados afirmaram ter durante o Fórum foi focada em inserir as temáticas das suas entidades representativas nas discussões levantadas dentro do Fórum, com destaque aos dois entrevistados do Conselho Nacional de Direitos do Idoso. Eles afirmaram que previamente, ainda nas reuniões regulares do CNDI, montaram estratégias de ação em grupo para que conseguissem inserir questões relativas à pessoa idosa no PPA:

Houve uma articulação anterior, né, como nós íamos e já sabíamos os temas e os grupos, então a gente criou estratégias de dividir os conselheiros naqueles grupos que a gente considerava extremamente importante para a pessoa idosa. A questão da assistência, a questão da saúde e dos direitos humanos. Então a gente não foi aleatoriamente se encaixando nos grupos, a gente se articulou para ganhar força na hora de nossa defesa, na hora de nossa fala. Entendeu? Então isso deu certo... (ENTREVISTA 6, 2017, p. 3)

Uma das pessoas entrevistadas afirmou que o maior destaque em sua atuação no Fórum foi devido à articulação entre pessoas de diferentes áreas temáticas no mesmo espaço de participação:

(...) foi muito muito interessante porque havia, um exemplo, outros conselhos participando, lideranças que compõem esses outros conselhos e então nós trocamos muitas experiências, nós trocamos experiência com companheiros, por exemplo, da reforma urbana, companheiros, por exemplo, de atingidos por barragem, companheiros no caso de assistência social, de educação, juventude, mulheres, questão racial, negros etc (ENTREVISTA 9, 2017, p. 2)

Essa articulação entre a sociedade civil que atua em organizações e movimentos de diferentes setores de mobilização e de políticas públicas é um aspecto muito importante que ocorre no Fórum Interconselhos. A integração entre diferentes áreas é visto pela Entrevistas 1 e 7 como o principal objetivo apresentado pelo Fórum, porém não consideram que esse objetivo é alcançado devido aos limites metodológicos e estruturais que o Fórum apresenta:

(...) acho que faltavam mais membros, acho que faltava capilaridade, né... Foi o que eu disse, um debate muito do topo da pirâmide e muito alto, eu acho, como te disse, que a gente não teve preparatório. Dois dias é muito pouco, é uma pré-estabelecida por eles, não fica evidente como que a gente poderia chamar esse movimento de forma independente. Então acho que isso daí é uma das primeiras coisas que tem que focar, é como fazer a gestão desse fórum, desse espaço, para que se torne mais consistente (ENTREVISTA 1, 2017)

Eu imaginava chegar naquele espaço e que eu ia debater a metodologia do trabalho, no próprio governo, como o governo ia construir, a partir de que, quais são os instrumentos que seriam reconhecidos, qual era o papel da conferência dentro do Fórum e isso não ocorreu. (ENTREVISTA 7, 2017).

Outros três entrevistados, indo a encontro do que apontam as respostas acima demonstradas, alegaram que a estrutura do Fórum não permite que sua atuação seja da forma que realmente gostariam. O formato pré-definido pelo governo, de agendas temáticas e reuniões gerais, como houve nas três primeiras edições do Fórum, ou a apresentações expositivas com reunião geral posteriormente, é uma estrutura que parece limitar a atuação dos representantes da sociedade civil nesse espaço participativo. Possivelmente, a construção coletiva do conteúdo e agenda, com maior autonomia à sociedade civil no desenho da estrutura e da metodologia do Fórum, é uma forma de ampliar o potencial democrático que esse espaço apresenta.

Retomando a questão da qualificação, conforme aponta Pedro Demo (1997), os critérios para caracterizar um espaço como ambiente de participação qualificada parecem não alcançarem consumação no Fórum Interconselhos. A partir dos critérios do autor, podemos verificar que existe um bom grau de representatividade no fórum, já que os principais Conselhos e algumas outras entidades e/ou pessoas de áreas bem distintas e perfis diferenciados compõem as reuniões. Entretanto, o alcance dos objetivos propostos em torno da democratização da decisões políticas são obstáculos que os entrevistados apontam, como podemos ver, tanto por questões estruturais de organização quanto por metodologias que não são capazes de explorar todo o potencial democratizante desse espaço.

Tatagiba e Teixeira (2006) apontam que a participação qualificada é fundamental para que os espaços de participação possam contribuir na democratização da política e dos processos decisórios no Estado. A autonomia dos atores, para as autoras, é um dos caminhos que precede uma participação qualificada, pois permite que exista defesa de interesses, objetivos de interação entre os participantes, capacidade de pautar o debate ou de ter o debate pautado. No Fórum, é possível notarmos que os participantes gostariam de expandir sua atuação, dadas as críticas que fazem à estrutura e metodologia, o que se apresenta como limites a uma participação qualificada, mesmo em um espaço com atores experientes no âmbito da participação social, considerando a trajetória ampla e diversificada que eles já vivenciaram, conforme pudemos ver anteriormente.

iv) *Difusão das informações e repasse da experiência*

Todos os 9 entrevistados que compunham Conselhos Nacionais à época das reuniões indicaram que fazem repasse relativo à sua participação no Fórum para todo o Conselho. Essa difusão de informações é importante para que o trabalho realizado no Fórum Interconselhos

seja de conhecimento de todos os demais conselheiros, porém a ausência de um maior espaço para debates a respeito do Interconselhos indica que os Conselhos não têm discussões aprofundadas a respeito desse espaço participativo:

A gente dava o informe no Conselho Nacional LGBT né, dentro da câmara técnica e também dentro do plenário, dos temas e da introdução do tema que eu estava representando, que era a questão dos LGBTs dentro dos subgrupos de discussão interna no Interconselhos. (ENTREVISTA 2, 2017)

Então a gente teve, numa das reuniões que a gente fez, ordinária, né, reunião deliberativa, a gente passou as etapas do processo, de acordo com o que foi debatido, encaminhado, como nós fizemos esse encaminhamento, como nos articulamos para montar essa estratégia e tal, nisso a gente deu esse retorno à plenária, mas a gente depois não soube mais, num recebeu nada por parte da organização né, eu por exemplo não (ENTREVISTA 6, 2017)

Os conselheiros seriam pessoas que poderiam contribuir muito para a ampliação e melhoria do Fórum, porém o próprio formato em que é elaborado o Interconselhos parece não incluir os conselheiros ou consultá-los apenas para algumas questões e não para contribuir em todo o desenho do evento.

