



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

PATRÍCIA MIRANDA MENEZES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO:
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

Brasília
2016

PATRÍCIA MIRANDA MENEZES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO:
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em História, Sociedade e Cidadania.

Orientador: Tânia Cristina Cruz

Coorientador: Gilson Ciarallo

Brasília
2016

PATRÍCIA MIRANDA MENEZES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO:
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS GOVERNOS LULA E DILMA**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* História Sociedade e Cidadania

Orientador: Tânia Cristina Cruz

Coorientador: Gilson Ciarallo

Brasília, ____ de _____ de 2016.

Banca Examinadora

Profª. Dra. Ana Luiza Backes

Prof. Dr. Leandro Bulhões

AGRADECIMENTO

Agradeço a minha tia, madrinha e mãe do coração, Selma Menezes, pelo apoio incondicional.

Agradeço ao meu chefe, Antônio Carlos Vilaça, pela oportunidade concedida de aprimorar meu conhecimento científico.

Em nome do Fernando, Marcos e Silveira, agradeço à toda equipe da Secretaria de Governo da Presidência da República, que me acolheu durante este período.

Muito obrigada!

O Brasil é feito por milhões de movimentos, de organizações, de pessoas anônimas que lutam para construir um processo de participação na defesa dos seus interesses (...) celebrar o diálogo e a participação social significa celebrar a democracia e significa também celebrar a possibilidade de transformações profundas quando elas são requeridas por um país (...) então, quando eu digo que celebrar o diálogo significa celebrar a democracia, eu quero dizer, celebrar a única condição de transformar. A participação social tem esse caráter inerentemente transformador, porque ela mostra o rumo que o povo do país quer trilhar. Quando [a participação social] se estrutura, ela não deixa pedra sobre pedra e nem dúvidas nos corações e nas mentes.

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

RESUMO

Em 2003, a relação entre Estado e sociedade sofreu uma inflexão quando o Poder Executivo Federal restabeleceu os padrões de relação preceituados na Constituição Federal de 1988. Estes padrões foram o objeto de estudo desta pesquisa, que teve como objetivo identificar quais espaços institucionalizados de participação social foram criados e/ou fortalecidos pelo Poder Executivo Federal, a partir de 2003, no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR), visando qualificar os processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e legitimar a Democracia Participativa brasileira. Para isto, foi realizada uma pesquisa documental de publicações oficiais do Poder Executivo Federal concomitantemente a uma observação participante na SG/PR, entre abril de 2015 a junho de 2016. A análise dos dados demonstra que: o novo papel institucional da SG/PR contribuiu significativamente para o fomento da cultura de participação social em todos os órgãos do Poder Executivo Federal e, conseqüentemente, com a ampliação e o fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social nos processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Como resultados deste processo, destaco: a implantação de políticas públicas afirmativas, atendendo as demandas dos grupos historicamente excluídos da sociedade; o fortalecimento do controle social e a legitimação da Democracia Participativa. Contudo, em maio de 2016, a Presidenta Dilma Rousseff foi afastada temporariamente do cargo, em decorrência do processo de Impeachment em trâmite no Congresso Nacional. A posse do Vice-Presidente Michel Temer, na condição de Presidente Interino, configurou uma nova inflexão nos padrões de relação entre Estado e sociedade, que gerou imensuráveis retrocessos aos direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos brasileiros e ao amplo esforço feito pelo Poder Executivo Federal, a partir de 2003, para fortalecer e legitimar a Democracia Participativa no país.

Palavras-chave: Estado-sociedade. Democracia Participativa. Impeachment.

ABSTRACT

In 2003, the relationship between state and society reached a turning point when the Executive Branch restored the relationship patterns based on the Federal Constitution of 1988. These standards were the object of study of this research, which aimed to identify what institutionalized means for social participation were created and/or strengthened by the Executive Branch, from 2003 onwards, under the Government Secretariat of the Presidency (SG/PR) with the purpose of qualifying the processes of formulation, monitoring and evaluation of public policies and to legitimize the Brazilian Participatory Democracy. To this end, a documentary research of official publications of the Executive Branch was done concurrently to a participating observation in SG/PR, from April 2015 to June 2016. The data analysis shows that: the new institutional role of the SG/PR contributed significantly to the promotion of a culture of social participation in all organs of the Executive Branch and, consequently, to the expansion and strengthening of the institutional spaces of social participation in the processes of formation, monitoring and evaluation of public policies. As a result of this process, we highlight: the implementation of affirmative public policies meeting the demands of groups historically excluded from society; the strengthening of social control and the legitimacy of Participatory Democracy. However, in May 2016 President Dilma Rousseff was temporarily removed from office as a result of the impeachment process brought before the National Congress, and Vice President Michel Temer took over as interim president, bringing a new inflection on the patterns of the relationship between state and society. This inflection represents immeasurable setbacks to the civil, social and political rights of Brazilian citizens, as well as the extensive efforts made by the Executive Branch, started in 2003, to strengthen and legitimize the participatory democracy in the country.

Key words: State-society. Participatory Democracy. Impeachment.

LISTA DE SIGLAS

ABC: Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores.

ABIN: Agência Brasileira de Inteligência.

AGU: Advocacia-Geral da União.

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CAISAN: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

CBAE: Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CC: Casa Civil.

CCJ: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

CDES: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Centro Rio+: Centro Mundial de Desenvolvimento Sustentável.

CF/88: Constituição Federal de 1988.

CGPS: Comitê Governamental de Participação Social.

CGU: Controladoria-Geral da União.

CNAPO: Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

CNI: Confederação Nacional da Indústria.

CNPS: Compromisso Nacional pela Participação Social.

CNV: Comissão Nacional da Verdade.

CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

CPCE: Comissão de Presidentes de CONSEAS Estaduais.

CPDOC: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

CPLP: Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

CPM: Comissão Parlamentar Mista.

CRIP: Centro de Referência do Interesse Público.

CTASP: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

CUT: Central Única dos Trabalhadores.

DEM: Democratas.

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública.

ESCAV: Escalão Avançado do Presidente da República.

FAPERJ: Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

FDC: Fórum de Direitos e Cidadania.

FETRAF: Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar.

FGPS: Fórum Governamental de Participação Social.

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

FGV: Fundação Getúlio Vargas.

FUNAI: Fundação Nacional do Índio.

GEMM: Grupo Executivo da Mesa de Monitoramento.

GIMM: Grupo Interno da Mesa de Monitoramento.

GSI: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

GT: Grupo de Trabalho.

GT: Grupo Temático.

GTA-ODS: Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

GTI: Grupo de Trabalho Interministerial.

IAEG-SDG: Grupo Intergências e Peritos sobre os indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMBio: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

IFCS: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais.

INESC: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPPUR: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

LAI: Lei de Acesso à Informação.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LGBT: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.

LO: Confederação Norueguesa de Sindicatos.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

MAB: Movimento dos Atingidos por Barragens.

MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

MDS: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

ME: Ministério do Esporte.

MEC: Ministério da Educação.

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul.

MinC: Ministério da Cultura.

MJ: Ministério da Justiça.

MMA: Ministério de Meio Ambiente.

MNCS: Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade.

MP: Medida Provisória.

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MRE: Ministério das Relações Exteriores

MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

NHO: Confederação Empresarial da Noruega.

ODM: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

OGP: Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership).

OGU: Ouvidoria Geral da União.

OIT: Organização Internacional do Trabalho.

OMC: Organização Mundial do Comércio.

ONG: Organização Não Governamental.

ONU: Organização das Nações Unidas.

OSC: Organizações da Sociedade Civil.

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.

Participa.br: Portal Federal da Participação Social.

Participa.MA: Plataforma Digital de Participação Popular.

PCT: Povos e Comunidades Tradicionais.

PDRS: Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável.

PDS: Projeto de Decreto Legislativo.

PDT: Partido Democrático Trabalhista.

PL: Projeto de Lei.

PLANAPO: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

PLANSAN: Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

PLS: Projeto de Lei do Senado.

PLV: Projeto de Lei de Conversão.

PMPS: Política Municipal de Participação Social.

PNAPO: Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

PNPCT: Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

PNPS: Política Nacional de Participação Social.

PNSAN: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPA: Plano Plurianual.

PR: Presidência da República.

PRODEP: Projeto Democracia Participativa.

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

PRONARA: Programa Nacional para Redução do Uso de Agrotóxicos.

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade.

PT: Partido dos Trabalhadores.

PUC Rio: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

REDE: Partido Rede Sustentabilidade.

SAF: Secretaria de Assuntos Federativos.

SAN: Segurança Alimentar e Nutricional.

SDH: Secretaria de Direitos Humanos.

SEPPIR: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

SG/PR: Secretaria de Governo da Presidência da República.

SG/PR: Secretaria-Geral da Presidência da República.

SGDoc: Sistema Gerenciador de Documentos.

SICONV: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

SMPS: Sistema Municipal de Participação Social.

SNAS: Secretaria Nacional de Articulação Social.

SNPS: Sistema Nacional de Participação Social.

SPI: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

SPM: Secretaria de Políticas para Mulheres.

SRI/PR: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

UERJ: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais.

UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro.

UFRRJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

UNASUL: União de Nações Sul Americanas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO	12
2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO	21
2.1 Conselho de Políticas Públicas	29
2.1.1 <i>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</i>	31
2.1.2 <i>Formação de Conselheiros Nacionais</i>	33
2.2 Comissão de Políticas Públicas	36
2.2.1 <i>Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)</i>	37
2.3 Fórum Interconselhos	39
2.4 Conferência Nacional de Políticas Públicas	46
2.5 Mesa de Diálogo	48
2.6 Diálogos Governo-Sociedade Civil	50
2.7 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	51
2.8 Ouvidoria Pública Federal	62
2.9 Ambientes Virtuais de Participação Social	63
2.9.1 <i>Concurso Webcidadania Xingu</i>	66
2.9.2 <i>Portal Federal da Participação Social (Participa.br)</i>	68
2.9.3 <i>Dialoga Brasil</i>	73
3 INSTÂNCIAS GOVERNAMENTAIS	80
3.1 Fórum Governamental de Participação Social (FGPS)	80
3.1.1 <i>Diagnóstico Setorial de Participação Social</i>	81
3.2 Fórum de Direitos e Cidadania	84
3.2.1 <i>Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)</i>	87
3.3 Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais	91
4 POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)	96
4.1 Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)	104
4.2 Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS)	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	114

INTRODUÇÃO

Democracia “designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo” (BOBBIO, 1987, p. 135). No Brasil, os anos 1970 e 80 representam a luta de sua sociedade por esta forma de governo, que culminou com: a Redemocratização do país, em 1988, após décadas de Ditadura Militar; a ampla participação social na elaboração da nova Constituição Federal; a incorporação da dimensão participativa na concepção de Democracia brasileira, estabelecendo novos padrões de relação entre Estado e sociedade.

Entretanto, esta relação sofreu uma inflexão ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000, em decorrência da política governamental do estado mínimo vigente, que despoltizou o conceito de participação social ao ressignificá-lo como a prática do trabalho voluntário ou a responsabilidade social de indivíduos e empresas.

Em 2003, ao iniciar um processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social, o Poder Executivo Federal restabeleceu os padrões de relação entre Estado e sociedade preceituados na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Esses padrões foram o objeto de estudo desta pesquisa, que teve como objetivo¹ identificar quais espaços institucionalizados de participação social foram criados e/ou fortalecidos pelo Poder Executivo Federal, a partir de 2003, no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR), visando qualificar os processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e legitimar a Democracia Participativa brasileira.

Para isto, foi realizada uma pesquisa documental de publicações oficiais do Poder Executivo Federal, concomitantemente a uma observação participante na rotina administrativa da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS-SG/PR²) e em atividades diversas

¹ O projeto de pesquisa inicial era composto por 2 objetivos específicos: 1. Identificar quais espaços institucionalizados de participação social foram criados e/ou fortalecidos pelo Poder Executivo Federal, a partir de 2003, no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR), visando qualificar os processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e legitimar a Democracia Participativa brasileira; 2. Analisar a efetividade desses espaços. No entanto, devido a quantidade de instâncias identificadas, ao volume de material coletado e ao limite de páginas imposto pela Instituição de Ensino foi necessária a supressão do objetivo 2.

² A SNAS tem como atribuições: implementar a Política Nacional de Participação Social; coordenar o Comitê Governamental da Política Nacional de Participação Social; coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; propor e apoiar novos instrumentos de participação social; definir e desenvolver metodologia para coleta de dados com a finalidade de subsidiar o acompanhamento das ações do Governo e do seu relacionamento com a sociedade civil; cooperar com os movimentos sociais na articulação das agendas e ações que fomentem o diálogo, a participação social e a educação popular; articular, fomentar e apoiar processos educativo-formativos, em conjunto com os movimentos sociais, no âmbito das políticas públicas do Governo federal; articular, fomentar, apoiar e gerir processos de participação social por meios digitais no âmbito das políticas públicas do Governo federal; apoiar o planejamento, organização e

ligadas à SG/PR, realizadas entre abril de 2015 à junho de 2016, como: Agendas Presidenciais com movimentos sociais no Palácio do Planalto; Cúpula Social do Mercosul; Fórum Dialoga Brasil Interconselhos PPA 2016-2019 (as 3 edições); Fórum Dialoga Brasil PPA 2016-2019 (Região Norte, Setoriais: Mulheres e Juventude); 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conferências Conjuntas de Direitos Humanos (3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos); 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres; Marcha das Margaridas 2015 (ato com a presença da Presidenta Dilma); III Oficina ODS - Diálogos sobre a Agenda Pós-2015; 8ª Reunião do Grupo de Trabalho Interministerial - Avanços e Desafios para a implementação da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015; lançamento da plataforma digital Dialoga Brasil; XIII Encontro Nacional da Rede de Educação Cidadã; entre outros.

Espera-se demonstrar com esta pesquisa a importância da democratização da relação entre Estado e sociedade, por meio dos espaços institucionalizados de participação social, para a implantação de políticas públicas que assegurem a universalização do acesso à direitos fundamentais e a legitimação do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A presente pesquisa foi estruturada em 5 Capítulos. O primeiro, contextualiza o Estado Democrático de Direito brasileiro. O segundo, identifica quais espaços institucionalizados de participação social foram criados e/ou fortalecidos pelo Poder Executivo Federal, a partir de 2003, no âmbito da SG/PR, visando qualificar os processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e legitimar a Democracia Participativa brasileira. O terceiro, apresenta os espaços exclusivo ou predominantemente governamentais, no âmbito da SG/PR, responsáveis pela idealização e produção de subsídios para a materialização do processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social descrito no Capítulo anterior. O quarto, apresenta a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que tem como objetivo institucionalizar e

acompanhamento da agenda do Presidente da República com os diferentes segmentos da sociedade civil; colaborar com o Gabinete Pessoal do Presidente da República e demais órgãos envolvidos na organização de eventos e solenidades de que participe o Presidente da República; contribuir na elaboração da agenda futura do Presidente da República; coordenar e apoiar iniciativas das entidades da sociedade civil e entes federativos referentes a projetos especiais relacionados às competências da SG/PR; promover análises de políticas públicas e de temas de interesse do Presidente da República; criar e consolidar canais de articulação nas esferas estadual, distrital e municipal de governo, entre gestores da participação social e lideranças; realizar estudos de natureza político-institucional; exercer outras atribuições que lhe forem designadas pelo Ministro de Estado Chefe da SG/PR ou pelo Secretário Executivo (Brasil, 2015a, Art. 21).

normatizar a Democracia Participativa no âmbito do Poder Executivo Federal. Já o quinto, apresenta considerações sobre o contexto político e institucional da SG/PR, durante o período em que a pesquisa foi realizada, e quais os impactos deste contexto na Democracia Participativa brasileira.

1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988/2014).

A República, como forma institucional de Estado brasileira, requer³: a legitimidade de seus representantes, conseguida através do voto; a existência de assembleias e câmaras populares, nas 3 esferas de governo⁴; a temporariedade, na qual o Chefe de Governo recebe um mandato, com prazo limitado; a não vitaliciedade dos cargos políticos e a prestação de contas da Administração Pública (SILVA, 2005).

Ao agregar os princípios do Estado Democrático⁵ e os do Estado de Direito⁶, o postulado Estado Democrático de Direito propõe “um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social” (SILVA, 2005, p. 120), por meio do plano legal e de políticas públicas⁷. Logo, no Estado Democrático de Direito, “a expressão ‘democrático’ demonstra que não é apenas um Estado com regras jurídicas, mas de real participação popular” (MARTINS, 2007, p. 9).

O Direito Positivo⁸ é legitimado quando a elaboração das normas não se limita às casas legislativas, estas não podem votar secretamente ou atuar sem a fiscalização e a pressão da sociedade. Os cidadãos devem ter ampla participação na elaboração das normas, através de

³ Artigos 30, III; 31; 34, VII, d; 35, II e 70 a 75 (BRASIL, 1988/2014).

⁴ Federal; Estadual; Municipal.

⁵ Uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais: A *supremacia da vontade popular*, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários. A *preservação da liberdade*, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado. A *igualdade de direitos*, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais (DALLARI, 2010, p. 150-151).

⁶ O Estado (forma de organização política) tem seu poder limitado pelo Direito (conjunto das normas que regem o funcionamento da sociedade).

⁷ Ações que nascem do contexto social, mas que passam, necessariamente, pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social.

⁸ Conjunto de princípios e regras que regem a vida social de determinado povo, em determinada época.

um processo discursivo, onde irão debater, influenciar e criar normas – as quais eles próprios serão afetados. Configura-se assim o princípio democrático de elaboração do direito.

[...] são os próprios civis que refletem e decidem – no papel de um legislador constitucional – como devem ser os direitos que conferem ao princípio do discurso a figura jurídica de um princípio da democracia. De acordo com o princípio do discurso, podem pretender validade as normas que poderiam encontrar o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais. Os direitos políticos procurados têm que garantir, por isso, a participação em todos os processos de deliberação e de decisão relevantes para a legislação, de modo que a liberdade comunicativa de cada um possa vir simetricamente à tona, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis. À juridificação simétrica do uso político de liberdades comunicativas corresponde o estabelecimento de uma formação política da opinião e da vontade, na qual o princípio do discurso encontra aplicação (HABERMAS, 1997, p. 164).

O Princípio do Discurso proporciona a fundamentação dos direitos elementares da justiça ao assegurar a todos os cidadãos o direito de serem tratados como iguais perante a lei, não havendo direito legítimo sem esses direitos.

A idéia do Estado de direito exige que as decisões coletivamente obrigatórias do poder político organizado, que o direito precisa tomar para a realização de suas funções próprias, não revistam apenas a forma do direito, como também se legitimem pelo direito corretamente estatuído. Não é a forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação com o direito legitimamente estatuído. E no nível pós-tradicional de justificação, só vale como legítimo o direito que conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade (HABERMAS, 1997, p. 172).

O Estado de Direito que utiliza o Princípio do Discurso para legitimar suas ações “é produzido a partir do poder comunicativo e este último é novamente transformado em poder administrativo pelo caminho do direito legitimamente normatizado” (HABERMAS, 1997, p. 212).

Não há teoria constitucional de democracia participativa que não seja, ao mesmo passo, uma teoria material da Constituição. Uma teoria cuja materialidade tem os seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade, e a judicatura dos tribunais constitucionais e, doutra parte a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância (BONAVIDES, 2001, p. 25).

Este seria, “o mais democrático, o mais aberto, o mais legítimo dos modelos de organização da democracia emancipatória do futuro nos países periféricos” (BONAVIDES, 2001, p. 25). Ocorre que, “a aplicabilidade dessas técnicas tem sido bloqueada e negada ao

povo, à nação, à soberania, por obra de um esbulho”, por parte das “elites do poder, os usurpadores da vontade popular, a classe representativa parlamentar, enfim, aquelas camadas de políticos e administradores da classe dominante” (BONAVIDES, 2001, p. 41).

“Em nenhum dos regimes hoje considerados democráticos, o povo realmente governa. As decisões políticas são tomadas por uma minoria, via de regra mais rica e mais instruída do que os cidadãos comuns, e com forte tendência à hereditariedade” (MIGUEL, sem data).

Estes regimes considerados democráticos têm como traço comum a realização de eleições periódicas e livres para o governo. Sendo consideradas *livres* quando há ausência de violência física e de restrições legais à apresentação de candidaturas (MIGUEL, sem data).

[...] na democracia contemporânea, o povo é condenado à quase passividade. Exerce sua “soberania” de tempos em tempos, no momento da eleição. Ainda assim, limita-se a escolher entre as opções que lhe são apresentadas por grupos organizados, já que o próprio sentido da representação política foi alterado, destinando ao eleitor um papel reativo (ver Bourdieu, 1990:188). Parte dessa distância entre as duas faces da democracia, a clássica (ou etimológica) e a atual, pode ser creditada ao fato de os regimes democráticos contemporâneos serem entendidos e vividos a partir de pressupostos – sobre a natureza humana e sobre a organização das sociedades – emprestados de uma corrente teórica que nasceu para afirmar a impossibilidade das democracias: a chamada “teoria das elites” (MIGUEL, sem data).

O uso do poder econômico e o partidarismo da mídia são vistos como interferências prejudiciais sobre o pleito, mas não a ponto de deslegitimar o processo. A classe dominante utiliza a mídia – formadora de opinião pública – como instrumento para a manutenção do *status quo*, ao promover a alienação da população através de sua programação dirigida.