Apenas um conselheiro alegou fazer um relato formal documentado a respeito do que é realizado no Fórum, enquanto os demais indicaram que fazem relatoria oral durante as reuniões. As entrevistas de número 7 e 10 apontam que os conselheiros repassam a outros espaços, além do Conselho Nacional que fazem parte, a sua experiência no Fórum. Essa prática demonstra que não estão limitados aos espaços que foram representando no Fórum o alcance que o Interconselhos tem, pois pessoas que estiveram nesse Fórum também compõem mais espaços de representação e podem levar até eles os debates e articulações oriundas do Interconselhos:

Nós temos prazo de 15 dias para mandar relatório, não temos muita alternativa... mas o próprio Conselho também te cobra relatório né, quando você manda o conjunto de pessoas para fazer a representação fora, esse conjunto tem que mandar informes e geralmente nas reuniões de pleno você dá o informe de como foi a dinâmica. O bacana é que o seguinte: o material que você não conseguia lá no Fórum, no PPA, você conseguia que fosse enviado depois direto ao Conselho... então tinha produções de material, você conseguia ter acesso... (ENTREVISTA 7, 2017)

Procurei ainda disseminar as informações sobre as discussões ocorridas no Fórum Interconselhos em todos os espaços que participei

na região Sudeste, sobretudo na cidade de São Paulo. (ENTREVISTA 10, 2017)

Essa prática de repassar a experiência, junto a conteúdos, compreende um aspecto muito importante na atuação da sociedade civil para além das reuniões no Fórum. Há nesse fenômeno uma forma de aprofundamento da cultura democrática, como vê Dagnino (2000) a partir de um processo de democratização da sociedade como um todo e não apenas do próprio regime político e de suas instituições, que, nesse caso, perpassam a instituição participativa do Interconselhos.

A prática de difusão das informações em prol da construção de uma cultura política exige que a equipe técnica responsável pelo Fórum assuma o compromisso de registrar e publicizar as discussões ocorridas nas reuniões. Essas informações sistemáticas ajudam o desenvolvimento de estudos e análises a respeito da participação nesse espaço, que ganha ainda mais visibilidade e colaborações de pessoas interessadas.

A articulação do Fórum Interconselhos com outros espaços de participação, como as Conferências e os próprios Conselhos Nacionais, tem potencial para ir muito além do convite que fazem quando há edições do Fórum. Metodologias, conteúdos, relatórios, demandas, deliberações de diferentes espaços podem se complementar, formando um sistema de participação que se integre melhor à administração pública, garantindo que todas as instâncias se integrem e se complementem adequadamente em prol da democratização de decisões no Estado e nas políticas públicas.

v) *Capacitação e preparo dos participantes*

As entrevistas apontam que, anteriormente ao Fórum, poucas pessoas são convidadas a contribuir com o governo para o desenho do Fórum ou a forma dessa contribuição não é significativa no sentido de alcançar as perspectivas da sociedade na estrutura do Fórum. Segundo oito entrevistados, a pauta do Fórum Interconselhos é elaborada unilateralmente pelo governo. Apenas dois indicaram que essa elaboração ocorre de forma conjunta, entre governo e sociedade. Nesse aspecto, enxergamos que a exclusão da sociedade civil na elaboração da pauta do Fórum é um fator limitante à democratização desse espaço de participação, dado que a maioria não realiza nenhuma colaboração a respeito da agenda que o Fórum abordará. Assim, muitos temas ou sugestões consideradas importantes pelos atores sociais acabam ficando de lado ou sendo enfraquecidas por essa escolha do governo em não contar com a colaboração da sociedade na definição da agenda do Interconselhos.

A qualificação e o preparo para participarem do Fórum foi algo que as entrevistas nº 1 e 2 apontaram que não é realizado pelo governo. Os demais entrevistados, por outro lado, afirmaram que existe esse preparo, mas se dividiram quanto à qualidade dessa ação. Quatro entrevistados afirmaram que existe esse preparo e conseguiram se capacitar por meio dele, enquanto dois afirmaram que ele ocorre sim, mas é de maneira superficial, por linhas gerais, como podemos ver em algumas respostas a seguir:

Sim, houve todo um suporte muito interessante, porque tanto na internet a plataforma como nos materiais que eram enviados aos conselheiros, a gente sempre ficou muito a par (...), numa das reuniões do Conselho Nacional da Pessoa Idosa, foi um técnico do planejamento mostrar para a gente como seria o formato do PPA e foi um momento onde a gente tirou muitas dúvidas e esclareceu também muita coisa que a gente não viu ainda definido ou não tinha ainda... (ENTREVISTA 5, 2017)

Sim, houve em linhas gerais para assim dizer, através dos debates do próprio conselho né que deu todo subsídio para intervenção lá, então é o que nós já tínhamos de acordo com os debates dentro do próprio conselho. (ENTREVISTA 9, 2017)

Outra entrevista, de nº 3, afirmou que isso ocorre muito em cima da hora, sem um tempo adequado para um devido estudo e preparo. A entrevistada de nº 7 afirmou que ocorre esse acesso a informações para que eles se preparem para o debate, mas aponta um aspecto negativo disso: ela conseguiu perceber que tudo já está muito definido pelo próprio governo justamente pelas informações que acessou anteriormente ao Fórum:

Sim, era assim que a gente já sabia que a pauta tava definida. Porque a gente recebia informações antecipadas, depois que selecionavam quem eram as pessoas que iam, o próprio governo selecionava, então você recebia informações e material para se preparar para os temas que iam ser debatidos lá, aí que a gente já sabia que a pauta tava fechada. (ENTREVISTA 7, 2017)

Os entrevistados 5 e 6 afirmaram que o governo esclareceu anteriormente ao Fórum o papel que a sociedade civil teria durante as reuniões. Já os outros oito entrevistados negaram que o governo esclarece o papel que eles terão no evento, o que é preocupante pois tende a desqualificar o potencial que a sociedade civil terá durante as reuniões e os debates. A preparação e capacitação constituem elementos importantes para que a sociedade civil tenha capacidade de tensionar o debate, argumentar a favor dos seus objetivos e contribuir para a democratização das decisões que são tomadas dentro desse espaço participativo.

Os conselheiros apontaram que existe um consenso nas reuniões de suas entidades para decidir quem fará a representação no Fórum, sem necessidade de votação porque são

escolhidos aqueles que apresentam afinidade com a área, ou seja, que já possuem alguma capacitação para atuarem no fórum. Os entrevistados nº 2 e 8 apontaram que foram escolhidos porque compõem câmara ou comissão, dentro dos seus respectivos conselhos, ou por apresentar experiência nesse formato de participação em planejamento governamental:

Então, na época que eu fui convidado a participar do Interconselhos, eu fazia parte da Câmara Técnica de Monitoramento do Plano e do Orçamento Federal. (...) E por fazer parte dessa câmara técnica, ser presidente na época dela, eu fui destacado dentro do Conselho Nacional LGBT, para participar dos encontros Interconselhos do governo federal. (ENTREVISTA 2, 2017)

A gente participa do comitê que a gente chama de comitê SIANP RUA - Comitê Interministerial de Monitoramento e Acompanhamento da Política da População de Rua e participo muito do (...) espaço igual a esse do Interconselhos, pra ver as metas do governo do Estado lá em Minas Gerais... hoje chama Fóruns Regionais. (ENTREVISTA 8, 2017)

Essa escolha indica uma boa capacitação dos conselheiros em temas que exigem algum conhecimento técnico dentro dos debates do Fórum a respeito do tema. Nas respostas, porém, pudemos ver em diversos momentos que os participantes se preparam para debates orçamentários que não ocorrem no Fórum: o debate no Fórum propõe transversalizar a discussão do planejamento governamental e de políticas públicas, não decidir a respeito de alocações orçamentárias que acontecem posteriormente por meio da LDO e da LOA:

A questão orçamentária é ausente do fórum interconselhos, falta essa profundidade no debate orçamentário. (ENTREVISTA 1, 2017)

Sim, eu acho assim, que o que deveria ser mais aprofundado seria a priorização daquilo que se debate... entendeu? Então assim, porque: porque a questão técnica orçamentária vindo, muitas vezes quem é representante da sociedade civil não tá muito matriculado naquilo ali, mas quem tá sabe o que quer... então como é que faz a junção dessa questão da discussão técnica, mas juntando com aquilo que o participante sabe o que quer... ele não sabe é como fazer, como estruturar naquela logística ali que se coloca, mas ele sabe o que quer... (ENTREVISTA 3, 2017)

Acho que deveria ser mais didaticamente apresentável, porque orçamento é uma situação muito difícil, é uma área muito técnica. Por ser uma área muito técnica, ela traz algumas dificuldades de compreensão, né, porque tem alguns procedimentos no governo né, na conduta governamental, que requer que um técnico, apenas um técnico, possa fazer determinados procedimentos, que pessoas que estão um pouco distante desse processo não conseguem capturar a informação, entendeu? (ENTREVISTA 6, 2017)

Alguns aspectos precisam ser levantados a partir dessas percepções que os entrevistados apontaram. Primeiramente, essas manifestações apontam que existe uma falta de conhecimento sobre a função do fórum, seja porque os participantes não conseguiram

compreender isso a fundo ou porque o governo não deixa claro para eles aquilo que deverá ser discutido nas reuniões. Outro ponto é que, levando em conta que a sociedade apresenta essas queixas, a própria equipe técnica responsável pelo evento poderia incluir debates orçamentários dentro das reuniões do Fórum Interconselhos, de forma a complementar todo o debate de planejamento e políticas públicas que já ocorre nas reuniões.

É fundamental que qualquer debate referente a orçamento esteja muito bem amparado por capacitação dos participantes para que consigam manifestar suas demandas de maneira adequada, assim como a própria equipe técnica precisa amparar e adequar o debate levando em conta que os participantes não são especialistas no tema, mas podem sim participar da discussão e manifestar suas escolhas. Dagnino (2002) aponta que essa necessidade de capacitação específica pode levar limites aos espaços de participação, já que não é sempre que ocorre a difusão das informações necessárias para que as pessoas possam contribuir de forma adequada ao que exige aquele modelo de participação. A adequação a essa demanda trata-se de atender a mais uma demanda que a sociedade apresenta, de forma a democratizar a estrutura e a metodologia do Interconselhos, pois todos os 10 entrevistados apontaram que é necessário um aprofundamento do debate orçamentário dentro do Fórum.

vi) *Poder de decisão: limites e possibilidades*

Os 10 entrevistados apontaram que o objetivo do Fórum Interconselhos passa por ampliar e democratizar a participação social, embora não necessariamente isso seja alcançado segundo as respostas que alguns deles deram:

Primeiro é ser um espaço de unidade entre todos os conselhos de participação social dentro da esfera do poder público federal né, a gente tá falando do interconselhos federal. Segundo, é tentativa de fazer com que o debate em torno das políticas públicas, do orçamento público, ele fosse transversalizado com os representantes da sociedade civil dentro do governo. (...) (ENTREVISTA 2, 2017, p. 3)

(...) então pelo que foi apresentado, o objetivo do fórum era buscar uma participação popular mais ampla, acho que era esse. (ENTREVISTA 3, 2017, p. 3)

Entendo que o principal objetivo é o de capacitar os conselheiros por setor de participação para que de fato possam participar das decisões no âmbito de cada política com mais propriedade e conhecimento. (ENTREVISTA 10, 2017, p. 2)

É necessário que o Fórum se adeque às demandas da sociedade também nos aspectos referentes a sua estrutura, funcionamento, metodologia para que o poder de decisão seja

democrático. O distanciamento entre a expectativa e desejo dos participantes daquilo que realmente ocorre durante as reuniões pode ser um obstáculo ao alcance dos objetivos iniciais de democratizar o Plano Plurianual, tendo em vista que as pessoas podem se desmobilizar por não encontrarem respostas ou não se sentirem capazes de atuar nesse espaço.