[...] a imprensa, ela é de um lado vinculadora de instrumentos de poder, ela pode manipular o poder de forma subliminar às vezes e isso não é novidade alguma. Todos sabem que uma verdade desmentida vira mentira e uma mentira repetida incontáveis vezes, vira verdade. Ora, não é apenas a questão da concentração do poder em determinada emissora, em determinado veículo de comunicação que interessa. É que tipo de poder essa emissora, este veículo de comunicação consegue exercer no direcionamento da vida política institucional do país. Isto é que é extremamente preocupante (PONTES FILHO, 2009, p. 541).

Ao distorcer ou falsear a vontade popular, com o apoio da mídia, os ocupantes das Casas representativas ludibriam não apenas o poder que emana do povo, mas também o Estado Democrático de Direito.

A reprodução da ideologia (enquanto produto superestrutural) como produto subjetivo de ação-pensamento tem, necessariamente, suas raízes históricas, na

medida em que a linguagem presente no pensar é um produto do grupo social ao qual o indivíduo pertence, mediando as relações sociais e reproduzindo, no conjunto de seus significados, a ideologia do grupo dominante e suas manifestações específicas no grupo social ao qual o indivíduo pertence (LANE, 1999, p. 43).

A reprodução do conceito de cidadania elaborado pelo Liberalismo também tem importante papel neste processo de valorização da Democracia Representativa em detrimento da Democracia Participativa.

Na concepção liberal, homens livres são aqueles que se afastam do cotidiano da cena pública, entregam-se ao mundo privado e dele extraem o sentido da existência. Nesse paradigma, a representação constitui condição necessária da política, pois libera os indivíduos para a vida privada. No modelo de Locke, o voto esporádico substitui a necessidade democrática da dedicação quase permanente à vida pública. Ao instituírem representantes, os indivíduos eximem-se dos sacrifícios ao coletivo e invertem o paradigma grego: a cidade passa a existir em função do homem, e não o homem em função da cidade. Nesse modelo, todos estão autorizados à liberdade privada e sujeitos a um mínimo de interferência da política (HOLLANDA, 2011, p. 9).

O baixo grau de legitimidade participativa nestes regimes considerados democráticos “certifica a farsa do sistema, assinalando o máximo divórcio entre o povo e as suas instituições de governo” (BONAVIDES, 2001, p. 26).

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o status quo fez passar por democracia e representação (BONAVIDES, 2001, p. 25-26).

No Brasil, o processo histórico de desenvolvimento do Estado e da cidadania contribuiu para que a participação social no país se resumisse basicamente ao exercício do voto direto (obrigatório) de tempos em tempos (MENEZES, 2011).

Os brasileiros estabeleceram diferenças com base em vários tipos de status social importantes na organização da cidadania e, por sua vez, usaram a cidadania para legalizar desigualdades sociais e distribuir direitos seletivamente. Dessa forma, a cidadania nacional do Brasil consolidou uma estrutura social profundamente hierárquica (HOLSTON, 2013, p. 67).

No período que vai desde a Colonização até a Redemocratização, as diversas Constituições brasileiras, outorgadas ou promulgadas, asseguravam direitos políticos a uma

minoria, que queria manter a massa longe das tomadas de decisão para se manter no poder (MENEZES, 2011).

[...] ao longo de toda a história do Brasil, prevalece a formulação de uma cidadania baseada na diferença. Persiste como um sistema de acesso desigual e diferencial a direitos, privilégios e poderes desde o período colonial (1500-1822), passando pelo Império (1822-89) até chegar à República (1889-presente), prosperando sob a monarquia, ditaduras civis e militares e a democracia eleitoral (HOLSTON, 2013, p. 68).

A primeira Constituição do país, outorgada em 1824, reflete isto claramente:

O caráter censitário do texto constitucional, excluindo 19/20, ou seja, **95%!!!** do total da população de qualquer tipo de participação política é bastante elucidativo a esse respeito. Para as elites brasileiras, conforme assinalou o jurista Raymundo Faoro (*Os Donos do Poder*), o povo é como um vulcão adormecido; o perigo está em despertá-lo (FARIA; MARQUES; BERUTTI, 1995, p. 252).

Apesar da cidadania nacional nunca ter sido negada no país, esta nunca foi igualitária, já que a maioria da população não tinha direitos legalmente iguais e uniformes, “todos os brasileiros eram membros plenos do Estado-nação, mas não cidadãos iguais” (HOLSTON, 2013, p. 102). Logo, a maioria da população brasileira não exercia a cidadania plena. “Não eram considerados cidadãos, pois não tinham seus direitos políticos assegurados. Então, apesar de serem brasileiros como os demais, não eram iguais perante a lei” (AQUINO; LISBOA; PEREIRA NETO, 1990, p. 61).

A inserção de novas categorias de eleitores nas Constituições subsequentes atendia aos interesses de seus elaboradores que visavam à manutenção do poder. E apesar do *direito adquirido de votar*, a estes novos eleitores não lhes era assegurado o *direito de escolher em quem votar*, devido às manobras utilizadas pela classe dominante, como: o voto bico de pena e o voto de cabresto. O longo período de regime militar também contribuiu para esta cultura de passividade frente à escolha do dirigente do Estado (MENEZES, 2011).

“O autoritarismo, o clientelismo e o populismo buscaram reduzir a sociedade ao Estado e negar o conflito constitutivo do processo de construção da democracia, silenciando o dissenso e deslegitimando a presença de certos atores e demandas na esfera pública” (SG/PR, 2014g, p. 11).

Até a promulgação da CF/88, que assegurou o sufrágio universal e a ampla participação social no processo democrático, “a ‘igualdade’ não era uma expectativa vinculada à cidadania” (HOLSTON, 2013, p. 98).

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

No decorrer dessa empreitada, foi construída uma nova gramática política que passaria a orientar a partir de então os anseios por novos padrões de relação entre Estado e sociedade. Tal desejo se expressava tanto nas vigorosas manifestações de rua quanto no esforço por reformar as instituições políticas (SG/PR, 2014g, p. 16).

Estes novos padrões de relação entre Estado e sociedade foram estabelecidos pela CF/88. Definida como a *Constituição Cidadã*, ela é tida como um marco dentre as demais, não apenas por representar a luta do povo brasileiro pela Redemocratização do país após décadas de Ditadura Militar, por também ter tido “ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania” (GUIMARÃES apud SILVA, 2005, p.90).

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

Esta foi a maior conquista popular brasileira, até então, já que no ordenamento jurídico de um Estado, a Constituição é considerada a lei fundamental e suprema por dispor sobre as normas referentes à: sua estruturação; forma de governo; aquisição do poder de governar; formação dos poderes públicos; distribuição de competências; individualização dos órgãos competentes para a edição de normas jurídicas, legislativas ou administrativas; além de direitos, garantias e deveres dos cidadãos (MORAES, 2004).

Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos (SILVA, 2005, p.46).

Dentre as inovações nos padrões de relação entre Estado e sociedade estabelecidas pela CF/88, destaca a incorporação da dimensão participativa na concepção de Democracia.

A democracia participativa não concorre com a representativa. Elas se complementam, fortalecem a democracia e aproximam o cidadão do Estado. Tanto o

Executivo quanto o Legislativo são enriquecidos e valorizados com a participação da sociedade, inclusive com a incorporação, nos debates públicos, de setores que foram historicamente marginalizados.

A interação entre a democracia representativa e a participativa fortalece o processo de desenvolvimento nacional, que passa a ser lastreado não só pela governabilidade política, mas também pela chamada governabilidade social, ou seja, passa a contar com o respaldo dos setores interessados na ampliação da cidadania (SG/PR, 2011a, p. 9).

A preocupação em assegurar a ampla participação social nos processos de elaboração das normas jurídicas, dissipando do inconsciente coletivo dos brasileiros os resquícios do período ditatorial, está explícita em diversos artigos⁹ da CF/88, configurando assim, o início “de uma antecipação material da democracia participativa, democracia de liberdade e libertação” (BONAVIDES, 2001, p. 41).

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais (da SILVA, 2009, p. 18).

No entanto, apesar de assegurar a Democracia Participativa, a CF/88 não expressa claramente seu processo de institucionalização e operacionalização. Ao contrário dos diversos Capítulos dedicados a institucionalização e operacionalização da Democracia Representativa, favorecendo a prevalência desta sobre aquela. Esta falta de normatização favoreceu uma nova inflexão nos padrões de relação entre Estado e sociedade, ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000.

Os avanços constitucionais no desenho das políticas sociais criaram espaços concretos de participação da sociedade no planejamento e execução de políticas por meio de Conselhos municipais, estaduais e federais. Entretanto, ao lado destes avanços, ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000, a relação do estado com a sociedade sofreu uma inflexão. Isto é, os movimentos sociais que na década de 1980 caracterizavam-se por seu caráter reivindicatório, pela ampliação de direitos sociais universais e pela construção de um Estado de “bem-estar social”, na década de 1990, grande parte das organizações passa a assumir responsabilidades conferidas ao Estado pela Constituição Federal. Esta guinada no papel da sociedade civil reflete a política governamental do estado mínimo, significando a tentativa de repassar à sociedade civil, responsabilidades conferidas à instância pública governamental, conforme outorgadas pela Constituição Federal de 1988 e por todas as Leis Orgânicas decorrentes (da SILVA, 2009, p. 19).

⁹ Art. 1º, parágrafo único; Art. 10; Art. 14, I, II, III; Art. 79, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Art. 194, parágrafo único, VII; Art. 198, III; Art. 204, II; Art. 206, VI; Art. 216 – A, § 1º, X, § 2º, II, III; Art. 227, § 1º, § 7º (BRASIL, 1988/2014).

Ao ressignificar a participação social¹⁰, a política governamental do estado mínimo vigente despolitizou o seu significado ao enfatizar “uma noção de participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo” (da SILVA, 2009, p. 20). Esta despolitização da participação social trouxe “impactos negativos tanto para o desenvolvimento e efetivação dos espaços públicos participativos como para a implementação de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social” (da SILVA, 2009, p. 20).

A participação do cidadão nas decisões políticas aprimora as instituições democráticas e favorece a construção de políticas públicas mais inclusivas e eficientes, uma vez que:

- a) A participação oferece aos Poderes Executivo e Legislativo subsídios informacionais que permitem construir desenhos de políticas públicas mais próximas à realidade e expectativas dos cidadãos, o que amplia as chances de sucesso nos processos de implementação;
- b) A participação permite à sociedade não apenas influenciar a aplicação dos recursos públicos, como também zelar pela sua correta utilização. Ao envolver as comunidades com os processos orçamentários estimula-se a transparência e a responsabilização;
- c) A abertura de novos canais de participação é particularmente importante para que grupos historicamente excluídos possam ter sua voz ouvida e seus interesses considerados nos processos de deliberação pública;
- d) Estimular a juventude a ter voz nos assuntos públicos e construir canais alternativos de socialização política é fortalecer a democracia como resposta aos desafios do presente e do futuro (SG/PR, 2014g, p. 31).

Baseado no exposto, passados 27 anos da promulgação da Constituição que assegurou a Democracia Participativa no país, pouca coisa mudou politicamente no país.

[...] as análises do funcionamento da democracia brasileira desde 1985 apontam, entre outras, as seguintes características: a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas que continuam seguindo estratégias patrimonialistas ou corporativistas (Camargo, 1989), (Mainwaring, 1991); a dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e persistência de práticas não-democráticas no nível micro (Pinheiro, 1991); e a não-aceitação da cidadania civil e social que se traduziria na rejeição ou desconhecimento dos avanços constitucionais nesse campo, assim como, na impossibilidade de um pacto social. Todos esses problemas que conhecemos, bem no caso brasileiro, e que aparecem com variações menores no caso da América Latina e maiores nos casos da Europa do Leste, nos levam a supor a existência de uma cultura política que se mantém ao longo do autoritarismo sugerindo um entendimento da democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade (AVRITZER, 1996, p. 127-128).

A participação social ainda é baixa, as oligarquias ainda se mantêm no poder e as normas jurídicas implantadas no país continuam atendendo aos interesses de uma minoria em detrimento de uma maioria. Atribuo a manutenção deste quadro ao alto índice de alienação

¹⁰ Que passou a ser vista como: a prática do trabalho voluntário, a responsabilidade social de indivíduos e empresas (da SILVA, 2009).

política da sociedade brasileira, gerado pelo seu processo histórico de desenvolvimento do Estado e da cidadania (MENEZES, 2011).

A alienação se caracteriza, ontologicamente, pela atribuição de “naturalidade” aos fatos sociais; esta inversão do humano, do social, do histórico, como manifestação da natureza, faz com que todo conhecimento seja avaliado em termos de verdadeiro ou falso e de universal; neste processo a “consciência” é reificada, negando-se como processo, ou seja, mantendo a alienação em relação ao que ele é como pessoa e, conseqüentemente, ao que ele é socialmente (LANE, 1999, p.42).

Devido a todo este contexto histórico, a maioria dos cidadãos brasileiros não tem consciência de seu papel na sociedade política (MENEZES, 2011). O cidadão consciente entende que “normas jurídicas devem poder ser seguidas com discernimento” (HABERMAS, 1997, p. 158). Ele percebe-se como autor e, ao mesmo tempo, destinatário do direito. Exerce seu livre arbítrio e decide dentre as normas e as expectativas de comportamento obrigatórias, quais irá seguir. Para este cidadão, o direito de votar lhe impõe o dever de instruir-se acerca das questões políticas e debater-las (ROUSSEAU, 2008).

[...] numa democracia, o processo político não pode circunscrever as eleições democráticas que acontecem a cada quatro anos. Uma democracia para se converter numa democracia viva, numa democracia efetiva, depende de um espaço público em que tenha lugar um amplo debate sobre as questões de interesse coletivo, em que os diversos autores possam apresentar as suas propostas, apresentar os seus pontos de vistas e essas propostas e esses pontos de vistas serão submetidos ao escrutínio da crítica pública. Um espaço vivo, um espaço público realmente democrático, ele exerce uma função primordial na legitimação e na racionalização das decisões de governo (SOUZA NETO, 2009, p. 545).

Nesta democracia viva, a coletividade dinâmica e transformadora debate sobre os interesses mínimos comuns, se organiza e participa da elaboração das políticas públicas a serem implantadas pelo Estado a fim de alcançar seus objetivos futuros.

“Ampliar os espaços nos quais o cidadão comum pode influenciar as decisões coletivas e garantir novos espaços de socialização política é essencial para uma democracia vibrante” (SG/PR, 2014g, p. 31). E é com o objetivo de fomentar esta democracia vibrante que, em 2003, há uma nova inflexão nos padrões de relação entre Estado e sociedade.

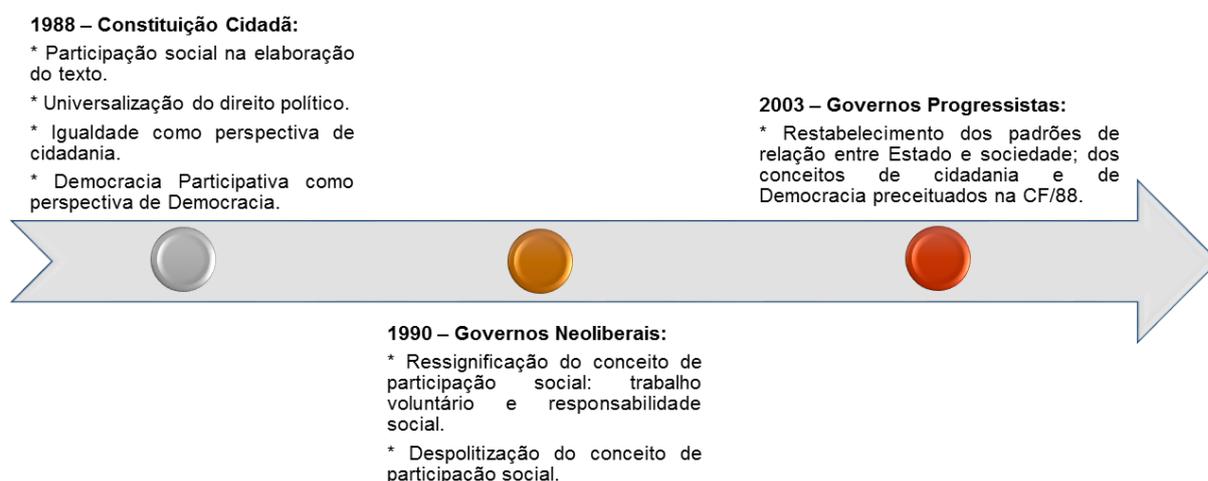
Em suma, após o processo de redemocratização do país, identifiquei 3 marcos temporais de inflexões nos padrões de relação entre Estado e sociedade.

A promulgação da CF/88, que restabelece a Democracia no país após décadas de ditadura militar e preceitua importantes inovações, como: a universalização do direito político; a incorporação da perspectiva de igualdade no conceito de cidadania; a incorporação da perspectiva de Democracia Participativa no conceito de Democracia.

A despolitização do conceito de participação social, ao ser ressignificado pela concepção do Estado Mínimo, propagada pelos governos Neoliberais vigentes durante a década de 90 e início dos anos 2000.

O início de governos Progressistas, que restabelecem os padrões de relação entre Estado e sociedade e os conceitos de cidadania e Democracia, preceituados na CF/88.

Figura 1 – Inflexões nos padrões de relação entre Estado e sociedade.



Fonte: Elaboração própria.

Essa inflexão ocorrida a partir de 2003 é o objeto de estudo desta pesquisa, que será detalhado nos Capítulos 2, 3 e 4.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO

Em 2003, o Poder Executivo Federal restabeleceu os padrões de relação entre Estado e sociedade, preceituados na CF/88, ao iniciar um processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social.

Participação social refere-se ao conjunto de processos e mecanismos criados pelo poder público para possibilitar o diálogo e a incidência da sociedade civil nas políticas e programas públicos, bem como o compartilhamento de decisões entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de direito dos(as) cidadãos(ãs) e que deve envolver todos os atores sociais, assegurando isonomia de condições para participação, sobretudo para os setores historicamente excluídos desses espaços e buscando contemplar a diversidade de sujeitos sociais que constituem a sociedade brasileira (PONTUAL, 2014, p. 9).

O ideário de que todos os indivíduos são iguais ao terem promulgado o acesso aos mesmos direitos fundamentais, vem sendo inculcado no inconsciente coletivo da população mundial desde o século XVIII, por meio do Liberalismo¹¹ e ratificado por diversas normativas¹² que definem os direitos individuais e coletivos como universais. Ocorre que o simples ato de o Estado promulgar direitos não se traduz em igualdade plena, principalmente em relação aos direitos fundamentais.

“A diferença é antes de tudo uma realidade concreta, um processo humano e social, que os homens empregam em suas práticas cotidianas e encontra-se inserida no processo histórico” (SEMPRINI, 1999, p. 11). Ela está enraizada no processo histórico de todos os países colonizados, como o Brasil, que tiveram seus povos tradicionais dizimados, suas culturas subjugadas e foram excluídos socialmente.

Esses grupos passaram a questionar o modelo universalista vigente e a exigir o reconhecimento de suas diferenças e de seus direitos, através das lutas multiculturais presentes em todos os Estados com regime democrático, população heterogênea e economia globalizada¹³ que geraram uma crise na modernidade. Esta crise também foi acentuada pela globalização¹⁴ e pelos grandes fluxos migratórios (KRETZMANN, 2007).

¹¹ Preceitua que todos os indivíduos são iguais ao terem suas liberdades civis e individuais asseguradas pelo Direito e considera os direitos sociais uma violação a seus princípios, assim como a intervenção do Estado no mercado (LOCKE, 1983).

¹² Como: a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e diversas Constituições (exemplo: o Art. 7º da Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988).

¹³ A economia globalizada promove, através da mídia, a homogeneização global, enfraquecendo as culturas nacionais. Ao mesmo tempo, países ricos em biodiversidade, como o Brasil, apresentam um fenômeno de

O Estado então precisa reconhecer não apenas as desigualdades geradas pelas classes sociais as quais cada indivíduo está inserido, mas também as desigualdades inerentes aos diferentes grupos culturais que coexistem em sua sociedade e as lutas existentes pelo reconhecimento destas diferenças.

Deve-se considerar que cada vez mais a busca pela afirmação de identidades pessoais e coletivas se transforma em um ponto de apoio, de inclusão e de emancipação em um mundo globalizado que, ao mesmo tempo que une as culturas e possibilita várias interligações, separa e oprime aqueles que não possuem forças suficientes para “entrar no jogo” munidos das mesmas condições (KRETZMANN, 2007, p. 23).

Os grupos minoritários utilizam a diferença como forma de luta para terem assegurados os direitos promulgados pelo Estado, havendo entre seus membros um sentimento de exclusão e de identidade coletiva. Esta identidade é essencial para o reconhecimento efetivo do indivíduo e a consequente conquista de seu lugar no espaço social.

E é realmente a abertura e a receptividade do tratamento verdadeiramente igual que estão no cerne das reivindicações e das lutas dos grupos minoritários brasileiros, como os negros e os índios. As reivindicações perpassam muitas esferas que são indispensáveis para a sobrevivência material e cultural desses grupos e requerem políticas em áreas fundamentais, como no sistema educacional, na proteção aos conhecimentos tradicionais, na garantia dos territórios tradicionalmente ocupados por esses grupos, na sustentabilidade material e na sobrevivência física do grupo, dentre outras (KRETZMANN, 2007, p. 33).

Visando assegurar que este fosse, realmente, *um país de todos*¹⁵, o Poder Executivo Federal adotou “um princípio como prática de gestão: receber, com idêntico respeito, representantes de todos os segmentos da sociedade” (ROUSSEFF, 2014, p. 7) e promoveu diversas mudanças em sua estrutura institucional.

resistência à globalização ao reforçar identidades nacionais e algumas identidades regionais, transformando-as em mercadorias comercializadas mundialmente (KRETZMANN, 2007).

¹⁴ Não existe uma definição única e universalmente aceita para a globalização. Como acontece com todos os conceitos nucleares das ciências sociais, seu sentido exato é contestável. A globalização tem sido diversamente concebida como ação à distância (quando os atos dos agentes sociais de um lugar podem ter consequências significativas para “terceiros distantes”); como compressão espaço-temporal (numa referência ao modo como a comunicação eletrônica instantânea vem desgastando as limitações da distância e do tempo na organização e na interação sociais); como interdependência acelerada (entendida como a intensificação do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, de tal modo que os acontecimentos de um país têm um impacto direto em outros); como um mundo em processo de encolhimento (erosão das fronteiras e das barreiras geográficas à atividade socioeconômica); e, entre outros conceitos, como integração global, reordenação das relações de poder inter-regionais, consciência da situação global e intensificação da interligação inter-regional (HELD, 2001, p. 11).

¹⁵ *Brasil, um país de todos* foi o slogan adotado pelo Poder Executivo Federal, no período de 2003 a 2010, tendo como finalidade expressar o reconhecimento da diversidade brasileira e o intuito de assegurar a todos os cidadãos o acesso à direitos fundamentais.

Dentre estas mudanças, destaco a *abertura das portas do Palácio do Planalto* à sociedade civil – em especial aos movimentos sociais e grupos historicamente excluídos da sociedade, alguns até então invisíveis aos olhos do Estado¹⁶ – pelo seu simbolismo.

Moradores de rua, hansenianos, prostitutas, homossexuais, empregadas domésticas, Povos Originários, Povos e Comunidades Tradicionais¹⁷, catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, entre outros, foram recebidos pelo Poder Executivo Federal e puderam não apenas reivindicar direitos e cobrar ações, mas também contribuir e opinar sobre o destino do país, passando a serem reconhecidos como interlocutores do Poder Público (DULCI, 2013).

A abertura ao diálogo, associada ao respeito e a promoção desses grupos minoritários, é um importante passo para a aproximação entre o cidadão e o Estado. Porém, para que as demandas sociais sejam atendidas, é necessário que o diálogo se materialize por meio de políticas públicas multiculturais que associem o reconhecimento da diversidade cultural aos princípios constitucionais da dignidade, cidadania e igualdade.

Sendo assim, “a participação social passou a representar, em distintas modalidades, elemento estruturante para as políticas públicas” (CARVALHO, 2012, p.7).

A partir de 2003, o país adotou uma nova forma de governar, baseada no diálogo permanente e qualificado com os diversos segmentos sociais, gerando uma efetiva corresponsabilidade entre o Estado e a população. (...). A democracia efetiva, no mundo atual, exige uma profunda socialização da política. Ela não pode ficar restrita aos especialistas e/ou profissionais. Precisa envolver também os milhões de “amadores” que são a própria razão de ser dos poderes constituídos. Deve garantir à sociedade o direito de opinar sobre decisões que, em última análise, afetam diretamente sua vida cotidiana (DULCI, 2011, p. 6).

Baseada nos princípios do Estado Democrático de Direito, esta nova forma de governar incorporou o lema *Participação Social como método de governo*. Com ela, “os

¹⁶ Como os Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) que só foram reconhecidos oficialmente pelo Estado, em 2007, por meio do Decreto N° 6.040/2007 (BRASIL, 2007), que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e tem por objetivo reconhecer formalmente a existência e as especificidades desses segmentos populacionais, garantindo os seus direitos territoriais, socioeconômicos, ambientais e culturais, sempre respeitando e valorizando suas identidades e instituições.

Os PCT são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição. Quilombolas, ciganos, matriz africana, seringueiros, castanheiros, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, pantaneiros e catingueiros são alguns dos PCT reconhecidos pelo Decreto.

¹⁷ Elevar as comunidades tradicionais à condição de cidadãs do Estado Brasileiro e ampliar a noção de democracia, de solidariedade e de participação, constituem premissas básicas para se atingir a verdadeira emancipação e inclusão social e para que seus direitos culturais sejam garantidos e respeitados no Estado Democrático de Direito (KRETMANN, 2007, p. 47).

cidadãos e as entidades da sociedade civil deixaram de ser meros objetos da ação estatal para participarem ativamente de importantes decisões da vida do país” (SG/PR, 2011a, p. 9).

Quando afirmamos a necessidade da participação social como método de governo, estamos reconhecendo seu papel estratégico na democratização de todo ciclo de gestão das políticas públicas e no aprofundamento e fortalecimento das práticas de democracia participativa como constitutivas da construção de um Estado Democrático no Brasil (PONTUAL, 2014, p. 9).

Desta forma, o Poder Executivo Federal expressa “a valorização da participação social e a nova concepção de governabilidade que considera a interlocução com a sociedade tão importante quanto o diálogo com os partidos políticos e o Parlamento” (SG/PR, 2011a, p. 15).

Outra mudança institucional significativa neste processo foi a redefinição das atribuições da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR)¹⁸ que, em 2003, assumiu o papel de principal *porta de entrada* das demandas sociais no Poder Executivo Federal.

Até este momento, não havia, no âmbito do Poder Executivo Federal uma instituição responsável por coordenar essa interlocução com a sociedade civil. Uma das primeiras medidas do novo governo foi redefinir as atribuições da Secretaria-Geral da Presidência da República, que passou a coordenar o diálogo do governo com a sociedade civil, através da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 (SG/PR, 2011a, p. 15).

Neste novo contexto, a SG/PR passou a atuar em sintonia com o Gabinete Pessoal do Presidente, na construção técnica e política das atividades presidenciais com representantes da sociedade civil.

¹⁸ A Secretaria-Geral, enquanto estrutura formalizada da Presidência da República, foi criada no início da década de 1990 durante o governo Fernando Collor e marcada por continuidades e descontinuidades institucionais, mudanças e permanências de competências. Até 2002 suas atribuições como órgão de assessoramento direto e imediato ao Presidente variavam, ora concentrando a coordenação política do governo, relacionamento com o Congresso Nacional e interlocução com os demais entes federativos, ora sendo responsável pelas atividades administrativas da Presidência da República. Foi em 2003, no início do governo Lula, que a Secretaria-Geral passou por uma redefinição de suas atribuições, assumindo como tarefa única e exclusiva a promoção do relacionamento e articulação com a sociedade civil no âmbito de atuação da Presidência da República, que deveria ocorrer em três eixos: criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular, elaboração da agenda do Presidente com os diferentes segmentos da sociedade civil fornecendo subsídios para os seus pronunciamentos e, por fim, promoção de análises de políticas públicas realizando estudos de natureza político-institucional (CAYRES, 2015, p. 79).

A reforma administrativa promovida pela Medida Provisória (MP) Nº 696/2015 (BRASIL, 2015d) e convertida na Lei Nº 13.266/2016 (BRASIL, 2016d), transformou a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) em Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR). O novo Ministério incorporou atribuições de alguns órgãos extintos na reforma administrativa (Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional) e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) (BRASIL, 2015a).

No âmbito nacional, a SG/PR “passou a integrar o Escalão Avançado do Presidente da República (*Escav*), responsável pelo planejamento e pela execução dos eventos e das atividades externas da agenda do Presidente” (SG/PR, 2011a, p. 18). Até 2002, o Escav¹⁹ tinha como atribuições os aspectos administrativos, cerimoniais e de segurança das viagens presidenciais. A partir de 2003, ele adquire mais uma atribuição: a articulação social e política dos eventos nacionais da Agenda Presidencial.

“O Escav passou a contar com uma equipe que conhece o movimento social e as suas características, sabe dialogar com essas lideranças, e assegura a participação social nestes momentos de interação do chefe do Executivo com a sociedade” (SG/PR, 2011a, p. 18). Esta equipe é denominada *Precursora*, por se deslocar previamente à chegada do(a) Presidente(a) ao evento.

O objeto central nesse trabalho é garantir que, além das autoridades políticas e pessoas notórias do local convidadas pelos organizadores do evento nos estados e municípios, também as lideranças sociais fossem incluídas nas atividades presidenciais. Assim, a inauguração de uma usina conta com a presença do Governador, do Prefeito, dos Secretários Estaduais e Municipais de obras, dos Vereadores e também dos representantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que sobem igualmente no palco no momento da fala do Presidente. E, se esses representantes subiram ao palco, eles também foram convidados para estarem na sala VIP para conversar, tomar café, tirar fotos e estar próximo do Presidente (CAYRES, 2015, p. 85).

Com isso, o Poder Executivo Federal reconheceu e valorizou as lideranças locais, além de ter criado um novo espaço de participação social.

Muitos conflitos foram evitados e muitas oportunidades foram criadas para que o presidente pudesse ter contato com lideranças regionais, estabelecendo o contraditório, nos locais em que visitava. A precursora abriu espaço para os movimentos falarem nestas ocasiões. O Brasil é muito grande, os movimentos não conseguem se deslocar para Brasília o tempo todo. E a equipe da SG tornou possível o contato do Presidente com essas entidades, em cada viagem feita (CARVALHO, 2014c, p. 62).

O mesmo ocorre nos eventos presidenciais realizados no Palácio do Planalto, onde os representantes dos movimentos sociais são convidados conforme a temática do evento. Por exemplo: para o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida são convidados os

¹⁹ Grupo matricial da Presidência da República responsável por organizar e preparar previamente todo o tramite necessário para uma boa conduta e sucesso dos eventos presidenciais nacionais organizados por instituições governamentais (federais, estaduais e municipais) ou não governamentais (empresas ou associações civis) (CAYRES, 2015, p. 85).

movimentos de moradia; para o lançamento do Plano Safra Agricultura Familiar são convidados os movimentos do campo; etc.

Todas as atividades da Agenda Presidencial²⁰ se tornaram “um importante momento de prestação de contas e de exercício da transparência pública de afirmação das relações federativas republicanas e de forte interação com a realidade local” (SG/PR, 2011a, p. 18).

Neste contexto, os pronunciamentos presidenciais também passaram a ser um “importante fator de comunicação política e diálogo com a sociedade civil brasileira” (SG/PR, 2011a, p. 18). A SG/PR é responsável pela elaboração dos subsídios para os pronunciamentos presidenciais e pela elaboração de mensagens, prefácios de livros, apresentações de revistas, etc. Logo, precisa estar permanentemente atualizada sobre as decisões políticas e administrativas, e sobre os dados dos demais órgãos do Poder Executivo Federal.

À SG/PR também compete criar e implementar espaços institucionalizados de participação social. Neste sentido, visando embasar e qualificar suas ações nesta área, a SG/PR fomenta, por meio de parcerias com órgãos do Poder Executivo Federal e Universidades, pesquisas ligadas aos temas: relação Estado e sociedade; aprimoramento e desenvolvimento de instâncias de participação social; movimentos sociais.

Dentre as diversas pesquisas fomentadas, dou como exemplo o projeto *Movimentos Sociais e Esfera Pública: o mundo da participação*. O projeto, iniciado em 2012, era uma parceria da SG/PR com o Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CBAE/UFRJ). Tinha o apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e era coordenado pelo CBAE/UFRJ.

Os pesquisadores²¹ eram provenientes de diversas instituições universitárias, como: UFRJ²²; Fundação Getúlio Vargas (FGV)²³; Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio); Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

A partir de uma diversidade de movimentos sociais na atualidade (movimentos do campo, movimentos de povos e comunidades tradicionais, movimentos indígenas, movimento sindical de trabalhadores urbanos, movimentos urbanos por moradia,

²⁰ Reuniões, audiências, pronunciamentos, encontros, viagens.

²¹ Das áreas de Antropologia; Sociologia e História.

²² Museu Nacional, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR).

²³ Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC).

movimentos negros, movimentos de mulheres, movimentos LGBT, movimentos de juventude), o projeto pretendeu compreender as transformações recentes dos movimentos sociais brasileiros, os processos de tensão, acúmulos, negociações, aprendizagem e rupturas dos movimentos sociais na sua relação com o Estado e a Esfera Pública (MEMOV, 2016).

O projeto produziu: a publicação *Movimentos sociais e esfera pública - o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados* (HEREDIA; LOPES, 2014), que reúne artigos sobre os resultados finais da pesquisa; e um dicionário de verbetes referentes às lutas sociais e populares no país.

Um extenso levantamento bibliográfico sobre movimentos sociais no Brasil e demais materiais produzidos ou recolhidos em trabalho de campo²⁴ e produções durante o projeto²⁵ também estão disponíveis para consulta pública²⁶.

Em 2014, a SG/PR lançou a *Revista Democracia e Participação*, com tiragem trimestral, visando “incentivar a reflexão e a produção de conhecimento sobre os atores, a estrutura e os mecanismos definidores da democracia participativa no Brasil e no mundo” (CARVALHO, 2014a, p. 3).

A revista pretende divulgar trabalhos clássicos sobre teorias democráticas e instrumentos de participação e artigos empíricos que exploram o desenvolvimento de novas formas e mecanismos de participação nas diversas regiões do Brasil. Também serão publicados estudos comparados e artigos sobre experiências de participação em âmbito internacional. No processo de seleção de artigos, além do tema, serão consideradas a diversidade regional das experiências de participação e o equilíbrio de gênero entre seus autores.

Além de promover a reflexão e a produção de conhecimento sobre participação, a revista tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento das ações da Secretaria-Geral na consolidação e no fortalecimento da Política e do Sistema Nacional de Participação Social. Assim, os artigos selecionados são também subsídios para as discussões internas de governo na elaboração e desenvolvimento de suas ações (CARVALHO, 2014a, p. 3-4).

Sendo assim, “a revista é um *locus* de avaliação, crítica e inovação sobre democracia participativa” (CARVALHO, 2014a, p.4), já que não reflete o posicionamento institucional do Poder Executivo Federal e “pode auxiliar a condução, pela Secretaria-Geral, do aprimoramento dos processos de interlocução entre Estado e sociedade para cogestão da coisa pública” (CARVALHO, 2014a, p. 4).

A SG/PR também contrata consultores, por meio de Acordo de Cooperação Técnica Internacional.

²⁴ Fotos, áudios, materiais digitalizados.

²⁵ Vídeos de aulas preparatórias, vídeos de eventos de divulgação, apresentações para divulgação, anexos.

²⁶ <http://memov.com.br/site/por-acervos/movimentos-sociais-e-esfera-publica#produtos-da-pesquisa>

A Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) assinaram, em dezembro de 2012, o projeto de cooperação técnica internacional “BRA/12/018 – Desenvolvimento de Metodologias de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para Promoção da Democracia Participativa”. Um ano depois, em dezembro de 2013, a SG/PR e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) assinaram o projeto de cooperação técnica internacional “914BRA3018 - Desenvolvimento da Democracia Participativa por meio da Especialização das Políticas Públicas de Juventude e dos Mecanismos de Participação Popular”. Ambos preveem a transferência de conhecimentos e a capacitação de servidores da SG/PR, em diferentes frentes, considerando as áreas de atuação de ambos os organismos internacionais (SG/PR, 2016b).

No âmbito internacional, a SG/PR, por meio da Assessoria Internacional, passou a articular encontros do Presidente com movimentos sociais dos países visitados durante as viagens oficiais internacionais. A organização prévia das atividades é de responsabilidade do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Além disso, representantes da sociedade civil foram incorporados às delegações oficiais e passaram a participar de diversos eventos e reuniões de organismos internacionais, como: Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); Organização das Nações Unidas (ONU); Organização Mundial do Comércio (OMC); entre outros (SG/PR, 2011a).

“A incorporação de representantes da sociedade civil em delegações oficiais que participam de reuniões dos organismos internacionais é um sinal de amadurecimento político, tanto do Estado, quanto da sociedade brasileira” (SG/PR, 2011a, p. 74).

Dentre as diversas ocasiões em que representantes da sociedade civil incorporaram a delegação oficial brasileira dou como exemplo a reunião, realizada na França, em 2004, quando os Presidentes do Brasil, Chile, Espanha e França definiram as prioridades da *Ação Global Contra a Fome e a Pobreza*, lançada pela ONU.

“Essas experiências são importantes, e correspondem a uma tendência internacional de desenvolvimento de ‘diplomacia cidadã’, baseada na presença de novos atores sociais em fóruns e organismos multilaterais” (SG/PR, 2011a, p. 76).

A abertura deste espaço institucionalizado de participação social levou a sociedade civil a contribuir com seus saberes locais e comunitários para a elaboração de Projetos de Cooperação Internacional, por meio de uma parceria entre a SG/PR e a Agência Brasileira de Cooperação do MRE (ABC). Esta experiência inovadora entre organizações

governamentais e sociais, brasileiras e africanas, originou um novo conceito de Cooperação Técnica, denominado *Transferência de Tecnologias Sociais* (SG/PR, 2011a).

Outra experiência interessante foi a relação estabelecida com a Noruega, em 2007, durante visita oficial do Presidente da República àquele país. Na ocasião, ele reiterou o interesse do governo brasileiro na experiência norueguesa de diálogo social. Surgiu então, o Foro de Diálogo Noruega-Brasil²⁷. Em 2009, o Foro realizou o *I Fórum de Diálogo Social Brasil-Noruega*²⁸, coordenado pela SG/PR e pela Embaixada Real da Noruega.

O Fórum teve por objetivo promover o debate entre governos, entidades sindicais e empresariais de ambos os países sobre a importância do diálogo social na construção de políticas públicas. Além disso, foram discutidas questões como a agenda do trabalho decente e formas de aprimorar os mecanismos de diálogo social, visando o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social (SG/PR, 2009, p. 3).

O Poder Executivo Federal também passou a priorizar relações econômicas na América Latina – visando o fortalecimento da integração regional – e no Eixo Sul-Sul, em detrimento ao modelo Neoliberal, vigente até então, que focava no Eixo Norte-Sul. Neste contexto, a SG/PR fomentou a ampliação da participação social nos acordos de integração regional. Como resultado, a participação social foi assegurada no Tratado Constitutivo da União de Nações Sul Americanas (UNASUL)²⁹ e no Programa MERCOSUL Social e Participativo³⁰.

A instituição do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL; a inserção da Venezuela no MERCOSUL; a instalação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais; a criação do Instituto Social do MERCOSUL; eventos periódicos³¹; e o programa regional Somos MERCOSUL são ações³² que refletem uma nova fase na concepção

²⁷ Intercâmbio sobre relações profissionais entre a Confederação Norueguesa de Sindicatos (LO), a Confederação Empresarial da Noruega (NHO), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

²⁸ Realizado em 22 de outubro, no Palácio do Itamaraty, em Brasília.

²⁹ Artigo 18 - Participação Cidadã - Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL. Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta (BRASIL, 2012a).

³⁰ Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL (BRASIL, 2008).

³¹ Como: o *Encontro com o MERCOSUL* e a *Cúpula Social do MERCOSUL*.

³² Todos com ampla participação social e com as pautas alinhadas ao Parlamento do MERCOSUL, as Reuniões Especializadas e as Reuniões de Ministros do MERCOSUL.

do Bloco, passando da interação exclusivamente comercial ao equilíbrio entre as áreas política, econômica e social.

A participação social torna o Estado brasileiro mais poroso às demandas legítimas da sociedade brasileira e qualifica o processo de construção, implementação e controle social das políticas públicas. Essa convicção persegue a Secretaria-Geral da Presidência da República na criação de novas bases da relação Estado-sociedade e na sua missão de fomentar a participação social como método de governo, aprimorando a jovem democracia brasileira (CARVALHO, 2014, p. 7).

Nota-se que, além de assumir a interlocução com a sociedade civil, a SG/PR também passou a coordenar este processo de inovação institucional, caracterizado pela ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social.

O ano de 2003 foi um marco nesse processo. A participação foi ampliada na esfera federal, com a criação de novos espaços de participação e o fortalecimento dos já existentes. Nesses últimos 12 anos, o Estado se abriu à participação social dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil, dos cidadãos e cidadãs, sobretudo dos segmentos historicamente excluídos da população. Esse foi um momento em que vontade e oportunidade convergiram, fazendo virar política pública demandas históricas e ideias há muito defendidas e praticadas por organizações e movimentos sociais. O resultado foi um processo de inovação institucional sem precedentes. Com o governo Dilma, assistimos à consolidação desse processo expresso no firme propósito de fazer da participação social um método de governo (CARVALHO, 2014c, p. 9).

E é este processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social, coordenado pela SG/PR, que detalharei a seguir.

2.1 Conselho de Políticas Públicas

“Instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2014a, Art. 2º, II), o Conselho de Políticas Públicas representa uma conquista dos movimentos sociais durante a Assembleia Nacional Constituinte.