Os entrevistados apresentaram opiniões distintas entre si quanto ao compromisso do governo em cumprir aquilo que é apresentado dentro do fórum, assim como três pontos distintos de opinião quanto à diferença no poder de debate entre governo e sociedade civil dentro do Interconselhos, abaixo apresentados na tabela 9 com síntese das respostas:

**Tabela 9 - Síntese sobre o compromisso de concretização e relação entre sociedade e governo**

Na sua opinião, existe um compromisso por parte do governo para concretização dos debates realizados no Fórum?	Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro no Fórum?
Não.	Desigual, governo leva vantagem.
Sim.	Positiva, técnicos parecem ajudar sociedade.
Sim.	Amistoso, às vezes técnicos venciam.
Não, mudança de governo prejudicou.	Positiva, ambos falavam nas suas horas.
Não, nota 4 numa escala até 10.	Positiva, boa para quem é autêntico.
Sim, no governo anterior. Atualmente não sabe.	Positiva, sociedade civil é mais ativa.
Não, poucas coisas apenas.	Amistosa, mas governo leva vantagem porque pessoas extremas nem compareciam.
Sim, no governo anterior tentavam.	Amistosa, às vezes os debates tensionavam com vantagem aos técnicos.
Sim, o governo anterior tinha.	Positiva, visando consenso.
Não.	Aparentemente amistosa, governo leva vantagem.

Fonte: autoria própria com informações de ENTREVISTAS, 2017.

Quatro respostas apontaram que é igual entre as duas partes o poder de debate; cinco apontaram que existe diferença e é o governo quem apresenta maior capacidade de debater e influenciar outros indivíduos nesse espaço; apenas um entrevistado enxergou que é a sociedade civil quem tem maior poder no debate ocorrido dentro do Fórum. Isso aponta que a opinião da sociedade civil não é predominante nos debates, o que pode ser uma limitação no poder democratizante para a construção do PPA, como aponta a Entrevista 4:

(...) o que dava para entender o que estava posto ali era: vocês vão poder falar, mas depois o governo que define o que entra e o que não entra, né. O debate é amplo, mas tem coisas que o governo vai dizer: isso aqui entra, isso aqui não entra. Uma visão que eu tive, experiência que eu tive foi essa. (ENTREVISTA 4, 2017)

O Fórum é atualmente o espaço principal para diálogo com a sociedade civil a respeito do planejamento governamental. O trabalho dos burocratas é realizado rotineiramente em seus espaços técnicos para que o Plano seja desenvolvido e finalizado a cada quatro anos, porém consideramos que a opinião da sociedade civil precisa ser predominante ao menos no Fórum Interconselhos, tendo em vista que é nesse espaço que o próprio governo propõe ouvir os representantes dos Conselhos e movimentos sociais.

O modelo de reuniões por meio de um fórum, como ocorre no Interconselhos, é uma característica positiva desse processo participativo no PPA. Entre os dez entrevistados, nove apontaram que se sentem à vontade para colocar as próprias ideias durante as reuniões. Essa informação revela que o modelo de participação por meio de um fórum é adequado às necessidades de apresentação de demandas e sugestões por parte da sociedade civil. Entretanto, não deixa de ser necessário que outros aspectos sejam implementados e revistos para que o Fórum alcance uma ampla democratização do planejamento no Brasil, conforme apontam, por exemplo, as respostas que obtivemos nas duas perguntas apresentadas nos parágrafos anteriores.

Segundo cinco atores que entrevistamos, como demonstrado na tabela 9, o compromisso do governo federal em honrar a concretização dos debates realizados no Fórum Interconselhos é muito baixo. Eles não viram os debates serem implementados por meio de ações do Estado, sejam em programas governamentais ou em políticas públicas. Outros cinco atores acreditam que o governo implementa sim aquilo que é debatido nas reuniões do Fórum, porém 3 ressaltam que isso ocorria durante o governo da presidenta Dilma Roussef, que foi interrompido no primeiro semestre de 2016.

Nesse caso, entendemos que o projeto político levado por cada governo que assume o Poder Executivo parece importar quanto ao compromisso que tem com iniciativas de participação social. A forma pela qual o Estado decide implementar iniciativas de participação é importante para compreendermos o projeto-político que se encontra em meio a essas iniciativas, principalmente quando tratamos de uma participação institucionalizada. Neves (2008) aponta que a participação pode ter duas características opostas: democratização o poder decisório, permitindo um maior controle democrático do Estado ou transferência de responsabilidades estatais à sociedade, de forma a aumentar a atuação do setor privado em questões públicas.

A relação entre governo e sociedade civil dentro dos espaços participativos é fundamental também para indicar o potencial que aquela participação tem em gerar debates democráticos e contribuir para o desenvolvimento de ações públicas que atendam às

demandas sociais. Cinco entrevistados apontaram que o governo assume com vantagem o debate quando ocorriam tensionamentos de opiniões dentro das reuniões, pois aparentemente estão mais preparados para lidar com as questões técnicas que se inserem no planejamento governamental, conforme afirmou a entrevistada nº 1: “O governo tem mais força que a gente... É no espaço deles, é na data deles, quando eles definem. (...) a forma como você coloca o debate é uma forma de hierarquia.”

Outros cinco entrevistados declararam que as relações eram boas entre representantes do governo e da sociedade civil no Fórum, mas não necessariamente favorável à democracia. Isso ocorreria por existirem burocratas que defendem a participação e acreditam naquele espaço ou porque naquele momento o governo deixava todos à vontade para falarem e decidiria posteriormente o que de fato seria feito com as demandas oriundas daqueles debates. Essa concentração de poder decisório ainda restrita aos burocratas após o Fórum para a finalização do PPA não parece contribuir com a real proposta de democratização da ação governamental que o Interconselhos propõe, o que caracterizaria um limite a esse espaço, tendo em vista que as decisões continuam muito além dele - quando a sociedade civil já não está mais presente nas discussões.

O PPA aparece nesse contexto enquanto um instrumento que baseia a disputa por projetos políticos de um Estado que mantém o poder decisório concentrado em seu aparato técnico, pois a sociedade civil parece ter pautas diferentes a serem tratadas no Plano. O Fórum, enquanto espaço para representação da sociedade civil em assuntos do PPA, é onde essa disputa ganha evidência, tendo características e resultados que parecem contribuir para que o Estado perpetue no Plano suas decisões.