“A Constituição de 1988 consagrou o princípio da participação, mas foi por meio de legislações setoriais específicas das políticas de saúde, assistência social, trabalho e meio ambiente que, inicialmente, esta participação se concretizou sob a forma de conselhos” (SG/PR, 2011a, p. 25).

O Conselho de Políticas Públicas é constituído por representantes do Poder Público e de organizações sociais que atuam na área. Com reuniões periódicas e pautas definidas, o Conselho assegura a participação social nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, e efetiva o controle social.

O compromisso do Governo Federal com a participação qualificada da sociedade civil materializou-se em medidas como a valorização, ampliação, dinamização e consolidação da rede de conselhos nacionais de políticas públicas. Desde 2003, foram implantados vários novos conselhos, democratizados os que já existiam e ativados alguns que não estavam em funcionamento. As políticas públicas, que antes eram decididas praticamente pelos técnicos e dirigentes dos ministérios, passaram a ser efetivamente formuladas em conjunto com os movimentos sociais (SG/PR, 2011a, p. 25).

Dou como exemplos deste novo contexto: a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública e do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, que passaram a contar com representantes da sociedade civil; a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Em alguns desses casos, a criação dos conselhos acompanhou a reconfiguração do Estado com a criação de novos ministérios e secretarias, ação necessária para tornar o governo capaz de garantir uma nova geração de direitos e implementar políticas públicas mais inclusivas e eficientes, em diálogo com os segmentos aos quais elas se dirigiam (SG/PR, 2014g, p. 64).

A Secretaria Nacional de Economia Solidária³³; a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)³⁴; a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)³⁵ são alguns exemplos desta reconfiguração do Poder Executivo Federal.

Em abril de 2016 haviam mais de 50 Conselhos Nacionais ativos, como: Conselho Curador do FGTS; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional de Política Cultural; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional do

³³ Criada pela Lei Nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003e) e instituída pelo Decreto Nº 4.764/2003 (BRASIL, 2003c).

³⁴ Criada pela MP Nº 111/2003 (BRASIL, 2003f), convertida na Lei Nº 10.678/2003 (BRASIL, 2003d). Nasce do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro brasileiro (SEPPIR, 2015).

³⁵ A Secretaria de Estado de Direitos Humanos e a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, ambas vinculadas ao Ministério da Justiça, foram transformadas em Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, respectivamente, por meio da Lei Nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003e), que também lhes atribuiu status de Ministério.

Turismo; Conselho Nacional do Esporte; Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Educação; Conselho Nacional de Política Energética; Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho de Relações do Trabalho; Conselho Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil; Conselho das Cidades; Conselho Nacional de Previdência Social; Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação; Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial.

Os Conselhos têm se constituído como espaços próprios para incorporar pautas e interesses dos setores sociais que buscam a melhoria da qualidade e a universalização da prestação de serviços, destacando-se como instâncias de construção de direitos ainda não reconhecidos pelo Estado (SG/PR, 2015c).

“A diversidade na participação das ONGs e de movimentos sociais nesses conselhos é um aspecto revelador da sua importância como instrumento de vocalização das demandas da sociedade civil para o aparato estatal” (da SILVA, 2009, p. 24).

A Lei N° 11.124/2005 (BRASIL, 2005b), que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social³⁶, foi construída no âmbito do Conselho Nacional das Cidades e é um dentre os inúmeros resultados desta nova fase dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas.

Os Conselhos legitimaram-se como importantes espaços institucionalizados de participação social nos processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

2.1.1 *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)*

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi criado em 1993, desativado em 1995 e reativado em 2003³⁷. De caráter consultivo, o CONSEA “assessora a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de

³⁶ Este Fundo, que tem a finalidade de atender às famílias de baixa renda que ganham até cinco salários mínimos, foi construído com forte participação dos movimentos sociais e teve por base o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional. A partir desse arcabouço, os programas e ações foram reformulados para atender prioritariamente as famílias com renda mensal até cinco salários mínimos, parcela da população que concentra 92% do déficit habitacional (SG/PR, 2011a, p. 31).

³⁷ Sua reativação era uma demanda das entidades e movimentos sociais ligados à temática. Dentre os avanços que promoveu na SAN, desde sua reativação, destacamos a inclusão da alimentação entre os direitos sociais do artigo 6º, da CF/88. A campanha nacional que coletou 50 mil assinaturas para a Emenda Constitucional N° 64, foi liderada pela CONSEA (SG/PR, 2014g).

orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação adequada e saudável em todas as suas dimensões e, inclusive, em suas relações exteriores” (PP/PR, 2015a).

Pela sua natureza, o CONSEA não pode gerir e nem executar programas, projetos, políticas ou sistemas. Ele tem como atribuições: estimular a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), principalmente as relacionadas à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN); monitorar e propor melhorias às políticas públicas ligadas a SAN³⁸, tendo como referência as resoluções da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e as “reivindicações históricas e emergentes de diversos movimentos sociais e nos ideais de pensadores e ativistas como Josué de Castro (seu patrono) e Herbert de Sousa, o Betinho” (PP/PR, 2015a).

O CONSEA se estrutura em: Plenário; Secretaria Geral; Secretaria Executiva³⁹; e Comissões Temáticas. Os temas das reuniões plenárias bimestrais são analisados previamente pelas Comissões Permanentes⁴⁰ ou Grupos de Trabalho⁴¹.

As propostas e pareceres destas instâncias são apresentadas nas reuniões plenárias e, após aprovação, são encaminhadas à Presidência da República e à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) por meio de Recomendações e Resoluções.

As Recomendações são adotadas “quando se trata de proposições relativas às políticas e programas do Governo Federal ou à legislação. São dirigidas diretamente à Presidência da República, por meio de Exposições de Motivos” (PP/PR, 2015a).

Já as Resoluções são adotadas “quando se tratar de assuntos internos ao Consea (criação de Grupos de Trabalho, realização de eventos etc.) e iniciativas relacionadas aos Conselhos Estaduais e Municipais” (PP/PR, 2015a).

No âmbito internacional, o CONSEA atua em 3 eixos: integração regional, com foco no MERCOSUL; regimes internacionais; cooperação Sul-Sul e atuação junto aos organismos multilaterais.

Para isto, dialoga com a sociedade civil internacional e apresenta propostas que orientem a posição brasileira em agendas de negociações multilaterais, como: governança

³⁸ Como: Programa Bolsa Família; Alimentação Escolar; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; Vigilância Alimentar e Nutricional; etc.

³⁹ Atribuição da SG/PR.

⁴⁰ Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Macrodesafios Nacionais e Internacionais; Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável; Direito Humano à Alimentação Adequada; SAN da População Negra e de Povos e Comunidades Tradicionais; SAN dos Povos Indígenas; Consumo, Nutrição e Educação; Comissão de Presidentes de CONSEAS Estaduais (CPCE) (PP/PR, 2015b).

⁴¹ De duração determinada, visam a elaboração de uma proposta específica sobre um determinado tema.

global em segurança alimentar e nutricional; cooperação internacional; mudanças climáticas; agrotóxicos, agrocombustíveis e transgênicos; Direito Humano à Alimentação Adequada; preços internacionais de alimentos; integração regional; CPLP; negociações comerciais internacionais.

“Como resultado de sua atuação, o CONSEA recebe visitas de delegações estrangeiras de diversos países que demandam conhecer a sua dinâmica de funcionamento” (PP/PR, 2015c).

2.1.2 Programa de Formação de Conselheiros Nacionais

Por iniciativa da SG/PR, o Programa de Formação de Conselheiros Nacionais foi criado em 2008, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais⁴² (UFMG) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O Programa tinha como objetivo valorizar e qualificar o debate nos espaços institucionalizados de participação social. Para isto, promoveu: cursos, Ciclos de Debates e publicações de livros temáticos (SG/PR, 2008).

[...] o principal objetivo do Programa é contribuir para a formação qualificada de conselheiros dos Conselhos Nacionais de políticas públicas, de gestores e técnicos do governo federal que trabalham com instituições participativas e de representantes de organizações da sociedade civil de abrangência nacional, criando um espaço de reflexão e troca de experiências relacionadas à participação social e à democratização da gestão do Estado (SG/PR; UFMG, sem data, p. 4).

Os Cursos eram organizados em: Módulo I - Democracia, república e participação; Módulo II - Instituições Políticas, participação e processos de globalização; Módulo III - Metodologias e Participação; Módulo IV - Sociedade Civil e Participação; Módulo V - Cidadania e a luta por Direitos Humanos, Sociais, Econômicos, Culturais e Ambientais; Módulo VI - Controle Público e Democracia.

Cada módulo possuía uma disciplina obrigatória de 45 horas/aula e duas ou mais optativas de 30 ou 15 horas/aula. Os módulos e as disciplinas oferecidas eram iguais para as modalidades: Especialização; Aperfeiçoamento e Atualização. Os alunos podiam escolher entre as modalidades, conforme sua escolaridade e intenção de continuidade de estudo (SG/PR; UFMG, 2008a).

⁴² Projeto Democracia Participativa (PRODEP); Projeto República: núcleo de pesquisa, documentação e memória; Centro de Referência do Interesse Público (CRIP).

O curso de Especialização⁴³ *Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais* tinha carga horária de 405 horas/aula. Em suas 3 edições, os candidatos foram submetidos a processo seletivo prévio. Além de cumprir a carga horária exigida, os alunos deveriam: ser aprovados nas disciplinas do curso; ter frequência de 75% nas atividades interativas; ter sua monografia aprovada por banca de professores ao final do curso (UFMG, 2016b).

Na primeira edição, os alunos apresentaram suas monografias durante o *I Encontro Nacional do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais*, realizado em 2010, em Brasília. Os resumos compõem a publicação *Experiências de Democracia Participativa: Roteiro de Monografias* (SG/PR, 2010).

Foram selecionados 18 trabalhos, entre 150 apresentados. Um grupo com integrantes da UFMG e da SGPR escolheram, como previsto em edital, os trabalhos melhores avaliados pelos orientadores do curso. Os selecionados foram premiados com a publicação de suas monografias em livro (DJCP, 2011).

Os trabalhos selecionados foram divididos em 5 livros temáticos: *Assistência Social, Comunicação Social e Segurança Alimentar como Direitos* (SG/PR; UFMG, 2010a); *Democratizando o urbano: formas ampliadas de participação no Brasil democrático* (SG/PR; UFMG, 2010b); *Engendrando novos atores sociais* (SG/PR; UFMG, 2010c); *Novos ambientes para a participação* (SG/PR; UFMG, 2010d); *Participação e controle nas políticas sociais* (SG/PR; UFMG, 2010e).

Na segunda edição, os trabalhos selecionados foram divididos em 2 livros temáticos: *Experiências de Participação Institucionalizada* (SG/PR; UFMG, 2013a); *Políticas Públicas e Formas Societárias de Participação* (SG/PR; UFMG, 2013b).

Na terceira edição, os alunos apresentaram suas monografias durante o *II Encontro Nacional do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais*, realizado em 2014, em Belo Horizonte (DJCP, 2014).

O curso de Aperfeiçoamento⁴⁴ tinha carga horária de 180 horas/aula. Em suas duas edições, os candidatos foram submetidos a processo seletivo prévio.

A modalidade Atualização⁴⁵ teve mais de 5.000 alunos (SG/PR; UFMG, sem data). Seus 17 cursos de curta duração eram ofertados regularmente e sua carga horária

⁴³ Oferecido para pessoas que já possuem formação educacional de nível superior em qualquer área.

⁴⁴ Oferecido a profissionais que estejam no exercício de uma determinada ocupação (correlacionada com a formação acadêmica de origem na graduação), que pode até não significar uma profissão, mas um cargo ou função.

variava de 15 a 45 horas/aula. As atividades eram realizadas por meio da plataforma de Educação a Distância da UFMG e eram compostas por: vídeo-aulas; vídeos temáticos; fóruns de discussão; textos complementares e obrigatórios.

Cada módulo oferecia até 600 vagas gratuitas e não havia exigência de escolaridade mínima. As vagas eram preenchidas por ordem de inscrição, sendo que os conselheiros nacionais e técnicos do Poder Executivo Federal que trabalhavam em instâncias participativas tinham prioridade. Os alunos deveriam participar das atividades interativas propostas durante o curso e obter 70% de frequência (UFMG, 2016a).

A equipe de facilitadores do Programa era composta por: professores⁴⁶; professores/orientadores⁴⁷; tutores⁴⁸. A equipe também contava com uma equipe de apoio nas áreas de informática e secretaria.

A metodologia de ensino utilizada foi a de Educação à Distância. Os alunos tinham acesso a uma *Plataforma Moodle*⁴⁹ que disponibilizava: videoaulas; textos de leitura obrigatória e complementar; etc. Eles também recebiam o material didático composto pelo *Manual do Aluno*⁵⁰ e 6 *Cadernos*⁵¹ correspondentes aos Módulos.

O Curso é oferecido por meio de Educação a Distância, o que pressupõe que os alunos saibam utilizar-se dos programas básicos de computação, tenham acesso à internet e algum domínio das ferramentas disponíveis para interação neste meio. O Curso está disponível em plataforma eletrônica de acesso restrito, para o qual cada aluno possui login e senha. Na plataforma estão disponíveis os textos para leitura obrigatória e complementar, assim como as ferramentas que permitem a interação entre professores, tutores e alunos (bate-papo, fórum, tarefas etc.). Os alunos são instruídos ao uso desta plataforma e contam com o apoio da equipe de coordenação sempre que tiverem dúvidas sobre sua utilização. Além do material disponível na plataforma, os alunos recebem o mesmo material em meio físico (livro e DVD). As avaliações das disciplinas são realizadas por meio de trabalhos, entregues ao professor ao final de cada curso ou semestre letivo (UFMG, 2016b).

Os alunos eram divididos em grupos e cada grupo possuía um tutor. Nos cursos de Aperfeiçoamento e Especialização, os grupos possuíam 20 alunos; já no curso de Atualização, os grupos possuíam 60 alunos.

⁴⁵ Considerados como cursos de Extensão Universitária, que têm o objetivo de reciclar e ampliar conhecimentos, habilidades ou técnicas em uma determinada área de conhecimento.

⁴⁶ Majoritariamente do quadro da UFMG e alguns convidados de outras universidades, especialistas nas temáticas da grade curricular do curso.

⁴⁷ Responsáveis pela orientação da monografia.

⁴⁸ Alunos de mestrado e doutorado dos temas abordados, que davam suporte ao processo de autoaprendizagem do aluno e contavam com o apoio da coordenação pedagógica do curso.

⁴⁹ Administrada pelo Laboratório de Computação Científica da UFMG.

⁵⁰ (SG/PR; UFMG, 2008a).

⁵¹ (SG/PR; UFMG, 2008b); (SG/PR; UFMG, 2009a); (SG/PR; UFMG, 2009b); (SG/PR; UFMG, 2009c); (SG/PR; UFMG, 2009d); (SG/PR; UFMG, 2009e).

O Programa também realizou um *Ciclo de Debates* em diferentes regiões do país, envolvendo representantes do Poder Executivo Federal, organizações da sociedade civil (OSC) e pesquisadores. Os eventos foram transmitidos ao vivo, pela internet (UFMG; SG/PR, sem data).

Os debates tiveram como temas: *República, Democracia e Participação* (Brasília); *Pensamento Social Brasileiro e Participação da Juventude* (Rio de Janeiro); *Experiências Internacionais de Participação* (Fortaleza); *Participação Social e Internet* (Rio Branco); *Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais – Defesa das Monografias* (Brasília); *Experiências de Participação Social no Brasil Democrático* (Belo Horizonte).

Como produto dos Debates foram publicados, em 2010, os livros temáticos: *Experiências Nacionais de Participação Social* e *Experiências Internacionais de Participação* (UFMG; SG/PR, sem data).

2.2 Comissão Nacional

“Instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades” (BRASIL, 2014a, Art. 2º, III).

Dentre as inúmeras Comissões criadas pelo Poder Executivo Federal⁵², a partir de 2003, destaco a Comissão Nacional da Verdade (CNV) pela sua relevância para a história do país.

Criada pela Lei Nº 12.528/2011 (BRASIL, 2011b) e instituída em 16 de maio de 2012, a CNV tinha como finalidade examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos, praticadas no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988⁵³, “a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (BRASIL, 2011b, Art. 1º).

Art. 3º São objetivos da Comissão Nacional da Verdade:

- I - esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados no caput do art. 1º;
- II - promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior;

⁵² É válido destacar que, no âmbito do Poder Executivo Federal, há inúmeros Comitês, Fóruns e Grupos de Trabalho com este mesmo formato.

⁵³ Fixado no Art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88 (BRASIL, 1988/2014).

III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no caput do art. 1º e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade;

IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995;

V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;

VI - recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional; e

VII - promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações (BRASIL, 2011b).

Em 10 de dezembro de 2014, a CNV entregou seu relatório final em cerimônia realizada no Palácio do Planalto (CNV, 2014).

Na ocasião, a Presidenta Dilma⁵⁴ declarou, emocionada, “que o trabalho realizado pela CNV permitirá que a população brasileira conheça a história do seu país e que novas violações, como as ocorridas durante a ditadura, não se repitam” (EBC, 2014a). Destacando que, “sobretudo merecem a verdade aqueles que perderam familiares e parentes e que continuam sofrendo como se eles morressem de novo e sempre a cada dia” (EBC, 2014b).

Na avaliação do coordenador da CNV, Pedro Dallari, uma das conclusões mais importantes do relatório é a confirmação de que as violações foram praticadas de forma sistemática pelo Estado. “Diferentemente do que sempre alegaram os militares, as violações não foram produto de uma ação individual e de excessos, mas foram produto de uma ação organizada do Estado com cadeias de comando que iam do gabinete do presidente da República até os porões da repressão onde se torturava”, disse Dallari à época da divulgação do relatório (EBC, 2014a).

O relatório apresentou 29 recomendações, como: a retificação do documento de óbito dos mortos, devendo constar como causa da morte o termo *graves violações de direitos humanos*; o aperfeiçoamento da legislação brasileira com relação aos crimes contra humanidade e desaparecimento forçado; a implantação de medidas para a preservação da memória; a modificação do conteúdo curricular das academias militares e policiais; a responsabilização de mais de 300 agentes pelas violações de direitos humanos, entre eles, os 5 generais que foram Presidentes da República durante a ditadura militar.

Também apresentou a trajetória de 434 pessoas que tiveram a morte ou o desaparecimento atribuídos à ditadura militar; casos de violações ocorridas no exterior, como a restrição à emissão de passaportes e o monitoramento de brasileiros que viviam fora do país;

⁵⁴ Que, como é de conhecimento público e notório, foi presa e torturada durante a ditadura.

a existência de aliança entre os regimes ditatoriais da América do Sul nas décadas de 1970 e 1980, que ficou conhecida como *Operação Condor*; os métodos e às práticas usadas para tortura das vítimas.

2.2.1 *Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)*

“A inclusão da agroecologia na agenda prioritária do governo foi resultado de um amplo processo participativo, que começou com a entrega da pauta à presidenta Dilma pela Marcha das Margaridas em 2011” (SG/PR, 2014g, p. 103).

Na ocasião, a Presidenta Dilma anunciou ações e políticas públicas em resposta às reivindicações de fomento à produção orgânica e de base agroecológica feitas por entidades do campo⁵⁵. Dentre os anúncios estava a criação de um Programa Nacional de Agroecologia que seria elaborado com a participação dos movimentos sociais e das mulheres (SG/PR, 2016g). Para a consecução deste anúncio, foram realizados Seminários Regionais e um Seminário Nacional com os movimentos do campo e da floresta.

No campo da agroecologia, os debates foram conduzidos pela Articulação Nacional de Agroecologia – ANA e pela Associação Brasileira de Agroecologia – ABA. No campo da produção orgânica, o diálogo ocorreu por meio da rede de Comissões da Produção Orgânica das Unidades da Federação – CPOrgs e pela Câmara Temática de Agricultura Orgânica – CTAO do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (SG/PR, 2016g).

Como resultados destes debates, o Poder Executivo Federal instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), por meio do Decreto N° 7.794/2012 (BRASIL, 2012b).

Instância paritária de governança participativa da PNAPO, a CNAPO é coordenada pela SG/PR e tem como atribuições: promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da PNAPO e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO); constituir subcomissões temáticas que reunirão setores governamentais e da sociedade, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da PNAPO; propor as diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do PLANAPO ao Poder Executivo Federal; acompanhar e monitorar os programas e ações

⁵⁵ Como: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF); a Via Campesina e a Marcha das Margaridas.

integrantes do PLANAPO e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos; promover o diálogo entre as instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e produção orgânica, em âmbito nacional, estadual e distrital, para a implementação da PNAPO e do PLANAPO (BRASIL, 2012b).

A CNAPO promove e assegura o diálogo entre instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, nas 3 esferas de governo. A Portaria N° 29/2014 (SG/PR, 2014j), dispõe sobre sua organização e estabelece 7 Subcomissões Temáticas: Mulheres; Conhecimento; Sementes; Produção, Fomento, Crédito e Agroindustrialização; Insumos; Produção Orgânica.

Visando ampliar a participação social na temática da agroecologia e produção orgânica, a SG/PR criou a comunidade *Agroecologia* no Portal Federal da Participação Social (Participa.br)⁵⁶.

Políticas públicas como: o Plano Brasil Ecológico; o PLANAPO; o Programa Nacional para Redução do Uso de Agrotóxicos (PRONARA) e o Programa ECOFORTE são alguns dos resultados da CNAPO.

2.3 Fórum Interconselhos

O Plano Plurianual (PPA)⁵⁷, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁵⁸ e a Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵⁹ são os principais instrumentos de planejamento governamental.

Em 2003, marco legal para a elaboração do PPA 2004-2007, o Poder Executivo Federal iniciou um processo de conciliação entre planejamento governamental e participação social, que vem sendo aprimorado sistematicamente.

Em 2003, a Secretaria-Geral liderou o inédito processo de participação social no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. O planejamento estratégico do país foi elaborado em diálogo com a sociedade, em todos os estados da Federação, com o envolvimento de 2.170 entidades de trabalhadores da cidade e do campo, das igrejas,

⁵⁶ Que será detalhado no item 2.9.2.

⁵⁷ Instrumento de planejamento governamental que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. Tem vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. No PPA são detalhados os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, públicos alvos, produtos a serem entregues à sociedade, etc. É obrigatório aos Poderes Executivos Municipais, Estaduais e Federal.

⁵⁸ A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. É obrigatória aos Poderes Executivos Municipais, Estaduais e Federal.

⁵⁹ A LOA define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano; ela disciplina todas as ações do Governo. É obrigatória aos Poderes Executivos Municipais, Estaduais e Federal.

do empresariado, da juventude, movimentos de defesa do meio ambiente e do consumidor, instituições culturais, organizações de etnias e de gênero, entre outras. A inclusão de seis novos desafios ao PPA 2004-2007 foi um dos resultados das consultas públicas realizadas. Além disso, 21 outros desafios apresentados pelo Governo Federal tiveram sua redação alterada em função das consultas realizadas (SG/PR, 2011a, p. 22).

O PPA 2004-2007 *Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão* manteve a metodologia de Gestão por Resultados adotada no PPA anterior, mas inovou ao inserir a participação social em diversas etapas de seu processo de elaboração. Foram realizados 27 Fóruns de Participação Social do PPA, nos 26 Estados e no Distrito Federal; Consultas Públicas a entidades representativas da sociedade civil e debates com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), envolvendo mais de 2.000 representantes da sociedade civil.

Como resultado desse processo, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), constituído por representantes do governo e da sociedade, com o objetivo de formular a metodologia de participação.

No entanto, o processo enfrentou dificuldades de implementação. O GT começou a funcionar, de fato, apenas em 2007 e não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover e sustentar a desejada participação social. De acordo com representantes de grupos da sociedade civil organizada, as propostas elaboradas nos fóruns não foram incorporadas de modo efetivo no Plano. Tal experiência produziu algumas frustrações e aprendizados importantes (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014, p. 125).

Visando solucionar esta situação, os Conselhos e Comitês Nacionais foram inseridos nos debates sobre a elaboração do PPA 2008-2011 *Plano Inclusão Social e Educação de Qualidade*, que tiveram como deliberações: a incorporação dos espaços institucionalizados de participação social existentes (Conselhos; Comissões; Conferências; Fóruns; etc.) e das propostas já construídas neles; a definição de prioridades realizada de forma conjunta entre Ministérios e Conselhos; o compartilhamento do resultado final do processo com todos os participantes.

O PPA 2008-2011 reforçou a necessidade da participação social no processo de elaboração do Plano, levando em consideração a interação com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e com as propostas emanadas pelas conferências e conselhos nacionais. Foram realizados diversos encontros com os conselhos nacionais para possibilitar uma melhor compreensão sobre o instrumento de planejamento e para ampliar o debate sobre a elaboração do Plano. Consolidou-se, assim, a incorporação desses espaços de consulta e participação no processo de elaboração do PPA, promovendo-se a qualificação do debate acerca desse instrumento de planejamento (MPOG; SG/PR, 2015a, p. 9-10).

Em 2011, visando “ampliar a conexão entre a participação social e expressões das escolhas estratégicas de governo, como PPA, LDO e LOA” (IPEA, 2012) o Poder Executivo Federal inovou mais uma vez o processo de elaboração do PPA 2012-2015 *Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação* ao criar o Fórum Interconselhos.

Esse novo desenho se diferenciou em relação aos três planos anteriores ao refletir uma concepção de planejamento influenciada, sobretudo, por experiências bem-sucedidas na formulação e implementação das principais agendas do governo federal. Dentre essas experiências podemos citar as ações de monitoramento/avaliação desenvolvidas na SAGI/MDS (ganhadoras, inclusive, do prêmio ENAP de Inovação na Gestão Pública) e ações correlatas desenvolvidas em programas como o PAC, Plano Brasil Maior e o Minha Casa, Minha Vida. O monitoramento via “Fórum Interconselhos” introduzido a partir de 2011 pode ser encaixado nesta nova concepção onde objetivos como a diminuição da desigualdade, a ampliação de direitos e preservação do meio ambiente tornam-se estruturais no próprio processo de elaboração do PPA (SG/PR, 2015h, p. 4).

Espaço institucionalizado de participação social, o Fórum Interconselhos é composto por representantes da sociedade civil, integrantes de Conselhos e Comissões Nacionais de Políticas Públicas.

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, 2014a, Art. 2º, VII).

A primeira edição do Fórum Interconselhos, realizada em 2011, para a formulação do PPA 2012-2015, contou com 300 representantes de Conselhos e Comissões Nacionais de Políticas Públicas, além de entidades de diversos setores da sociedade, concretizando a estratégia de valorização e fortalecimento dos Conselhos e Comissões como espaços legítimos de participação social.

Foram constituídos Grupos de Trabalho para discussão de temas específicos e as mais de 600 propostas apresentadas pelos participantes⁶⁰ foram analisadas pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). Destas, 77% foram incorporadas integralmente e 19,6% foram incorporadas parcialmente no texto do Projeto de Lei (PL) do PPA (MPOG; SG/PR, 2015a).

⁶⁰ Dentre as demandas apresentadas, estava a continuidade do processo participativo referente ao Plano, um compromisso assumido pelo Governo Federal para o novo PPA (MPOG; SG/PR, 2015a, p. 10).

Figura 2 – Informações gerais sobre o Fórum Interconselhos PPA 2012-2015.



Fonte: SG/PR, 2015f, slide 12.

O II Fórum Interconselhos, realizado em outubro de 2011, teve como objetivo apresentar o PL do PPA, encaminhado ao Congresso Nacional no final de agosto. Além de discutir a implementação do monitoramento dos programas temáticos do PPA.

O III Fórum Interconselhos, “primeiro evento de participação social de um plano plurianual que ocorreu posteriormente a sua elaboração” (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014, p. 126), ocorreu em novembro de 2012, tendo como foco o monitoramento do PPA. A partir de então, o Fórum passou a reunir-se semestralmente, de forma presencial, com a finalidade de analisar os relatórios das Agendas Transversais⁶¹, elaborados pelo MPOG.

No IV Fórum Interconselhos, ocorrido em setembro de 2013, foram divulgados os Relatórios de Monitoramento e Avaliação das Agendas Transversais do PPA 2012-2015 (MPOG, 2013a).

Em 2014, a ONU concedeu ao Brasil o Prêmio *United Nations Public Service Word*, referendando o Fórum Interconselhos como uma das melhores inovações em participação social do mundo (ONU, 2014).

Em 2015, marco legal para a elaboração do PPA 2016-2019, o Poder Executivo Federal manteve a experiência exitosa do Fórum Interconselhos e a aprimorou ao abrir novos

⁶¹ Documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial. Ex.: Igualdade Racial, Juventude, Políticas para Mulheres (MPOG, 2013a).

espaços institucionalizados de participação social para acolher as demandas da sociedade por meio dos Fóruns Dialoga Brasil.

O PPA atual conta com duas etapas de diálogos com a sociedade: a primeira são as audiências presenciais do PPA que ocorrem em todas as regiões e a segunda é uma versão mais ampliada do projeto Diálogos Federativos, que é o projeto “Dialoga Brasil”, que será analisado detalhadamente em uma segunda seção abaixo. Essa ampliação se dá em função do redesenho da arquitetura inicial do projeto, especialmente no que concerne às formas disponíveis de participação dos cidadãos. A participação presencial se concretiza em encontros específicos nos quais o governo não apenas expõe as propostas para o PPA, mas, também, coleta as sugestões redigidas no próprio encontro pelos participantes (SG/PR, 2015h, p. 4).

Em abril, Brasília sediou o I Fórum Dialoga Brasil Interconselhos PPA 2016-2019, onde 300 Conselheiros e representantes de entidades nacionais, divididos em Grupos de Trabalho Regionais e Setoriais, debateram suas propostas com os Ministérios.

Durante o Fórum Dialoga Brasil, os participantes reuniram-se em Grupos de Trabalho, divididos por regiões e por temas, e formularam propostas para as Diretrizes Estratégicas do PPA. Além disto, em cada grupo ocorreu um processo de discussão a respeito dos principais temas de políticas públicas para a formulação dos Programas do Plano, que resultou em um rol de desafios e na proposição de ações concretas para sua superação (MPOG; SG/PR, 2015a, p. 16).

Figura 3 – Contribuições da sociedade civil durante o I Fórum Dialoga Brasil PPA 2016-2019.

Tabela 1- Propostas encaminhadas do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos

Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos	Quantidade de Propostas
Total de Propostas	352
Diretrizes	70
Desafios	92
Ações	190

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Fonte: MPOG; SG/PR, 2015b, p. 5.

Entre maio e junho foram realizados 6 Fóruns Dialoga Brasil PPA 2016-2019 Regionais⁶² com a participação presencial de mais de 3.500 representantes da sociedade civil e 33.000 internautas por meio do Participa.br.

A participação parece ser alta em locais importantes para o governo em termos de compreensão das demandas dos cidadãos e implementação de políticas públicas, sendo, especificamente, o Norte e o Nordeste as regiões nas quais a política tem se

⁶² Em Salvador, Fortaleza, Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém e Goiânia.

centrado. O total de participantes no Norte, por exemplo, foi de mais de 19% do total geral, o que corresponde à maior proporção da amostra, bem como é um dado importante, porque vale notar que o encontro foi realizado em apenas 1 cidade. No Nordeste essa proporção vai aproximadamente 33%, considerando que foram 2 as cidades de realização. Assim, considerando ambas as regiões, temos mais da metade do total geral, perfazendo um percentual de 52,3%.

Esse dado é relevante porque as duas regiões são aquelas que concentram um histórico considerável de desigualdades sociais e de pouco acesso a bens e serviços públicos, com saneamento básico, serviços de saúde, dentre outros (Vaz, 2013). Assim, não é desprezível o fato de que os cidadãos estão efetivamente tomando parte dos problemas enfrentados no dia-a-dia e buscando espaços através dos quais possam dialogar com o governo acerca desses problemas. Isso é patente não apenas na quantidade de indivíduos participantes, mas, também, em relação à quantidade e tipos de entidades que buscam se associar a esses espaços. Uma vez mais, considerando essa variável, Norte e Nordeste se destacam na quantidade de participantes, atingindo, em conjunto, mais de 57% do total de entidades que participaram da edição de diálogos do PPA 2016-2019 (SG/PR, 2015h, p. 6).

Ainda em junho, foram realizados 4 Fóruns Dialoga Brasil PPA 2016-2019 Setoriais: Mulheres e Jovens, em Brasília; Trabalhadores e Empresários, em São Paulo.

Nesses encontros presenciais os participantes ouviam as propostas do Poder Executivo Federal e podiam apresentar suas propostas diretamente às plenárias, por meio de intervenções orais ou encaminhar suas propostas por escrito aos organizadores do evento.

Considerando todas as etapas foram mais de 4.000 participantes “compreendendo um conjunto aproximado de 1.100 organizações da sociedade civil entre representantes de Conselhos e Comissões nacionais, movimentos sociais e entidades de todo o país” (MPOG; SG/PR, 2015a, p. 13-14), que apresentaram ao Poder Executivo Federal mais de 1.000 propostas a serem incluídas no PPA 2016-2019.

Após as propostas serem encaminhadas aos Ministérios formuladores das políticas públicas correspondentes, foram realizadas 120 Oficinas Temáticas, com a participação de mais de 4.000 servidores de diversos órgãos do Poder Executivo Federal, para que estes analisassem se essas propostas já haviam sido ou poderiam ser contempladas nos Programas Temáticos sob sua responsabilidade. O resultado da incidência das propostas foi identificado nas dimensões e atributos do PPA⁶³ (MPOG; SG/PR, 2015a, p. 13-14).

⁶³ Diretrizes, Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas

Figura 4 – Correlação entre contribuições apresentadas pela sociedade civil durante os Fóruns Dialoga Brasil PPA 2016-2019 e eixos do PPA.

Quadro 2 – Exemplo de propostas surgidas nos encontros presenciais para discussão de demandas para elaboração do PPA 2016-2019 e respectiva aderência aos eixos de Programas do Plano – Brasil 2015

Propostas	Contemplada nos atributos do Programa Temático (objetivos, metas e iniciativas)
>> Implementar um sistema de monitoramento de políticas públicas eficaz e efetivo (NE DR)	Meta 045R - Aprimorar a gestão por resultados por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos, ferramentas e mecanismos de indução e fomento de melhorias na gestão pública.
Realizar a II Conferência de Transparência e Controle Social (NE DR)	Iniciativa 06M9 - Promoção de mecanismos de participação social sobre políticas de enfrentamento à corrupção.
>> Políticas públicas, a fim de corrigir distorções e desvios na aplicação dos recursos (NO DRE)	Objetivo 1161 - Aproximar as pessoas do Estado fortalecendo as políticas de controle social, transparência governamental e de acesso à informação.
>> Garantir a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos: Cumprir com a participação popular disponibilizando os dados em tempo real via web (SU DR)	
>> Olhar para os documentos das conferências para definição de políticas públicas (CO DR)	Meta 04QE - Articular as iniciativas de diálogo entre os órgãos do governo federal e os movimentos sociais e grupos organizados, para o atendimento das demandas e a prevenção e resolução de conflitos sociais.
>> Fortalecer o controle social garantindo que as propostas tiradas nas Conferências Nacionais integrem o PPA como anseio da sociedade e participação popular (CO DRE)	
>> Estabelecer mecanismos de monitoramento com a participação da sociedade civil na implementação do PPA (NE2 DR)	Meta 04QB - Compatibilizar os processos de participação social aos ciclos de gestão, planejamento e orçamento.
>> Consolidar o Plano Nacional de Participação Social (NE2 DR)	Iniciativa 06HB - Implantação do Comitê Gestor da Política Nacional de Participação Social.

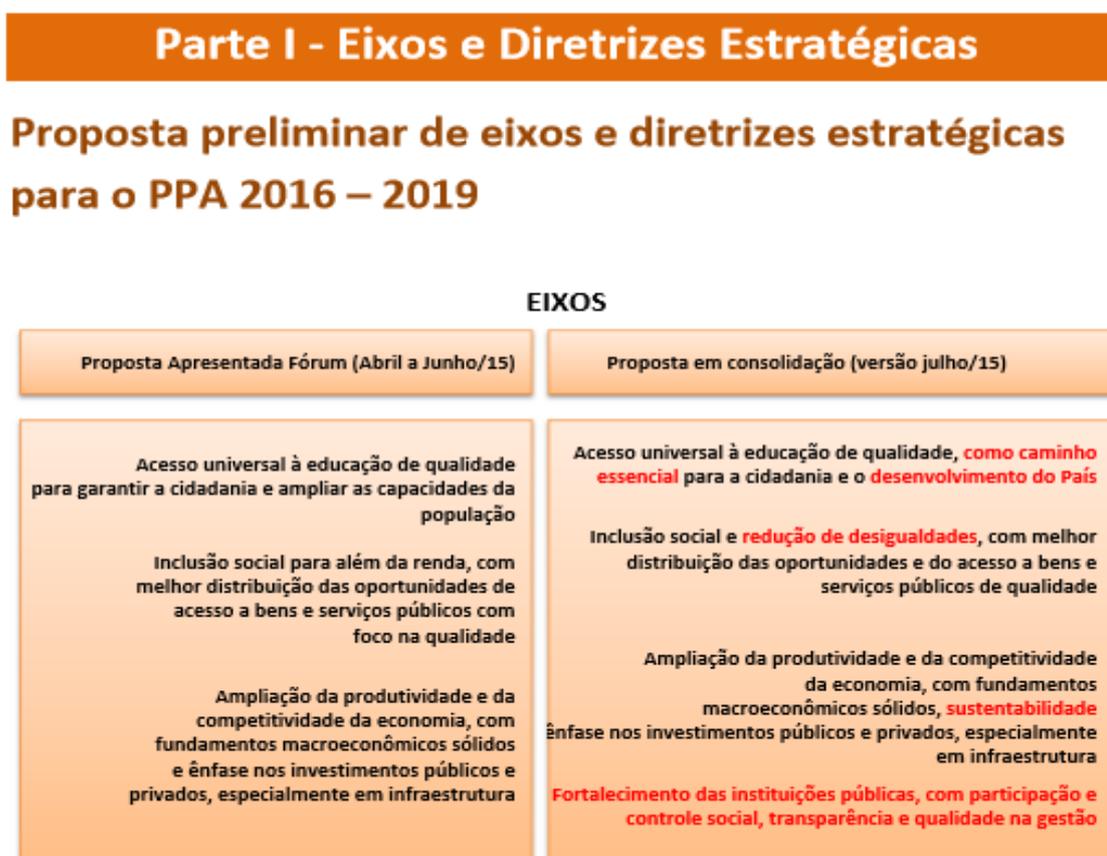
Fonte: MPOG / SGPR

Fonte: SG/PR, 2015h, p. 8.

“Notadamente, existe, em geral, uma conexão entre os temas demandados por indivíduos nos encontros e aqueles já presentes no PPA, seja na forma de objetivos, metas ou mesmo iniciativas” (SG/PR, 2015h, p. 9). Isto demonstra que o Poder Executivo Federal está atento às demandas apresentadas pela sociedade civil nos demais espaços institucionalizados de participação social.

O resultado desta sistematização foi apresentado em julho, na segunda edição do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos PPA 2016-2019, realizado em Brasília. Após 2 dias de debate, Poder Executivo Federal e sociedade civil consolidaram e aprovaram as propostas que seriam incorporadas ao texto final do PPA 2016-2019.

Figura 5 – Quadro comparativo entre proposta de redação inicial apresentada pelo Poder Executivo Federal e proposta incorporando as contribuições apresentadas pela sociedade civil durante os Fóruns Dialoga Brasil PPA 2016-2019.



Fonte: SG/PR; MPOG, 2015b, p. 9.

As propostas que não encontraram essa conexão com os temas presentes no PPA 2016-2019 foram compiladas pelos diversos órgãos do Poder Executivo Federal e submetidas a avaliação para que compoñham os eixos programáticos do próximo PPA. “Essa atividade é importante porque não implica o simples descarte das sugestões enviadas pela sociedade ao governo” (SG/PR, 2015h, p. 9).

Em março de 2016 foi realizado o III Fórum Dialoga Brasil Interconselhos PPA 2016-2019, em Brasília, para debater e definir a metodologia de monitoramento do PPA.

2.4 Conferência Nacional de Políticas Públicas

São os conselhos que se configuram como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade civil e do Poder Público. Muitos desses, com o apoio do Estado, passaram a desenvolver também Conferências Nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do Poder Público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas (da SILVA, 2009, p. 19).

Em 1941, foi realizada a primeira Conferência Nacional no país, na área da Saúde, tendo como tema *Situação Sanitária e Assistencial nos Estados*. Porém, no período entre 1941 a 2002, as Conferências Nacionais não possuíam periodicidade definida e tinham formato de seminários técnicos. Em 2003, as Conferências Nacionais passaram a ser consideradas:

Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado (BRASIL, 2014a, Art. 2º, IV).

Esta mudança conceitual gerou a ampliação de participantes, temas e segmentos; além da adoção de uma metodologia mais participativa. Com isto, as Conferências passaram a integrar os calendários da Administração Pública⁶⁴ e dos movimentos sociais.

O novo desenho das conferências nacionais passou a sustentar-se em um formato congressual inovador: a primeira etapa acontece nos municípios, depois há os encontros estaduais, que finalmente convergem para o evento síntese de caráter nacional. Além disso, passaram a pautar-se pela formação de consensos que são sistematizados em um documento final contendo as resoluções, diretrizes e moções (SG/PR, 2011a, p. 38).

As Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais da Saúde e da Assistência Social são regulamentadas por lei. Outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo. Havendo ainda as que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obrigue a sua realização.

Apesar de temáticas, as Conferências permitem a participação de grupos sociais de todas as áreas, promovendo assim um debate diversificado que constitui um novo modelo de desenvolvimento. Até brasileiros residentes no exterior tiveram acesso a esta instância de participação social, por meio das Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior, realizadas em 2008, 2009 e 2010.

[...] as conferências nacionais possibilitaram a ampliação da participação social em temas e questões que até então eram pouco receptivos à voz da sociedade civil, seja pelo elevado grau de tecnicidade das áreas ou pela equivocada compreensão de que determinados assuntos não deveriam mesmo ser compartilhados com a sociedade em geral. Daí, um vasto conjunto de políticas públicas afeto a vários setores e do interesse de amplos segmentos da população não eram permeáveis ao diálogo com a sociedade e, portanto, não incorporavam as suas contribuições (SG/PR, 2011a, p. 41).