*vii) Visão e expectativas*

Os entrevistados têm uma visão semelhante quanto ao papel do Interconselhos. As respostas indicam elementos em comum quanto à expectativa de democratização do PPA e de partilha com a sociedade civil do poder decisório, que antes se encontrava mais concentrado na área técnica do governo, assim como da existência de um debate transversal acerca do planejamento governamental. O quadro abaixo demonstra uma síntese das respostas a respeito dos objetivos que cada entrevistado acredita que o Fórum tem:

**Tabela 10: Síntese da opinião a respeito dos objetivos do Fórum Interconselhos**

Pergunta: Para você, quais seriam os objetivos do Interconselhos?	
Democratizar decisões orçamentárias e de políticas públicas	Chegar a um denominador comum, contruindo propostas
Espaço de unidade entre todos os conselhos de participação social dentro da esfera do poder público federal e promover debate em torno das políticas públicas, do orçamento público, transversalizado	Capacitar os conselheiros para participar das decisões no âmbito de cada política com mais propriedade
Promover participação popular ampla e temática	Reunir os vários conselhos, pensar o conjunto, diferentes áreas
Discutir com sociedade, levar sociedade para dentro dessa peça orçamentária	Transversalizar, mas não ocorreu. Metodologia nunca existiu de forma coletiva.
Ter retrato real das políticas públicas, de todas as áreas, abordar o conjunto.	Dinâmica de ouvir a sociedade civil, oportunidade para enviar suas questões

Fonte: elaboração própria com informações de ENTREVISTAS, 2017.

Os objetivos que cada entrevistado enxerga na função do Fórum parecem corresponder à expectativa daquilo que o governo propõe para esse espaço de participação, conforme vimos nas seções anteriores desse terceiro capítulo. Entretanto, a expectativa dos entrevistados nem sempre é atendida, pois limitações metodológicas ou estruturais estão presentes no processo de democratização das decisões no Interconselhos, o que pode acarretar em descontentamento da sociedade civil com esse espaço participativo. Atividades que poderiam continuar após o Fórum, como ações de monitoramento e avaliação do PPA, parecem encontrar nessa diferença entre expectativa e realidade um motivo para não alcançarem o êxito esperado inicialmente quanto à continuidade dessas ações. Como aparece em outros pontos da nossa análise, aqui é importante novamente ressaltar a necessidade de aproximar mais a sociedade civil à organização, formulação de conteúdos e de metodologia que o Fórum utilizará. Embora exista um diálogo prévio do governo com alguns membros da sociedade para elaborar o Fórum, não parece uma ação suficiente para que as demandas nesses aspectos específicos sejam devidamente atendidas.

A disposição da sociedade civil em manter as atividades do Fórum, ocupando esse espaço, aparece nas entrevistas quando perguntamos se eles apresentavam interesse em frequentar edições futuras do Interconselhos. Nove entrevistados apontaram que têm interesse em comparecer a futuras edições do Fórum: “Muito, inclusive agora que eu já sei como acontece e já trago uma experiência, né? Então eu penso que a oportunidade dos próximos tanto eu vou saber melhor, como eu vou contribuir melhor” (ENTREVISTA 5, 2017).

A Entrevista 7, porém, tem um posicionamento diferente e condicionou sua participação em edições futuras a mudanças no Fórum: “Olha, depois que eu vivenciei os dois instrumentos, não se não mudar a forma de tratamento com a sociedade civil” (ENTREVISTA 7, 2017). A entrevistada acredita que é necessário rever metodologias, conteúdos e estrutura do Fórum para que a sociedade civil tenha mais espaço e poder nas decisões, mudanças que consideramos fundamentais para que o Fórum alcance um nível de democratização maior.

A conjuntura política do país traz preocupações que aparecem nas entrevistas quanto à expectativa de continuidade tanto do Fórum, quanto de outros espaços de participação que os entrevistados fazem parte:

Então a partir do momento que você vê uma possibilidade, a participação popular, às vezes o Estado da forma que tá lá, a política que tão fazendo, às vezes eles fazem por obrigatoriedade daquele momento. Aí se a gente tem um governo aliado que ele já não escuta tanto, imagina um que não é aliado, tá a serviço de outro segmento e isso é combatido por eles, participação popular, socialização do poder de decisão, então se lá não tá a serviço disso, com certeza eles não vão respeitar nenhum espaço e se assim fizerem a escuta não vão implementar nada, entendeu? *Porque eles vão fazer isso em outro segmento que apoia, que faz isso, talvez lá eles escutam... se você pegar a reforma trabalhista, quem foi que escutou? O fórum de discussões do empresariado... se você pegar a previdência, vai ser a mesma coisa, então eles não vão escutar aquele que te falei, que são os radicais que são contra... eles vão escutar quem tá com eles pra vencer os que são contra, entendeu, então é mais ou menos isso.* (ENTREVISTA 3, 2017. Grifo nosso.)

Nove entrevistados seguem o mesmo posicionamento da Entrevista 3, pois se preocupam e vêm limites à continuidade de ações democratizantes por meio dos espaços de participação devido à conjuntura política do país. Eles alegam problemas como falta de repasse de recursos financeiros, desmobilização de parte da sociedade civil, descompromisso do governo em ouvir esses espaços:

(...) eu tenho medo de primeiro: desse governo não assumir as deliberações ou então de maquiagem, de ser uma coisa de fazer de conta: eu to dialogando com a sociedade civil, esse governo conversa sim, essa história toda que a gente

tem visto aí que pode aparecer nesse atual governo Temer. (ENTREVISTA 3, 2017)

(...) e eu acho que esse governo, a tendência dele é, se necessário for para ele seguir uma forma de dizer que consultou a sociedade, essa sociedade vai ficar muito pouco representativa e sem voz, assim, uma voz de fantasia assim, sabe... nada efetivamente concreto, sabe? Chama alguns segmentos, pede opinião desses segmentos, mas não sei se um processo democrático (...) (ENTREVISTA 6, 2017)

Se você pegar hoje aqui no governo federal, acho que pouquíssimos conselhos estão funcionando. O CONANDA é um conselho que a gente tem sustentado, batido para funcionamento... acho que o Conselho Nacional de Assistência Social é outro conselho que tem funcionado, mas outros conselhos a gente tem percebido... o Conselho de Juventude se encerrou praticamente, o Conselho de Cultura também parece que não tá mais funcionando e outros conselhos que a gente tem visto aí esses espaços de participação sendo enfraquecidos. (ENTREVISTA 4, 2017)

É necessário continuarmos analisando os espaços de participação e levar em conta a conjuntura política e econômica do país, pois decisões e acontecimentos no Estado ou governo impactam também esses espaços. Já existem estudos que estão monitorando essa relação entre os espaços e a atual conjuntura do país, que precisam ser continuados e utilizados de forma a não deixar que os espaços se enfraqueçam e que a sociedade civil seja afastada das decisões políticas do país.