⁶⁴ Em suas 3 esferas.

Juventude; Direitos das Mulheres; Direitos da Pessoa com Deficiência; Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Promoção da Igualdade Racial; Comunicações e Segurança Pública são algumas das novas temáticas incorporadas à esta instância de participação social, atendendo a antigas reivindicações de movimentos sociais e promovendo o resgate de dívidas com grupos historicamente excluídos da sociedade.

Os participantes são delegados eleitos pela sociedade civil e indicados por órgãos governamentais das três esferas da federação. As discussões travadas nas conferências são norteadas por um texto-base construído por representantes de organizações sociais e do Governo Federal. As resoluções, diretrizes e moções aprovadas são consolidadas em um relatório final que é encaminhado ao ministério responsável. Mais que isso, as deliberações das conferências nacionais efetivamente incidem nas políticas e ações implementadas pelo governo, sendo que muitas se tornam projetos de lei – vários já aprovados pelo Congresso Nacional ou então são colocadas em prática pelo Executivo, por via administrativa (SG/PR, 2011a, p. 38).

O apoio governamental às *Paradas Gays*; o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres; a democratização do acesso à internet banda larga; a Política e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são alguns dos significativos resultados alcançados nas Conferências Nacionais.

De 1941 a 2015 foram realizadas 150 conferências nacionais, das quais 109 ocorreram entre 2003 e 2014 (destaque-se que mais de 70% do total de conferências nacionais ocorreram nos últimos treze anos), abrangendo 45 áreas setoriais em níveis municipal, regional, estadual e nacional e mobilizando cerca de oito milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas.

Para o ciclo 2015/2016 mais 13 conferências Nacionais foram convocadas oficialmente, das quais 6 ocorreram em 2015 e mais 7 ocorrerão em 2016. Neste ciclo estão previstas a realização de 324 conferências estaduais nas 27 unidades da federação, antecedidas por aproximadamente 20 mil conferências municipais, milhares de conferências livres e virtuais e com o envolvimento de mais de 3,5 milhões de pessoas pelos 5.570 municípios brasileiros (SG/PR, 2016a, p. 1).

Em 2016, houve uma inovação no âmbito das Conferências Nacionais de Políticas Públicas: as *Conferências Conjuntas de Direitos Humanos*. Baseado nos princípios da transversalidade, interdependência e indivisibilidade dos Direitos Humanos, o Poder Executivo Federal realizou simultaneamente: a 10ª *Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*; a 4ª *Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa*; a 4ª *Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência* e a 3ª *Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT)*, no período de 24 a 27 de abril. As *Conferências Conjuntas* foram

encerradas na manhã do dia 27 e a tarde foi aberta a *12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos*, que foi encerrada dia 29 de abril.

O Brasil se transformou ao longo do século XX, de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (Kowarick, 1973; Singer e Brandt, 1980), em um dos países com o maior número de práticas participativas. O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre (Avritzer, 2002a; Baiocchi, 2005; Wampler, 2007; Allegretti, 2007), os conselhos de políticas e o Estatuto da Cidade mudaram a cena das políticas participativas no Brasil (Avritzer, 2009). Mas, o resultado mais impactante das políticas participativas são os programas de participação do governo federal. As conferências nacionais, já analisadas no primeiro documento desta consultoria, são as formas de participação social mais amplas existentes neste momento no Brasil com mais de seis milhões de participantes (Avritzer e Sousa, 2013) (SG/PR, 2015h, p. 2).

As Conferências Nacionais se tornaram um ícone deste projeto *democrático-participativo* implementado pelo Poder Executivo Federal, devido: a frequência com que foram realizadas; a quantidade de participantes envolvidos nas esferas municipais, estaduais e nacional; e a introdução de novos temas na pauta do Poder Público (da SILVA, 2009).

2.5 Mesa de Diálogo

A Mesa de Diálogo, espaço institucionalizado de participação social, criado em 2003 e coordenado pela SG/PR, é um “mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais” (BRASIL, 2014a, Art. 2º, VI).

Art. 14. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:
I - participação das partes afetadas;
II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;
III - prazo definido de funcionamento; e
IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas (BRASIL, 2014a).

Este mecanismo atende aos mais diversos segmentos da sociedade e, dentre as diversas Mesas realizadas, destaco: a Mesa de Diálogo com as Centrais Sindicais; a Mesa de Diálogo com as Entidades do Campo; a Mesa de Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragem.

A Mesa de Diálogo com as Centrais Sindicais restabeleceu um diálogo interrompido há décadas. “Desde 1964, o movimento sindical não se sentava à mesa com o governo para discutir o valor do salário mínimo. Mais de 40 anos depois, os trabalhadores

readquiriram esse direito” (SG/PR, 2014g, p. 60). Alguns resultados desta Mesa foram: a Política Nacional Permanente de Valorização do Salário Mínimo, uma nova tabela para o Imposto de Renda e o Crédito Consignado.

As entidades do campo optaram por se expressarem publicamente em atos que já fazem parte do calendário dos movimentos sociais⁶⁵, para então serem recebidas pelo Poder Executivo Federal e apresentarem suas demandas na Mesa de Diálogo com as Entidades do Campo. Alguns resultados desta Mesa foram: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o PRONAF Mulher; o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural; políticas públicas de saúde e de combate à violência contra a mulher do campo, das florestas e das águas (SG/PR, 2014g).

A Mesa de Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragem (MAB) tem a finalidade de “construir alternativas para superar o passivo social e ambiental acumulado ao longo de décadas decorrente dos projetos de construção de hidrelétricas, barragens e açudes” (SG/PR, 2011a, p. 54). Alguns resultados desta Mesa foram: a formulação de diagnósticos da situação dos atingidos; a elaboração de termos de acordos sociais; o estabelecimento de padrões de responsabilidade socioambiental para os novos empreendimentos; o Decreto N° 7.342/2010 (BRASIL, 2010), que institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos hidrelétricos e cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico.

Há ainda a Mesa de Diálogo de Aperfeiçoamento das Condições e Relações de Trabalho que deve “preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo” (BRASIL, 2014a, Art. 14, parágrafo único). Nesta categoria destaco a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho da Cana-de-Açúcar por ter sido a primeira e ter representado uma experiência inédita e inovadora no país no âmbito da negociação tripartite, tendo como objetivo “tornar mais humano e seguro o cultivo manual da cana-de-açúcar, além de promover a reinserção ocupacional dos trabalhadores desempregados pelo avanço da mecanização da colheita” (SG/PR, 2011a, p. 55). Com o término das negociações, foi firmado, em 2009, o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar que pactuou, entre outros benefícios aos trabalhadores, a contratação direta entre o trabalhador e a empresa, eliminando a figura do intermediário que contribuía para a precarização do trabalho.

2.6 Diálogos Governo-Sociedade Civil

⁶⁵ Como o *Grito da Terra* e a *Marcha das Margaridas*.

Enquanto as mesas de diálogo têm como objetivo estimular o reconhecimento, debate e negociação entre governo e sociedade civil buscando solucionar conflitos, os encontros “Diálogos Governo-Sociedade Civil” têm como função ampliar a discussão sobre determinada área de política pública. Com os diálogos, o governo visa colher sugestões para aprimorar a implementação e acompanhamento de programas estratégicos, além de ampliar o engajamento da sociedade civil, ouvindo suas propostas e reivindicações (SG/PR, 2014g).

Os Diálogos Governo-Sociedade Civil, também conhecidos como Diálogos Sociais, são eventos temáticos realizados com a presença do Ministro Chefe da SG/PR.

Criado em 2011, este espaço institucionalizado de participação social promove o diálogo sobre os mais variados temas. Selecionei alguns como exemplos.

Em 2011, foi lançado o Diálogos Governo-Sociedade Civil: *Brasil Sem Miséria*, com periodicidade semestral, tem a finalidade de “aprofundar o diálogo com os movimentos sociais sobre os avanços e desafios do plano de superação da extrema pobreza e para ampliar o engajamento da sociedade” (SG/PR, 2012c). Em 2016, foi realizada sua 7ª edição (IPEA, 2016).

Em 2012, como preparação para a Conferência Rio+20, a SG/PR realizou a série de Diálogos Sociais: *Rumo à Rio+20*. Após a Conferência, foi realizada a série Diálogos Sociais: *Agenda Pós-2015*⁶⁶.

O *Diálogos Governo-Sociedade Civil: Mais Médicos*, realizado em 2013, teve como objetivo “aprofundar a interlocução com os movimentos sociais sobre os desafios do Programa, aprimorar sua implantação e ampliar o engajamento da sociedade civil, por meio da participação social” (SG/PR, 2013c).

Em 2013, também foi realizado o Diálogos Governo-Sociedade Civil: *Agenda de Enfrentamento à Violência nas Periferias Urbanas*, que tinha como objetivo construir uma agenda conjunta para enfrentar o problema. A sociedade civil foi representada por “movimentos sociais, coletivos e entidades representativas dos movimentos pela pessoa desaparecida e das populações das periferias e bairros populares das grandes cidades do país, expostas a situações de violência” (SG/PR, 2013h).

Em 2014, foram realizados os Diálogos Governo-Sociedade Civil: *Copa 2014*. Os encontros foram realizados nas 12 cidades-sede do Mundial e tinham como objetivo “esclarecer a população sobre as iniciativas e ações desenvolvidas para a realização da Copa do Mundo no Brasil” (SG/PR, 2014c).

⁶⁶ Ambos serão detalhados no item 2.7

2.7 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Em setembro de 2000, os Países Membros da ONU adotaram a *Declaração do Milênio*, protocolo internacional que estabeleceu a Agenda de Desenvolvimento⁶⁷ a ser adotada de 2000 a 2015, composta pelos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM)⁶⁸.

Com a adoção da *Declaração*, os Países se comprometeram a estabelecer uma parceria global para atingir as metas dos ODM, em especial o desafio mundial de reduzir pela metade a fome e a extrema pobreza.

A partir de 2003, o atingimento das metas pactuadas com a ONU passou a ser prioridade de gestão para o Poder Executivo Federal e os ODM nortearam as políticas públicas federais. Os nomes dos principais Programas dos Governos Lula e Dilma⁶⁹ explicitam isto, ao fazerem alusão ao desafio mundial lançado pela ONU.

Em 2003, foi instituído o Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tendo como atribuição subsidiar a elaboração do plano de ação do governo brasileiro para o alcance das metas relacionadas aos ODM e monitorar o progresso do Brasil em relação às referidas metas e Objetivos (BRASIL, 2003b).

Para isto, o Grupo Técnico deveria mapear os órgãos e entidades governamentais cujas ações tinham impacto sobre cada uma das metas e Objetivos; identificar as bases de dados nas esferas federal, estadual e municipal a serem utilizadas no acompanhamento das metas e dos ODM; elaborar diagnóstico da situação do Brasil em relação às metas e ODM; adaptar as metas ODM e o conjunto de indicadores a elas associados à realidade brasileira; propor estratégia para monitoramento da evolução das metas ODM; coordenar a elaboração de Relatório Nacional⁷⁰ sobre as metas ODM, incluindo indicadores agregados e desagregados (BRASIL, 2003b).

⁶⁷ Baseada nos resultados da Conferência Mundial da Criança (Nova York, 1990); Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993); III Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); IV Conferência Mundial sobre as Mulheres (Beijing, 1995); II Conferência sobre Assentamentos Humanos Habitat II (Istambul, 1996); Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma, 1996).

⁶⁸ 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

⁶⁹ *Fome Zero* e *Brasil Sem Miséria*, respectivamente.

⁷⁰ Foram produzidos 5 Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2004, 2005, 2007, 2010, 2014).

Visando incentivar a participação e o engajamento de diferentes atores sociais nesta Agenda, o Poder Executivo Federal criou a Coordenação de Projetos Especiais ODM, vinculada à SG/PR. E adotou como estratégias: o Prêmio ODM Brasil; a Municipalização dos ODM; a Agenda de Compromissos ODM; o Projeto ODM Brasil 2015.

O Prêmio ODM Brasil⁷¹ teve 5 Edições⁷², 6.187 práticas inscritas e 110 premiadas. Sendo considerado uma iniciativa pioneira por: incentivar, valorizar e dar maior visibilidade a práticas que contribuíssem para os ODM; desenvolver um banco de práticas bem-sucedidas, que fosse referência de política pública para a sociedade civil e governos; reconhecer publicamente os esforços em prol dos ODM.

A Coordenação Técnica do Prêmio era de responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da ENAP. E contava com o apoio do PNUD e de um conjunto de empresas públicas.

As práticas inscritas nas categorias Governos Municipais⁷³ ou Organizações⁷⁴ eram avaliadas⁷⁵ por um júri constituído por técnicos, acadêmicos, movimentos sociais e empresários renomados nas áreas afins aos ODM.

Primeiramente, o júri avaliava se as práticas inscritas atendiam aos critérios do Edital. Então, eram selecionadas as práticas *finalistas*. Estas recebiam visitas *in loco*, o que estendia o processo de seleção por meses. Só após a realização de todas as visitas o júri definia quais práticas seriam premiadas.

É válido destacar que algumas políticas públicas implantadas pelo Poder Executivo Federal⁷⁶ foram inspiradas em práticas premiadas pelo Prêmio ODM Brasil (SG/PR, 2015g).

Em 2010, a ONU realizou um balanço dos ODM e identificou que apesar do bom resultado das metas atingidas pelos países, estes dados eram baseados nas médias nacionais.

⁷¹ Instituído pelo Decreto de 15 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005a).

⁷² 2005, 2007, 2009, 2011, 2013.

⁷³ Políticas públicas implantadas por prefeituras.

⁷⁴ Práticas implantadas por órgãos governamentais ou do setor privado, associações da sociedade civil, fundações e universidades.

⁷⁵ Tendo como critérios de avaliação: contribuição para o alcance dos ODM; caráter inovador; replicabilidade; impacto no público alvo; integração com outras políticas; participação da comunidade; existência de parcerias; perspectiva de continuidade.

⁷⁶ Como o Programa Rede Cegonha e o Programa Água para Todos – Cisternas.

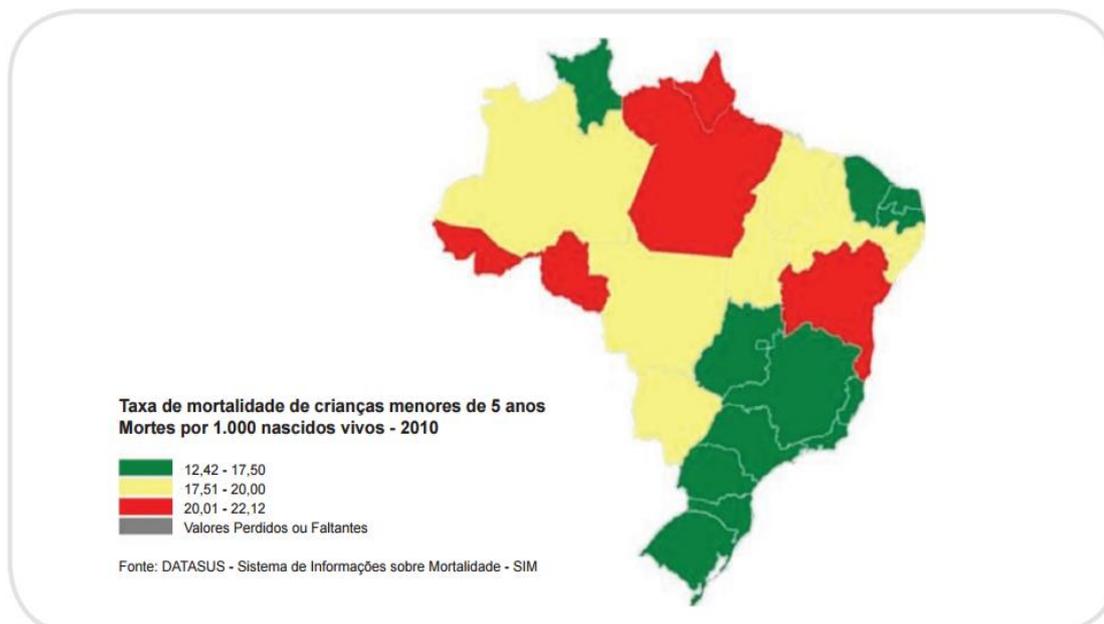
Figura 6 – Dados sobre taxa de mortalidade infantil (média nacional).



Fonte: SG/PR, 2013e, p.7.

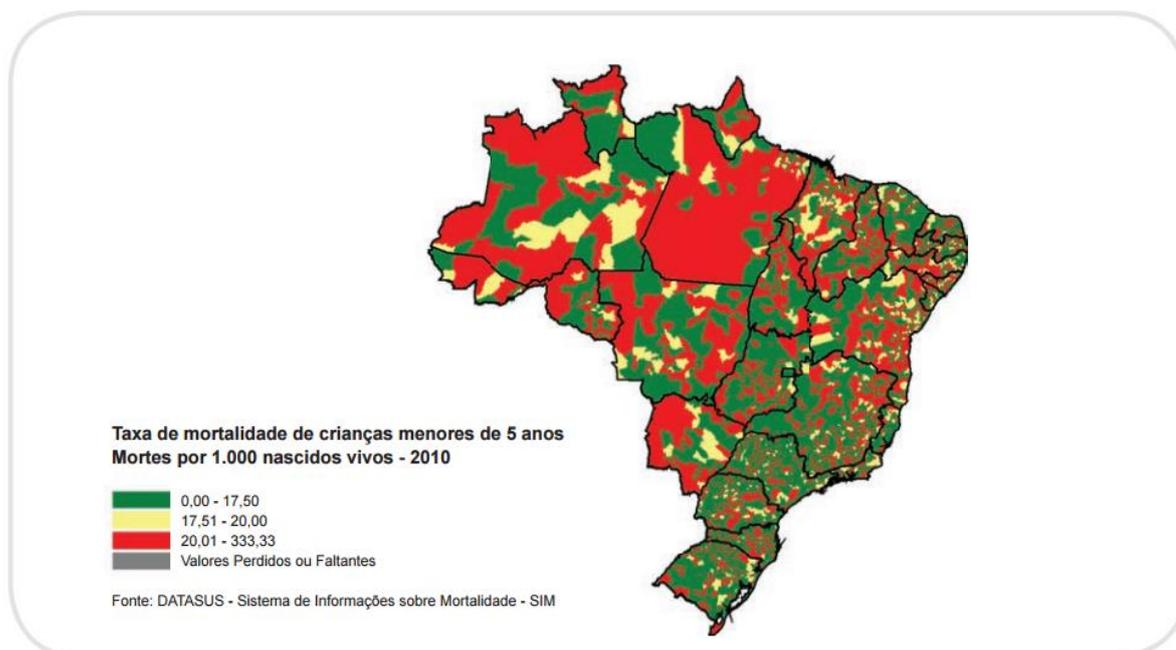
A fragmentação dos dados demonstrava grandes desigualdades regionais e locais.

Figura 7 – Dados sobre taxa de mortalidade infantil (dados fragmentados por estado).



Fonte: SG/PR, 2013e, p.7.

Figura 8 – Dados sobre taxa de mortalidade infantil (dados fragmentados por município).



Fonte: SG/PR, 2013e, p.8.

Neste sentido, a ONU orientou os países a implantarem a estratégia da *Territorialização*, ou seja, ampliar sua capilaridade, alcançando principalmente os locais com baixos indicadores sociais.

Esta estratégia já vinha sendo adotada pelo Poder Executivo Federal, desde 2004, com a nomenclatura *Municipalização dos ODM*. E era desenvolvida pela equipe da Coordenação de Projetos Especiais ODM, que realizava: Seminários municipais e estaduais sobre os ODM incentivando os diversos setores da sociedade a se apropriarem da Agenda e formarem Núcleos ODM⁷⁷ estaduais, regionais e municipais; visitas institucionais aos gestores estaduais e municipais, incentivando-os a vincular os ODM a seus instrumentos de planejamento e demais ações governamentais.

Dou como exemplo o município de Barcarena (PA)⁷⁸ que, após a sensibilização feita pela SG/PR, realizou o diagnóstico situacional municipal baseado nos ODM; elaborou o

⁷⁷ Por iniciativa da SG/PR, com apoio do PNUD, em 2004, foi criado o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (MNCS), que tinha como objetivo articular poder público, setor privado e sociedade civil em torno da Agenda ODM. O MNCS se organizava em Núcleos ODM e era financiado pelo Projeto ODM Brasil 2015.

⁷⁸ Na condição de servidora pública efetiva da Prefeitura de Barcarena (PA), onde desempenho a função de técnica em planejamento governamental, com ênfase no fomento à participação social, participei do processo de elaboração do PPA 2014-2017. Dentre minhas atribuições na Secretaria Municipal de Planejamento e Articulação Institucional estão: o monitoramento do PPA e da Agenda de Compromissos ODM. Além disso, desempenhei as funções de Secretária Executiva do Núcleo ODM Pará e Articuladora do MNCS no AP, PA e TO, no período de 2013 a 2015, representando a Prefeitura.

PPA 2014-2017 baseado neste diagnóstico e nas metas estipuladas pelos ODM⁷⁹; e os adotou como indicadores de resultado do PPA.

[...] a Administração Pública de Barcarena decidiu alinhar seu principal instrumento de planejamento estratégico e transformação social com uma Plataforma Mundial que conferisse indicadores precisos e confiáveis para a execução, o monitoramento e a avaliação de resultados (FURTADO; MARTINS; MENEZES, 2015, p. 4).

Visando intensificar esta estratégia, em 2013, o Poder Executivo Federal lançou o Portal denominado Agenda de Compromissos ODM⁸⁰.

O conteúdo da Agenda de Compromissos Governo Federal e Municípios 2013-2016 está estruturado sobre os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Cada ODM conta com programas federais para auxiliar o seu município na melhoria dos indicadores sociais. Com os oito passos a seguir, você se informa sobre como contribuir de modo prático para a implementação dos ODM no seu município por meio da Agenda, e colabora para o enfrentamento dos desafios colocados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio com efetividade (MPOG, 2015b).

O Portal oferece informações sobre: os indicadores sociais do país e de cada município em relação ao cumprimento de cada ODM; os principais programas oferecidos pelo Poder Executivo Federal aos municípios para contribuir com o alcance das metas dos ODM; boas práticas municipais relacionadas aos ODM. E permite que qualquer cidadão acompanhe as metas estipuladas pelo Poder Executivo Municipal que aderiu à Agenda.

A adesão é feita por meio de um acesso específico, realizado exclusivamente com o CPF e a senha do gestor municipal no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), “o que possibilita inferir que este tem pleno conhecimento e controle sobre as metas lançadas, tornando-o partícipe efetivo do processo de planejamento e monitoramento governamental” (FURTADO; MARTINS; MENEZES, 2015, p. 7).

Ao realizar o primeiro acesso, o gestor municipal recebe automaticamente um Certificado de Adesão.

⁷⁹ Considerando todos os aspectos econômicos levantados, é imperioso que a nova Administração Municipal deixe de ser mera expectadora e/ou reagente aos processos de desenvolvimento que lhe são impostos e tome a dianteira das iniciativas de planejamento de curto, médio e longo prazo visando o Desenvolvimento Local Sustentável. Para tal, buscar-se-á atuação conjunta com os Governos Estadual e Federal, implementando um conjunto de projetos estruturantes decisivos para o início de um novo ciclo de desenvolvimento no Município, representando a prioridade do governo para aporte de recursos, tendo como Visão de Futuro Barcarena como uma cidade sustentável. Com estes mecanismos, buscar-se-á atingir o **ODM 8 - TODO MUNDO TRABALHANDO PELO DESENVOLVIMENTO** (BARCARENA, 2013).

⁸⁰ <http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br> (MPOG, 2015a).

Figura 9 – Certificado de Adesão à Agenda de Compromissos ODM.



Fonte: MPOG, 2013b.

Cada ODM apresenta um conjunto de políticas públicas voltadas ao seu alcance; todas são detalhadas e identificam qual indicador de resultado serve de referência para seu monitoramento, com base em dados de cobertura do país, do estado e do município. Estas informações contribuem para que o Poder Executivo Municipal realize o diagnóstico social do município e subsidie seu planejamento governamental para atingimento das metas anuais pactuadas na Agenda. Caso a meta estipulada pelo Poder Executivo Municipal seja atingida, este recebe uma certificação emitida pelo Poder Executivo Federal.

Figura 10 – Certificado de Atingimento de Meta na Agenda de Compromissos ODM.



Fonte: MPOG, 2015c.

Depreende-se que a Agenda de Compromissos ODM constitui-se como um instrumento de planejamento para o Poder Executivo Municipal e como um instrumento de controle social ao permitir que a sociedade civil monitore os resultados das políticas públicas federais executadas pelos gestores municipais.

Outra estratégia da SG/PR foi o Projeto ODM Brasil 2015⁸¹ que tinha como objetivos: potencializar e articular as ações dos 3 setores da sociedade em prol do alcance das Metas do Milênio nos municípios e contribuir para o fortalecimento da redução da pobreza e erradicação da miséria (SG/PR, 2016n).

O Projeto tinha como objetivos: o fortalecimento de ações das prefeituras, para prover serviços de qualidade; da sociedade civil, para ampliar a participação social; do setor privado, para promover o crescimento inclusivo. Para a consecução desses objetivos, tinha como eixos de atuação: a produção de conhecimento e monitoramento; a mobilização e sensibilização permanentes para a Municipalização; o desenvolvimento de capacidades (SG/PR, 2016n).

Em 2012, a SG/PR realizou a série de Diálogos Sociais: *Rumo a Rio +20*⁸² e iniciou um processo de construção coletiva da nova Agenda de Desenvolvimento da ONU, envolvendo os diversos segmentos da sociedade.

O ministro Gilberto Carvalho, da Secretaria-Geral da Presidência da República, afirmou nesta quinta-feira (26/4) que o governo brasileiro espera que a Rio+20 seja a maior conferência das Nações Unidas do ponto de vista da participação social. Por esse motivo, segundo ele, todos os esforços têm sido feitos no sentido de que a Cúpula dos Povos e outros mecanismos de participação sejam assegurados. A fala aconteceu na abertura da quarta edição dos Diálogos Sociais: Rumo à Rio+20, que discutiu os mecanismos de financiamento do desenvolvimento sustentável (SG/PR, 2012d).

Visando reforçar a participação social na *Rio+20*, a SG/PR inovou ao estabelecer uma ponte inovadora entre a sociedade civil e os chefes de Estado ao lançar, em parceria com o PNUD, uma plataforma digital denominada *Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável* (SG/PR, 2012k).

⁸¹ Acordo de Cooperação Internacional Projeto BRA/11/023. Com vigência de outubro de 2011 a dezembro de 2015, era financiado por: Petrobras; Furnas; Sebrae; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste. O Comitê Gestor Técnico e Operacional era composto por SG/PR e PNUD e o Comitê de Acompanhamento do Projeto era composto por SG/PR, PNUD, ABC, Parceiros/Patrocinadores (SG/PR, 2016n).

⁸² Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como *Rio+20*, por ter marcado os 20 anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (*Rio 92*).

A plataforma permitia que estudantes, pesquisadores, OSC e setor privado do mundo todo participassem da discussão. As mais de 60 mil contribuições, de 193 países, foram acompanhadas por especialistas de 30 universidades de todos os continentes, na proporção de 3 instituições por tema. O conteúdo da plataforma era disponibilizado em 4 idiomas (português, inglês, francês e espanhol) e possuía uma ferramenta de tradução instantânea dos comentários para 40 idiomas.

Algumas semanas antes da Conferência foram realizados Diálogos sobre temas prioritários relacionados ao desenvolvimento sustentável⁸³. A participação era restrita a representantes da sociedade civil, porém eles foram transmitidos ao vivo pelo sítio das Nações Unidas na internet.

Um sistema digital de votação permitiu que um conjunto de contribuições debatidas nos Diálogos fosse selecionado e fizesse parte das recomendações que foram apresentadas aos Chefes de Estados presentes na Conferência.

Os Diálogos presenciais e virtuais garantiram a participação ativa da sociedade civil e de especialistas de todo o mundo e originaram a ideia da criação do Centro Mundial de Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+), anunciada pelo Poder Executivo Federal ao término da Conferência.

Criado pelo Poder Executivo Federal, em parceria com o PNUD, sociedade civil, universidades e empresariado, o Centro tem a missão de ser “uma referência para a promoção do desenvolvimento sustentável” (SG/PR, 2012a).

Ao reunir parceiros nacionais e internacionais, o centro deve facilitar a pesquisa e o intercâmbio de conhecimentos com órgãos governamentais, organizações não governamentais, universidades, grupos de reflexão e empresariado. O apoio para o lançamento já está confirmado por 25 instituições brasileiras e internacionais (SG/PR, 2012a).

O Centro funciona no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, da UFRJ. Para assegurar seu funcionamento, foi criado um Fundo de Doações, cujo primeiro depósito foi realizado pelo Poder Executivo Federal (SG/PR, 2012a).

⁸³ Desenvolvimento Sustentável para o combate à pobreza; Desenvolvimento Sustentável como resposta às crises econômicas e financeiras; Desemprego, trabalho decente e migrações; A economia do Desenvolvimento Sustentável, incluindo padrões sustentáveis de produção e consumo; Florestas; Segurança Alimentar e Nutricional; Energia sustentável para todos; Água; Cidades sustentáveis e inovação; Oceanos (SG/PR, 2012k).

A Conferência, considerada “o maior evento já realizado pela ONU”⁸⁴ (SG/PR, 2012j), produziu o documento *O mundo que queremos*. A ONU então realizou as consultas públicas *Meu Mundo* e *O mundo que nós queremos*.

O Secretário-Geral escolheu 50 países nos quais a equipe local da ONU, que reúne as diferentes agências do sistema (“UN Country Team”), conduzirá consultas a setores governamentais e à sociedade civil. O processo inclui consultas à sociedade civil brasileira sobre os temas de maior interesse para a elaboração da agenda de desenvolvimento global pós-2015. No Brasil, o PNUD é o órgão coordenador do processo promovido pela ONU. A Secretaria-Geral da Presidência da República está cooperando com o PNUD para a preparação e realização das consultas. O relatório final será entregue ao Secretário-Geral da ONU pelo PNUD em abril de 2013. Organizações e indivíduos poderão participar da etapa quantitativa da consulta por meio do endereço: www.myworld2015.org. Consultas qualitativas serão realizadas por meio de questionários, entrevistas e seminários. Será fundamental que as respostas brasileiras reflitam as prioridades de todos os setores da sociedade e do Governo, de forma a enriquecer a lista de 16 temas originalmente sugeridos pela ONU a partir de experiências de êxito do Brasil (SG/PR, 2012i, p. 2).

As consultas quantitativas e qualitativas foram realizadas em 2013. Visando qualificar a participação da sociedade civil nas consultas qualitativas⁸⁵, a SG/PR disponibilizou para leitura documentos⁸⁶ relacionados ao tema.

A consulta eletrônica atingiu mais de 35 mil pessoas no Brasil. Este foi o primeiro passo de um processo contínuo de amplas consultas que a SG/PR promoveu para subsidiar a posição brasileira nas negociações multilaterais da Agenda (SG/PR, 2013g). O resultado das consultas públicas *Meu Mundo* e *O mundo que nós queremos* compôs o relatório apresentado pelo secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, na Assembleia Geral da ONU de 2013.

O Diálogos Sociais *Agenda Pós-2015*, realizado em 2013, em Brasília, debateu os resultados da Consulta Nacional *O mundo que nós queremos* e apresentou o estágio das negociações multilaterais da Agenda (SG/PR, 2013b).

Em 2014, o Poder Executivo Federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015 (GTI), fruto da Comissão Interministerial da Rio+20 (MRE, 2014a).

O GTI era constituído pelo MRE; pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA), responsável pela coordenação do GTI; pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela coordenação dos órgãos de governo responsáveis por

⁸⁴ O evento teve cerca de 45,4 mil credenciados; o site da Conferência teve mais de 50 milhões de acessos; no *Twitter* em inglês, a *hashtag* Rio+20 apareceu mais de 1 bilhão de vezes; a plataforma brasileira sobre o evento teve mais de 1 milhão de acessos (SG/PR, 2012j).

⁸⁵ *Questionário Consultas Pós-2015 e Pesquisa de Opinião sobre Prioridades de Mudança*.

⁸⁶ Declaração final da Conferência Rio+20 - Versão oficial em Espanhol; Declaração da Cúpula dos Povos; Relatório sobre a Rio+20; Informação básica sobre o processo de consultas; Declaração da Kari-Oca II.

políticas sociais; pelo Ministério da Fazenda (MF), responsável pela articulação com os órgãos de política econômica; e pela SG/PR, responsável pela promoção do diálogo e da participação social na definição das posições brasileiras e nas negociações internacionais. Os demais Ministérios eram convidados a participar das reuniões do pleno do GTI, sendo que em algumas destas o convite era estendido à governos estaduais, municipais e movimentos sociais.

O objetivo do GTI é promover o diálogo entre os órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e a sociedade civil para elaborar a posição brasileira nas negociações da Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. Ao final, será elaborado um documento com as sugestões do Brasil (MMA, 2014).

As contribuições da sociedade civil também foram acolhidas durante o Diálogos Sociais: *Desenvolvimento Sustentável na Agenda Pós-2015 – Construindo a Perspectiva do Brasil*, realizado no Rio de Janeiro, em 2014; a *Arena da Participação Social*⁸⁷, realizada em Brasília, em 2014; as 3 Oficinas⁸⁸ realizadas, em 2014 e 2015, em Brasília, pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR); e pela comunidade virtual ODS, no Participa.br.

A ampliação dos canais institucionais de participação social tem sido fundamental para a formulação e a implementação de leis, políticas e medidas voltadas para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e para a realização de direitos, além de implicar um aprofundamento do exercício da democracia, por meio da prática de uma cidadania ativa. Com base nessa experiência, a articulação com a sociedade civil tem sido elemento central da atuação brasileira no processo negociador da Agenda Pós-2015. Nesse contexto, o Brasil defende que a participação da sociedade seja incorporada, por cada país e pelas Nações Unidas, como parte integrante dos esforços de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (MRE, 2014b, p. 13-14).

Os documentos com as sugestões dos Países Membros da ONU eram apresentados ao Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS)⁸⁹, responsável pelas negociações multilaterais para a definição e pactuação dos novos Objetivos.

⁸⁷ Evento promovido pela SG/PR, realizado de 23 a 25 de maio de 2014, contou com a presença de 2.500 representantes da sociedade civil, gestores públicos, especialistas e convidados internacionais. O evento envolveu diversos Departamentos da SG/PR e, por isso, suas atividades serão detalhadas em diversos itens desta pesquisa. Em relação ao presente item, foram realizados: Diálogos Sociais sobre os ODM; painéis sobre os avanços dos ODM no Brasil; oficinas e mostras de projetos; o lançamento do 5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM no Brasil; a premiação da 5ª Edição do Prêmio ODM Brasil; Diálogos Sociais sobre a Construção da Agenda Pós-2015 (PP/PR, 2014a).

⁸⁸ Oficina ODS Urbanização Sustentável

⁸⁹ Consiste de foro intergovernamental com a atribuição de discutir possível formato e conteúdo dos ODS e é composto por cerca de 70 países, entre os quais o Brasil. Seus trabalhos foram organizados em duas etapas. Na

A coordenação nacional em torno da Agenda Pós-2015 e dos ODS resultou no documento de "Elementos Orientadores da Posição Brasileira", elaborado a partir dos trabalhos de seminários com representantes da sociedade civil; de oficinas com representantes das entidades municipais organizadas pela Secretaria de Relações Institucionais/PR e pelo Ministério das Cidades; e das deliberações do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda Pós-2015, que reuniu 27 Ministérios e órgãos da administração pública federal (MRE, 2016b).

O Brasil participou de todas as sessões de negociações multilaterais da nova Agenda, incorporando representantes da sociedade civil à delegação oficial. As negociações foram encerradas em agosto de 2015 e, em setembro, os 193 Países Membros da ONU aprovaram, por consenso, o documento *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (PNUD, 2016).

No plano nacional, contamos com esforço amplo e participativo de coordenação para a formação da posição brasileira. Em seus dois anos de funcionamento, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) envolveu amplamente o Executivo federal e recebeu decisivas contribuições dos Estados e Municípios, da sociedade civil, de movimentos sociais, do setor privado e da academia. Essa ativa participação da sociedade singularizou a atuação e a contribuição brasileira nos debates nas Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável (MRE, 2016a).

O documento estabeleceu os 17 ODS e repactuou o compromisso dos Países Membros da ONU em ampliar os avanços atingidos com os ODM, buscando o equilíbrio entre as esferas econômica, social e ambiental. Além de convocar a sociedade a participar ativamente de sua implantação.

A Agenda 2030 não se limita a propor os ODS, mas trata igualmente dos meios de implementação que permitirão a concretização desses objetivos e de suas metas. Esse debate engloba questões de alcance sistêmico, como financiamento para o desenvolvimento, transferência de tecnologia, capacitação técnica e comércio internacional. Além disso, deverá ser posto em funcionamento mecanismo de acompanhamento dos ODS e de suas metas. Esse mecanismo deverá auxiliar os países a comunicar seus êxitos e identificar seus desafios, ajudando-os a traçar estratégias e avançar em seus compromissos com o desenvolvimento sustentável (MRE, 2016a).

O Grupo Interagências e Peritos sobre os indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDG, em inglês) foi convocado, em março de 2015, pela 46^a sessão da Comissão de Estatísticas das Nações Unidas, para desenvolver o

primeira, de março de 2013 até fevereiro de 2014, foram realizadas reuniões informativas sobre temas diversos, com vistas a reunir informações e avaliar o progresso alcançado nos esforços globais em prol do desenvolvimento. Na segunda fase, que se estenderá de abril a setembro de 2014, o Grupo deverá formular relatório com proposta sobre os ODS. Esse documento será apresentado à 68^a Assembleia Geral da ONU, que se encerra em setembro de 2014 (MRE, 2014b, p. 4).

arcabouço de indicadores de monitoramento dos ODS de nível global. O Brasil, por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), representa os países do MERCOSUL e o Chile no IAEG-SDG.

Em junho de 2015, o IBGE promoveu um seminário para discutir os indicadores relacionados às metas de cada ODS em âmbito nacional, com os respectivos órgãos temáticos e produtores de informação do país. Na ocasião, foram criados Grupos de Trabalhos (GT).

Em março de 2016, ocorreu a 47^a sessão da Comissão de Estatísticas das Nações Unidas, presidida pelo Brasil, onde foi apresentada a proposta inicial dos indicadores. A proposta final do IAEG-SDG será submetida à Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2016.

“A SG/PR participa do processo coordenado pelo IBGE no sentido de avaliar e gerar consenso sobre os indicadores globais propostos pelo IAEG-SDG nas suas diversas etapas de trabalho” (SG/PR, 2016h).

2.8 Ouvidoria Pública Federal

Instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2014a, Art. 2º, V).

Em 2002, o Poder Executivo Federal possuía 40 Ouvidorias Públicas. A partir de 2003 este espaço institucionalizado de participação social foi ampliado gradativamente e, atualmente, o Poder Executivo Federal conta com 286 Ouvidorias Públicas (SG/PR, 2015f).

A ampliação do número de ouvidorias no país está associada à necessidade, cada vez mais sentida pela população, de instrumentos que assegurem maior participação e transparência no funcionamento do Estado, inibam a corrupção e o desperdício, e aumentem, na mesma proporção, a moralidade e a eficiência da administração pública, defendendo o cidadão junto à Administração (SG/PR, 2011a, p. 62).

Visando também o fortalecimento deste espaço institucionalizado de participação social a fim de assegurar um controle social mais efetivo, a SG/PR realizou, em 2003, 4 Sessões de Diálogo com as Ouvidorias Públicas Federais, agrupadas por afinidade temática.

A SG/PR, juntamente com a Ouvidoria Geral da União (OGU)⁹⁰, tem a responsabilidade de: contribuir para que as Ouvidorias tenham voz ativa em suas instâncias governamentais; promover a escuta qualificada dos movimentos sociais, da sociedade civil

⁹⁰ Vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU).

organizada e do cidadão que apresente suas avaliações sobre a execução das políticas públicas; apoiar o Sistema Nacional de Ouvidorias Públicas.

As ouvidorias incorporam uma dimensão individual à participação social, oferecendo ao cidadão a possibilidade de buscar informações, avaliar, criticar e melhorar os serviços e as políticas públicas. A principal ferramenta das ouvidorias é o diálogo, proporcionando contato direto do cidadão com a estrutura administrativa (SG/PR, 2011a, p. 62).

As Ouvidorias recebem manifestações individuais e coletivas, categorizadas como: reclamação, sugestão, elogio, solicitação de informação. Podendo adotar outras formas de participação social, conforme a particularidade de cada órgão. A análise da manifestação recebida gera uma opinião imparcial e a possível recomendação para aperfeiçoamento do serviço público.

2.9 Ambientes Virtuais de Participação Social

O êxito das Conferências Nacionais, realizadas a partir de 2003, é inegável. Porém, sua dinâmica territorial impõe limites para a participação, como: a dificuldade temporal e financeira de participar, demonstrando uma estratificação de renda no nível nacional; e a incapacidade de atrair a juventude. Devido a isso, a necessidade de uma forma de participação digital como forma de sanar estas limitações começou a ser debatida pelo Poder Executivo Federal ainda no governo Lula e começou a ganhar força no início do governo Dilma (SG/PR, 2015h).

Além dos espaços tradicionais, ganharam relevância novas dinâmicas de organização e participação social, expressões da sociedade da informação e da era digital, que demonstram a transversalidade das demandas por direitos. Tais demandas se materializam em novas formas de ativismo, empoderamento e articulação em rede (SG/PR, 2015d, p. 19).

A Revolução Técnico-Científica Informacional possibilitou à sociedade civil o uso das novas tecnologias da informação⁹¹ para controlar o Estado por meio do acesso a informações armazenadas em bancos de dados de uso público, registros audiovisuais de irregularidades e abusos, etc., gerando uma *sociedade vigilante* (CASTELLS, 1997).

A sociedade da *era da informação* (CASTELLS, 1999), com seu ideário de autonomia e horizontalidade, almeja exercer seus direitos políticos de forma independente e

⁹¹ Smartphones, redes sociais, etc.

espontânea, por outros meios que não sejam os canais tradicionais de Democracia Representativa.