A conjuntura política do Brasil atualmente é preocupante. Demier (2017) aponta que o impeachment ocorrido no ano de 2016 foi, na verdade, um golpe de partidos e alguns setores da sociedade, como representações industriais, a fim de assumir o comando do país para dar espaço a suas preferências nas ações do governo. Esse acontecimento político implicou em graves consequências para os espaços de participação, pois, conforme apontamos em respostas das entrevistas e no trabalho de Avelino, Alencar e Costa (2017), a continuidade dos espaços de participação está comprometida. A continuidade do Fórum Interconselhos, considerando inclusive os limites apresentados em sua edição mais recente, também parece estar comprometida. É muito preocupante verificar que os espaços de participação ainda dependam de governos para atuar, sem o reconhecimento do potencial democrático em busca do desenvolvimento social que são capazes de alcançar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Fórum Interconselhos é um espaço de participação social que compõe o conjunto de instituições participativas que fazem parte dos avanços democráticos oriundos da luta de movimentos sociais que, desde os anos 60, já apresentavam capacidade de mobilização política e articulação em prol de direitos no Brasil. Não é uma iniciativa espontânea do governo ou da sociedade civil atuante somente nos últimos anos, mas é resultado de uma trajetória de atuação de movimentos sociais inseridos na história do país.

A existência de um espaço participativo que tem o Plano Plurianual como objeto principal representa um avanço muito grande no desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil. Trata-se de mais uma possibilidade de democratização e tensionamento de decisões tradicionalmente centradas na burocracia estatal. A centralização tradicional do PPA nas mãos do governo durante alguns anos no Brasil implica em dificuldades para que o próprio Estado consiga, atualmente, alcançar a melhor forma de incluir a sociedade nos processos de formulação, implementação e avaliação do Plano. Um modelo ideal de participação no PPA não surgiria em uma ou duas edições de Interconselhos, é um trabalho contínuo em que o protagonismo dos interesses da sociedade civil precisa ser levado em consideração para que a democratização do planejamento das políticas e ações do Estado no Brasil seja alcançada.

Há muito a ser melhorado e democratizado na forma estabelecida no Fórum Interconselhos no que se refere ao debate com a sociedade e ao levantamento de demandas dos representantes das entidades, de maneira a possibilitar melhor inclusão no PPA de tudo aquilo que se passa no Fórum. A realização do Interconselhos limitada em dois ou três dias de reuniões, pré-estruturadas por maior influência das escolhas dos técnicos governamentais, acaba deixando a desejar no que tange à capacidade de atuação de cada membro da sociedade civil nesse espaço, tendo em vista que a continuidade de atividades ligadas ao Fórum, nos intervalos entre suas edições oficiais, é fundamental para que os resultados sejam ampliados.

É fundamental capacitar melhor a sociedade civil, assim como ela também precisa assumir uma postura mais ativa mesmo diante de tantos obstáculos que aparecem no processo de democratização do Fórum. A sociedade civil precisa atuar no Fórum Interconselhos de maneira autônoma, capacitada e qualificada. É importante que todos os representantes que têm a oportunidade de compor esse espaço tratem a experiência como uma das prioridades no conjunto de sua militância, a fim de democratizar o espaço e ampliar o alcance dos resultados que o Interconselhos pode apresentar. É fundamental que a sociedade mantenha uma postura

ativa, sempre cumprindo seus deveres enquanto representantes de suas entidades de base, ainda que as dificuldades e os obstáculos na conjuntura política do país possam ir contra a manutenção desse espaço de participação. Assim como manteve uma postura de luta e articulação coletiva mesmo em anos de ditadura no Brasil, a sociedade civil precisa enfrentar as dificuldades e fatos antidemocráticos da conjuntura política a partir de muito ativismo e mobilização em espaços públicos.

Conforme aponta Dagnino (2002), a necessidade de capacitação específica da sociedade pode representar um limite aos espaços de participação, já que não é sempre que ocorre a difusão das informações necessárias para que as pessoas possam contribuir de forma adequada ao que exige aquele modelo de participação. O Fórum Interconselhos apresenta uma forma que não favorece a sociedade civil na expressão de suas demandas, pois a maneira que elas são apresentadas durante as reuniões, que são reuniões rápidas e muito influenciadas pelos técnicos governamentais no desenho de sua estrutura, acabam não demonstrando naquele momento o conteúdo ideal que seja capaz de refletir no PPA os caminhos para solução de problemas que se expressam nas demandas dos representantes da sociedade civil. Parece haver, na verdade, manifestações por parte da sociedade civil que, por terem caráter muito generalista, podem não se concretizar. A demanda da sociedade que diz respeito à ampliação do financiamento para a saúde, por exemplo, expressa um descontentamento com o montante de recursos destinado ao SUS. Entretanto, a forma como o governo pode lidar com o conteúdo presente nessa demanda não é necessariamente capaz de solucionar o problema, pois ela por si só não se aprofunda no debate em relação à origem de recursos, montante a ser aumentado, como aplicar o aumento. Essa profundidade é necessária em todo o processo participativo do Fórum, a fim de não permitir que fique exclusivamente a cargo do governo os maiores detalhes de ações para as propostas da sociedade civil no PPA.

Existe uma centralização de decisões no aparato técnico do governo que persiste no PPA mesmo com uma instância de participação que tem o potencial de democratizar em alguma medida o planejamento e orçamento no Brasil. Dagnino (2002) aponta que há uma resistência da estrutura estatal em de fato compartilhar processos decisórios referentes às políticas públicas. Há uma distorção do papel democratizante que os espaços participativos podem ter, pois os Conselhos Gestores, por exemplo, em muitos casos acabam tendo uma função consultiva ou legitimadora daquilo decidido pelo Estado previamente (DAGNINO, 2002).

O Fórum Interconselhos tem natureza consultiva, o que é também um embate que a sociedade civil deve enfrentar para buscar a democratização dos processos referentes ao PPA,

tirando o protagonismo que o aparato técnico governamental tem nas decisões de planejamento e orçamento. A marca desse protagonismo é tão forte, inclusive no Interconselhos, que nem mesmo existe garantia de que as propostas da sociedade civil estarão no PPA, pois os relatórios mostram que diferentes setores do governo se reúnem posteriormente ao Fórum para que averiguem a possibilidade ou não dessas demandas estarem dentro do PPA. Dessa forma, fica comprometido o real compartilhamento do processo decisório com a sociedade, de maneira a comprometer inclusive sua continuidade a depender das decisões e disponibilidade do próprio governo em dar maior ou menos atenção ao Fórum. É ruim para a democracia que esse espaço de participação, assim como outros, como os Conselhos, fiquem à mercê de decisões governamentais e da instabilidade política na conjuntura do país.

Os diversos obstáculos e limites apresentados pela pesquisa não devem servir como motivos para que o Fórum seja descontinuado, muito pelo contrário: são apontamentos que explicitam a necessidade de constante reformulação para que esse espaço de participação ganhe mais espaço na administração pública e maior adesão da sociedade civil. Os aspectos positivos, por ora, precisam ser mantidos, como é o caso da liberdade de fala que os participantes apontam sentir dentro desse espaço, o que demonstra que é um modelo de participação muito bom para a democratização do planejamento no Brasil.

A trajetória da sociedade civil que participa do Interconselhos demonstra que os representantes das entidades têm histórico participativo e são capazes de alcançar uma participação qualificada se os requisitos básicos para isso forem cumpridos pela organização do Fórum que, infelizmente, ocorre predominantemente pelo governo. É uma sociedade civil capaz de lutar por hegemonia, de contribuir para o processo de formação democrática, seja alcançando espaços externos ao Fórum para levar suas experiências, seja em novas edições para continuar o trabalho que realizam nesse espaço de participação. É necessário que o Interconselhos ocorra regularmente, de maneira democrática, mas é também fundamental que o Fórum alcance resultados e ações além daqueles dias de reunião, conseguindo se articular com outras instâncias de participação e com a própria sociedade civil que não está presente nesses espaços institucionalizados.

A pesquisa deixa algumas lacunas que precisam ser preenchidas futuramente. A análise do Interconselhos enquanto um espaço de participação no planejamento governamental pode ser ligado a questões de decisões políticas na alocação de recursos orçamentários no Brasil? Como se dá a relação do Fórum com todas as outras formas de participação no PPA, sejam elas a partir dos debates em Conselhos que tratam do Plano, seja a

partir de reuniões entre técnicos do governo ou da própria burocracia com setores da sociedade que não estão no Interconselhos? Como a cultura política é enriquecida no Brasil com o desenvolvimento desse espaço de participação no planejamento da administração pública? Como o Interconselhos e a participação no PPA evoluirão nos cenários políticos futuros que o Brasil deve vivenciar? Essas questões não estão respondidas em nosso trabalho, porém pesquisas que procurem encontrar essas respostas são fundamentais para a continuidade da investigação desse espaço de participação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n 2, 2014, p.325 a 357.
- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedad Civil y Hegemonía**. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello. 2002.
- ALMEIDA, Débora Rezende. Prefácio: Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, Eduardo Moreira da & SOARES, Leonardo Barros. (Orgs). **Experiências de Participação Institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.
- ALONSO, Jorge. La sociedad civil en óptica gramsciana. **Sociedad civil**, v. 1, p. 1, 1996.
- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte,: Ed UFMG, 2000.
- ARAUJO, Mariana Peluso. Participação Social no Governo Lula: Os Casos do CDES e do CNDI. **DIVERSITATES International Journal**, v. 5, n. 02, 2013.
- AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. IPEA. Brasília, 2017.
- AVELINO, Daniel Pitangueira; SANTOS, José Carlos. **O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, volume 4, nº 2. 2014.
- AVRITZER, Leonardo. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. Biblioteca básica de Serviço Social. SP, v. 2, 2007.
- BRASIL. **Devolutiva final**. Relatório de Sistematização das Propostas Oriundas do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos Realizado em Abril/2015. Brasília. 207 p. 2015b.
- BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **3º Plano de Ação Nacional - Open Government Partnership**. Brasília, 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015: Mensagem Presidencial**. Brasília, 2011.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019: Mensagem Presidencial**. Brasília, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8243 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. Brasília, 2014.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MP. **Orientações para o Monitoramento Participativo do PPA 2016-2019** - Agendas temáticas e transversais. Brasília, 2016b.

BUEY, Francisco Fernandes. Um novo Materialismo. **Marx (sem ismos)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

CARDOSO Jr, J. C. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

CELLARD, André. **A análise documental**. POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Ed. Vozes, 2008.

CGU, Controladoria Geral da União. **Fórum Interconselhos 2017**. Disponível em <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/forum-interconselhos-2017>>. Acesso em 01 de novembro de 2017.

COHEN, J; ARATO, A. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (org.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

CONTRAF BRASIL. **Mudança no Fórum Interconselhos 2017 corta número de participação social**. 2017. Disponível em <<http://contrafbrasil.org.br/noticias/mudanca-no-forum-interconselhos-2017-corta-numero-de-participacao-social-21a8/>> Acesso em 09 de dezembro de 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. L&PM Editores, 1981.

COUTINHO. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017. 181f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**, p. 61-102, 2000.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. **La disputa por la construcción democrática en América Latina**. CIESAS, 2006.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Mauad X, 2017.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. Cortez Editora:, 1996.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil**. Rio de Janeiro, Relumê-Dumara, 1995.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. Libertas, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83 – 94, jul-dez, 2008.

- DURIGUETTO, María Lucía; MONTAÑO, Carlos. **Estado, classe e movimento social**. Ed. Cortez, 2010.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Clube de Autores, 2009.
- ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. Tradução livre. 2010.
- ENTREVISTAS. Respostas da sociedade civil ao roteiro de perguntas para a dissertação. **Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10**. Brasília, 2017.
- FORNAZARI, Fabio; MACEDO, Jana; BESERRA; Debora. Plano Plurianual (PPA) do governo federal e Fórum Interconselhos: uma experiência estratégica de participação social. **IX Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2016.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. São Paulo, Ed. Cortez, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Editora Vozes Limitada, 2014.
- GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. Ed Loyola, 2008.
- GOMES, Romeu. Capítulo 4: **Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. Galiza, Estaleiro Editora, 2011.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.
- GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.
- HAGUETTE, Teresa. **Metodologias qualitativas em pesquisas sociais. Petrópolis: Vozes, 1987**.
- HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª Ed. Annablume, SP, 2006.
- IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas - Volume 01**. Brasília, 2010.
- LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa . In: **EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: estratégias de avaliação**. PIRES, Roberto (org.). Brasília: Ipea, 2011.
- LESSA, Sérgio. Lukács, ontologia e método: em busca de um (a) pesquisador (a) interessado (a). **Revista Praia Vermelha. Pós-Graduação, Serviço Social**, v. 1, n. 2, p. 1, 1999.
- LUKÁCS, Gyorgy.. Determinações para a crítica particular do desenvolvimento da sociologia. In: NETTO, J.P. (org.) **Sociologia**. Col. Grandes Cientistas Sociais n.º 20. São Paulo: Ática, 1981.
- MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. SP, Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl. **Miséria da Filosofia**. Porto: Escorpião, 1976.
- MARX, Karl. **O capital, livro I**. São Paulo, Boitempo, 2014.

- MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS. **Fórum Interconselhos de novembro de 2017 foi uma farsa, afirma CNDH**. 2017. Disponível em <<http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/noticias/forum-interconselhos-de-novembro-de-2017-foi-uma-farsa-afirma-cndh>> Acesso em 09 de dezembro de 2017.
- NETTO, J. Paulo. **Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política**. Oficina de Livros, 1990.
- NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. Serviço **Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 668-700, 2009.
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao Método de Marx**. Vídeo-aula de curso ministrado na Universidade de Brasília. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2016. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=2WndNoqRiq8>>. Acesso em 01 de julho de 2016.
- NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.
- NEVES, Ângela Vieira. **Democracia e Participação Social: Desafios Contemporâneos**. Campinas: Papel Social, 2016.
- NEVES, Ângela Vieira. **Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social**. In: NEVES, Angela V.; CASTRO, Alba Tereza B. de, (Orgs.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- OLIVEIRA, Valéria Rezende de. **Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, volume 3, nº 1, 2011.
- PARTICIPANTE DO IV INTERCONSELHOS. **Documento de relatoria de participação em evento**. Brasília: 2017.
- PEREIRA, Potyara A. P . **Controle democrático como garantia de direitos da pessoa idosa**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005
- PLANEJAMENTO. **Monitoramento Participativo: Fórum Interconselhos no PPA**. 2017. <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/forum-interconselhos>> Acesso em 01 de novembro de 2017.
- PORTAL BRASIL. **Iniciativa brasileira de participação social recebe prêmio da Onu**. 2014. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/07/iniciativa-brasileira-de-participacao-social-recebe-premio-da-onu>> Acesso em 01 de novembro de 2017.
- práticas na esquerda latino-americana. In: Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2000.
- SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia. **Petrópolis: Vozes**, 1999.

SIMIONATTO, Ivete. **Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil.** In: Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica. In: Angela V. Neves; Alba Tereza B. de Castro (Orgs.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira.** UFRJ, 2006.

TATAGIBA, Luciana; CHAVES TEIXEIRA, Ana Cláudia. Participação e democracia Velhos e novos desafios. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, 2006.

TEIXEIRA et al. **Idéias.** Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, ano 5/6, 1999.

## ANEXO - Roteiro de entrevistas da sociedade civil

### **Bloco temático: Conselheiro (associativismo)**

- Você já teve alguma experiência em outros espaços participativos?
- Você participou de quais edições do Fórum Interconselhos?
- Como você se aproximou da temática da entidade que você representa?
- O que o motivou a participar do Fórum Interconselhos?

### **Bloco temático: Representação (retorno às bases, representação técnica e política)**

- Como se deu a sua representação no Fórum na/nas edições em que participou?
- Há um retorno da sua representação no Fórum para sua entidade/órgão? Como ele se dá?

### **Natureza/organização/gestão (composição, metodologia)**

- Como foi o processo de escolha para você estar no Interconselhos representando sua entidade?
- Você tem acesso às informações/legislações necessárias para participar dos debates do Interconselhos? De que forma acessa?
- Para você, quais seriam os objetivos do Interconselhos?
- Você considera que o papel de cada representante foi definido e esclarecido previamente?

### **Bloco temático: Poder de decisão (influência, poder deliberativo)**

- Quem define a pauta do Interconselhos? Você contribuiu na elaboração da agenda do Fórum?
- Na sua opinião, entre governo e sociedade civil existe diferença no poder de debate no espaço do Fórum? Algum tem mais influência que o outro?
- Nas reuniões, você se sente à vontade para colocar suas ideias?
- Você acredita que o debate orçamentário deveria ser aprofundado dentro do Fórum?

### **Bloco temático: Práticas políticas (burocracia/tecnocracia, tensão)**

- Na sua opinião, existe um compromisso por parte do governo para concretização dos debates realizados no Fórum?
- Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro no Fórum?
- Existe pressão/fiscalização para execução das deliberações por parte da sociedade civil?

### **Bloco temático: Impactos/avanços/desafios**

- A participação da sociedade civil no Interconselhos possibilita a ampliação da democratização dos espaços públicos e da gestão das políticas públicas no governo federal? Por quê?
- Quais os avanços que você destacaria que o Interconselhos trouxe para a democratização do processo político decisório no planejamento governamental?
- Quais os limites enfrentados pelo Interconselhos?
- Você pretende estar presente em futuras edições do Fórum?
- Na conjuntura política atual do Brasil, como você vê o espaço do Fórum Interconselhos e demais espaços de participação social?