“As práticas trazidas pelas novas mídias e pela cultura digital podem interagir nesses espaços fortalecendo, ampliando e aprofundando a democracia participativa, especialmente neste novo século, quando consideramos o contexto das redes sociais digitais” (SG/PR, 2014d, p. 1).

Neste contexto, o desenvolvimento de canais de participação social por meio de ambientes virtuais⁹² é fundamental para o fortalecimento da participação cidadã ao aliar a tecnologia à ação individual, visando catalisar as demandas da sociedade⁹³.

Nesta modalidade quem participa é o indivíduo, disperso na multidão, muitas vezes na solidão de uma tela. É este o sujeito, o público que interage com estas ferramentas. As organizações e movimentos sociais também participam, muitas vezes inclusive criam perfis oficiais. Mas estes sujeitos já são escutados em outros ambientes de participação, como as audiências públicas, ou estão presentes em outras instâncias de participação, como os conselhos, por exemplo. A grande diferença da participação online é que mesmo excluindo os que não tem acesso, ela permite com que sujeitos que não são tradicionalmente ouvidos se manifestem. E isto é um diferencial de sociedades que caminham para uma democracia 3.0, ou seja, em que a tecnologia tem papel fundamental de mediação entre governos e cidadãos (MEIRELES, 2015, p. 52-53).

Este movimento recente, que vem desafiando a gestão pública a diversificar os espaços institucionalizados de participação social e oferecer respostas mais rápidas e efetivas às demandas sociais, ficou ainda mais evidente após as manifestações de junho de 2013.

O mês de junho de 2013 marcou um novo momento na democracia brasileira: milhões de pessoas saíram às ruas nas maiores manifestações das últimas décadas. As cidades brasileiras foram tomadas pela demanda por melhores serviços públicos, mais transparência, ampliação e efetivação de direitos e participação ativa nos processos decisórios. Este intenso processo de mobilização social movimentou todas as instâncias políticas, que passaram a discutir e repensar a participação política e as formas de interação entre Estado e sociedade, colocando como desafio a ampliação da capacidade de escuta do governo e a instalação de novos mecanismos de diálogo com a juventude ávida por influenciar a política (SG/PR, 2014g, p. 90).

Dentre as iniciativas do Poder Executivo Federal, em resposta às manifestações de junho de 2013, destaco: a intensificação da agenda de diálogos da Presidenta Dilma com a

⁹² Mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil (BRASIL, 2014a, Art. 2º, X).

⁹³ A idéia de participação social mediada por Internet, que pressupõe o envolvimento e a participação dos cidadãos nas diferentes etapas de formulação das políticas públicas, tem um sentido mais amplo que o conceito de governo eletrônico, mais focado na oferta de serviços públicos aos cidadãos, embora o exercício da avaliação para a melhoria dos serviços seja também ação de participação social (SG/PR, 2012g, p. 2).

sociedade civil⁹⁴; o aceleração do processo de discussão da PNPS; o lançamento do Participa.br (SG/PR, 2014g).

“O movimento de junho demonstrou que era necessário abrir o Estado para novas formas de participação social e para os novos atores sociais” (SG/PR, 2014g, p. 101). O Poder Executivo Federal, que já vinha utilizando as novas mídias e redes sociais digitais para interagir com a sociedade civil, “investiu então em novos formatos e instrumentos participativos, explorando plataformas virtuais e linguagens mais próximas ao universo da juventude” (SG/PR, 2014g, p. 91), buscando o diálogo com essas novas estruturas de mobilização política.

A internet é um mecanismo potencial de inclusão. O Brasil, um país de grande extensão territorial e diversidade regional, pode por meio da Internet ampliar e consolidar a democracia participativa, ao eliminar distâncias físicas e aproximar o Governo dos cidadãos, gerando novas possibilidades de participação social (SG/PR, 2012g, p. 2).

E foi com este intuito que a SG/PR desenvolveu: o Concurso Webcidadania Xingu, o Participa.br e a plataforma Dialoga Brasil.

Os ambientes virtuais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes: promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo; fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência; disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro; explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados; garantia da diversidade dos sujeitos participantes; definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo; utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso; priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas; sistematização e publicidade das contribuições recebidas; utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota (BRASIL, 2014a, Art. 18).

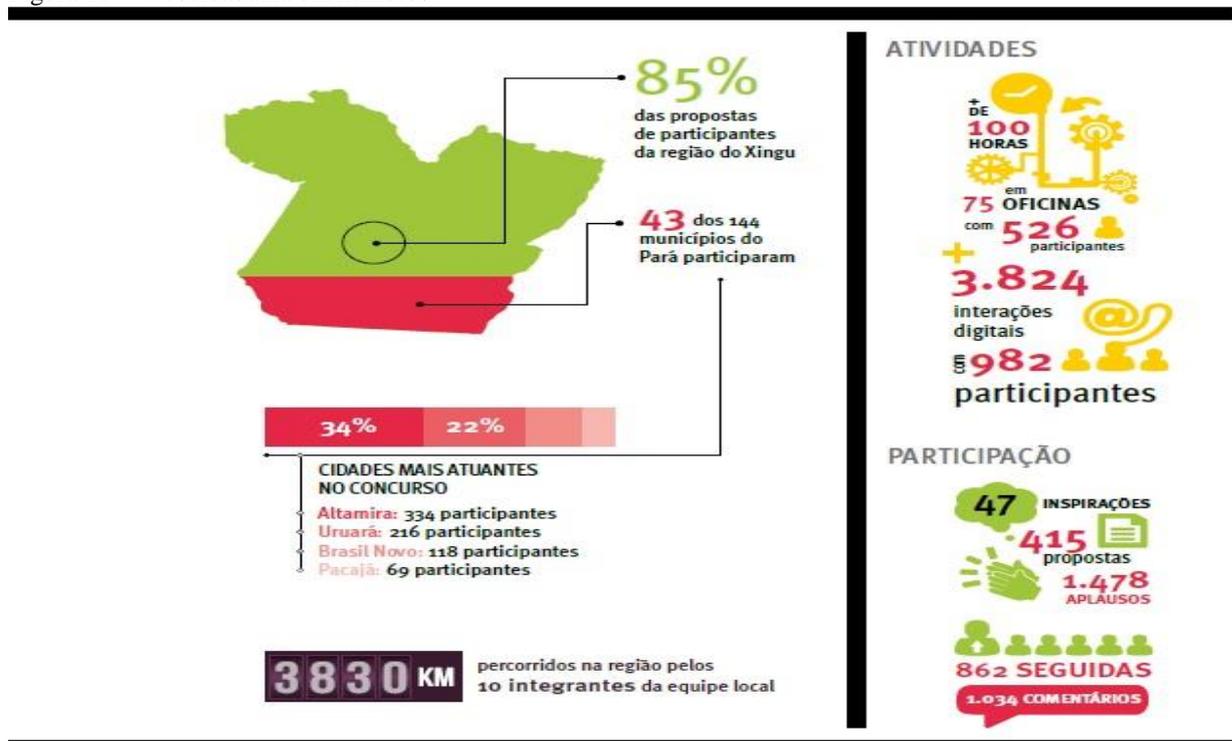
⁹⁴ Tendo como resultados: a criação do programa Mais Médicos; a destinação de 75% dos royalties do petróleo e 50% dos recursos do fundo social do pré-sal para a educação; a ampliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mobilidade Urbana; a aprovação do Marco Civil da Internet, do Estatuto da Juventude, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; a Lei Anticorrupção; entre outros (SG/PR, 2014g).

2.9.1 Concurso Webcidadania Xingu

Uma democracia viva – em uma sociedade tão plural como a brasileira – precisa reconhecer não apenas a diversidade de vozes que o Brasil, mas também os diferentes canais e espaços nos quais essas vozes buscam se fazer ouvir (SG/PR, 2014g, p. 11).

O Concurso desenvolvido pela SG/PR, em parceria com o Instituto Cidade Democrática, foi realizado em 2013 numa região composta por 11 municípios paraenses, onde apenas 30% da população tem acesso à internet. Tendo como objetivo fortalecer a participação social das comunidades para buscar o desenvolvimento local sustentável e a mitigação dos impactos de obras da magnitude da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Figura 11 – Webcidadania em números.

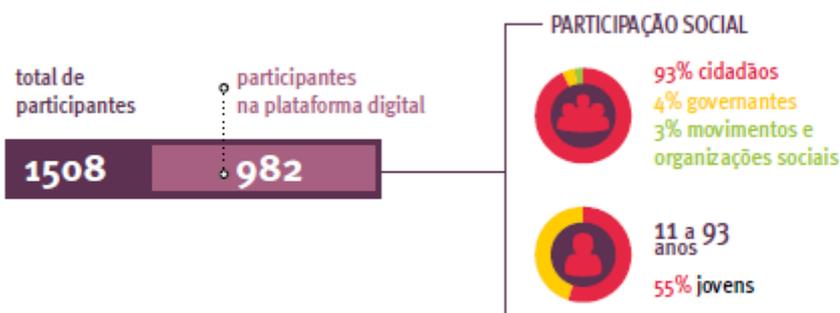


Fonte: SG/PR, 2014n, p. 51.

O Concurso durou 7 meses e teve a participação de mais de 1.500 pessoas durante as 75 oficinas e 109 reuniões com lideranças locais onde foram identificadas 415 demandas que resultaram na elaboração de 17 projetos que foram entregues para o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu e aos governos municipais, estadual e federal que estão articulados com o projeto e serão parceiros para conseguir os meios para a implementação das propostas.

Figura 12 – Webcidadania: participantes e resultados.

PARTICIPANTES



RESULTADOS



Fonte: SG/PR, 2014n, p. 53. WEB

O Concurso Webcidadania Xingu promoveu a abertura de um espaço para discussão da realidade local sem precedentes na região e, conseqüentemente, o fortalecimento da Democracia Participava.

Seu amplo processo de mobilização agregou novos atores de diálogo⁹⁵ a um espaço antes restrito a organizações não governamentais (ONG) e associações; informou e esclareceu a população sobre o PDRS Xingu; construiu uma plataforma livre, que pode continuar a ser usada pelos moradores da região para a mobilização social e possui uma base de comunicação (envio de newsletter) com mais de mil pessoas; fortaleceu a cultura digital na região, incentivando o uso de rádio e TV web; empoderou a sociedade local sobre o uso de

⁹⁵ Como: governantes; professores; e jovens.

tecnologias digitais ao promover oficinas de programação e conserto de microcomputadores. Além de ter como produto final, a elaboração de uma agenda regional para contribuir com o monitoramento e avaliação do PDRS Xingu.

A plataforma livre, “com forte componente de transferência da tecnologia social” (SG/PR, 2014n, p. 62), permite que sua metodologia seja sistematizada, por meio de formação presencial ou à distância, e replicada em situações diversas onde seja imprescindível a participação, envolvimento e aprovação da população local.

2.9.2 Portal Federal da Participação Social (*Participa.br*)

Uma das inovações que muito nos orgulha, que também faz parte de um histórico de várias iniciativas nessa direção, é a inclusão do ambiente virtual de participação social entre os mecanismos participativos existentes no governo. Por meio desse portal, que é o Participa Brasil, temas relevantes poderão ser debatidos numa plataforma aberta, interativa e construída em software livre e auditável, de origem nacional (ROUSSEFF, 2014, p. 7).

Apesar de ter sido lançado oficialmente em 2014, durante a *Arena da Participação Social*, a concepção da plataforma⁹⁶ foi iniciada em 2011, a partir de uma oficina no *I Seminário Nacional de Participação Social*⁹⁷, e foi inspirado por outras iniciativas de participação ou redes sociais, como: Participatório da Juventude, da Secretaria Nacional da Juventude; Gabinete Digital, do Governo do Rio Grande do Sul; Portal E-democracia, da Câmara dos Deputados.

Seu processo de desenvolvimento ocorreu de forma colaborativa e participativa, envolvendo governo e sociedade civil. O primeiro, por meio de reuniões na SG/PR sobre concepção e construção dos quesitos para desenvolvimento. E a segunda, por meio de reuniões on-line para levantamento de requisitos e design participativo da plataforma.

⁹⁶ <http://www.participa.br> (SG/PR, 2015e).

⁹⁷ O I Seminário Nacional de Participação Social, realizado entre os dias 26 e 28 de outubro de 2011, fez um balanço das experiências dessa prática no governo federal e debateu as iniciativas, perspectivas e estratégias que vão orientar as ações governamentais no período de 2011 a 2014. O evento reuniu quase 400 participantes de todo o país e alcançou importantes resultados. Entre eles, possibilitou um diagnóstico sobre iniciativas de participação social em diferentes esferas da sociedade brasileira e a efetividade alcançada por essas ações. Além disso, recolheu inúmeras propostas trazidas e amadurecidas durante os debates feitos em grupo, e que vão servir para nortear o trabalho da SNAS (SG/PR, 2011e).

Os temas abordados nas mesas-redondas e oficinas foram: Participação Social e Orçamento Público; Plano Plurianual (PPA); Controle e Transparência; a relação das novas mídias com as formas de representação e participação; Participação Social e Reforma Política; Diálogos Sociais – a relação entre movimentos sociais e governos democráticos; educação para a cidadania ativa; Conferências e Conselhos – a ampliação dos espaços institucionais de participação e o aperfeiçoamento da Democracia Participativa no Brasil; Ouvidorias – Participação Social com garantia de direitos; Juventude e Participação Social; Articulação Federativa e Participação Social; dentre outros (SG/PR, 2011d).

O processo de desenvolvimento também superou barreiras impostas pelo processo tradicional de desenvolvimento de software na administração pública federal, onde normalmente os softwares desenvolvidos, ainda que baseados em Software Livre, não ficam acessíveis a Sociedade. Para unir esforços e ampliar o aproveitamento de recursos, estabelecemos um consórcio de desenvolvimento que uniu Sociedade e Governo, onde a premissa maior foi o retorno das melhorias feitas no código fonte do software à árvore principal de desenvolvimento de sua comunidade. A plataforma escolhida dentre várias estudadas foi o Noosfero (SG/PR, 2014d, p. 3).

Sua versão teste foi iniciada no início de 2013 e, a partir de junho, “o desenvolvimento da plataforma obteve a máxima centralidade política para buscar novas formas de diálogo com a Sociedade” (SG/PR, 2014d, p. 1).

Ao longo do ano e especialmente após junho de 2013 foi considerada a necessidade de envolver todos os cidadãos, especialmente aqueles que nas manifestações demonstraram não se sentir representados pelo atual sistema político e que utilizaram as redes sociais para se mobilizar e expressar o desejo de diálogo, incidência e representação sobre as decisões do poder público e suas políticas públicas (SG/PR, 2014d, p. 1).

O Participa.br foi instituído pela Portaria N° 36/2014 (BRASIL, 2014k), tendo como missão: desenvolver práticas inovadoras de participação via internet; ofertar espaços de manifestação e debate para qualquer cidadão ou organização, com o intuito de construir políticas públicas cada vez mais eficazes e efetivas.

Art. 2° O Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros (BRASIL, 2014k).

Ambiente virtual de livre acesso⁹⁸, o Participa.br fomenta: o exercício da construção colaborativa de políticas públicas; o diálogo sobre temas específicos; a pesquisa sobre participação social.

O portal busca dar evidência às formas de participação existentes e previstas no decreto da PNPS no sentido de contextualizar, organizar e facilitar o acesso do cidadão às formas de incidir nas diversas etapas das políticas públicas do governo brasileiro. A plataforma dispõe de ambientes interativos e participativos para

⁹⁸ O Participa.br atende ao objetivo VI da PNPS, incentivando o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro (BRASIL, 2014a).

consultas públicas e etapas virtuais de conferência, transmissão interativa de eventos e reuniões, tornando-se um repositório transparente e agregador do conhecimento sobre participação social disperso na rede. Se propõe como um espaço onde a sociedade dialoga com diferentes agentes de governo, trazendo contribuições e colaboração nas diversas etapas das políticas públicas. A plataforma organiza seus debates em torno de comunidades temáticas criadas a partir do interesse da sociedade ou governo. A gestão das comunidades é conjunta (SG/PR, 2014d, p. 2).

As comunidades temáticas são espaços destinados para a proposição e o debate de ideias que poderão se tornar políticas públicas e devem ser geridas por representantes do Poder Executivo Federal e da sociedade civil.

Qualquer cidadão e/ou entidade, pode sugerir temas e/ou criar uma comunidade.

Figura 13 – Como criar uma comunidade?

Ver todos(as)

@PARTICIPABR

Tweets por @participabr

Participabr Retweetou

Sec. de Governo @sgovpr

Dilma: Enquanto eu for presidenta vou lutar até a minha última força para manter a Lei da Partilha

Incorporar Ver no Twitter

Política Nacional de Participação Social

Compromisso Nacional pela Participação Social

Como faço para criar uma comunidade?

Para criar uma comunidade, [primeiro você precisa se inscrever](#). Depois de feita e confirmada a inscrição você pode sugerir temas para que as comunidades sejam criadas. Para isso, existem alguns pré-requisitos:

- escolher um macro tema (educação, saúde, alimentação, etc)
- delimitar o tema
- o que esse debate deverá gerar para sociedade? (por exemplo, meu tema é educação, eu gostaria de debater a questão do ensino técnico, pois quero lutar pela ampliação da quantidade de escolhas técnicas na minha cidade)

- Neste link você poderá nos enviar sua sugestão de comunidade.

A equipe Participa.br vai avaliar o seu tema e buscar um responsável no Governo Federal para debater e planejar novas ações na área escolhida. Essa etapa é essencial e indispensável, pois o Participa.br é mais um espaço para participação social, escuta e diálogo entre o Governo Federal e a Sociedade Civil.

dúvida ajuda construção colaborativa dúvidas frequentes participar de uma comunidade participação social

participabr como faço para me inscrever no participa.br

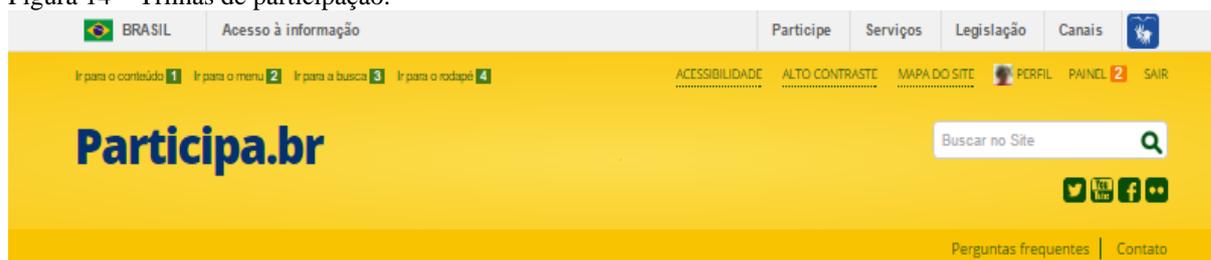
Fonte: SG/PR, 2016l.

Cada comunidade pode ter uma ou mais trilhas de participação⁹⁹. Cada trilha deve ter etapas participativas¹⁰⁰, presenciais ou on-line. Cada etapa participativa possui uma ferramenta principal¹⁰¹.

⁹⁹ São a forma como o tema será, de fato, debatido em cada comunidade. Personificam o caminho que se percorreu até a criação e/ou alteração de uma determinada política pública (toda comunidade ou tema precisa ter como fim a incidência nas políticas públicas) (SG/PR, 2014d, p. 5).

¹⁰⁰ Por exemplo, organizar na comunidade uma consulta pública sobre o texto de uma lei específica. A trilha de participação pode conter uma etapa (passo) para debater o tema, outra etapa (outro passo) para escrever de forma colaborativa o texto da lei e uma última etapa (último passo) para comentários e intervenções no texto final. Um

Figura 14 – Trilhas de participação.



Trilhas

 <p>Consulta - Portaria de Plano de Contratações de TIC</p> <p>Consulta pública sobre a Portaria que institui o Plano de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações</p> <p>2 494 acessos</p>	 <p>Ciência, Informação</p> <p>Roteiro de Métricas do SISP</p> <p>38 360 acessos</p>	 <p>Regulamentação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação</p> <p>Consulta pública sobre a regulamentação da Lei nº 13.243/2016, o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação.</p> <p>130 11491 acessos</p>
 <p>Governo e Política</p> <p>PESQUISA AGILIZA CIDADÃO</p> <p>No Agiliza Cidadão contamos com a sua participação para definirmos as prioridades do Governo Federal. Por meio de uma</p> <p>0 37 acessos</p>	 <p>Nova Resolução de Prestação de Contas - SMC Rio</p> <p>A Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro apresenta a consulta pública para a minuta da nova Resolução de Prestação de</p> <p>89 205 acessos</p>	 <p>Consulta Pública sobre Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional</p> <p>Após a edição da Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, o governo federal iniciou o debate sobre sua regulamentação. A matéria</p> <p>222 1873 acessos</p>

Fonte: SG/PR, 2016m.

O Participa.br também permite o lançamento de consultas, debates, conferências, enquetes e transmissão de eventos on-line. Além de ofertar “espaços de manifestação e debate para qualquer cidadão ou organização, com o intuito de construir políticas públicas cada vez mais eficazes e efetivas” (SG/PR, 2014g, p. 138).

Atualmente, a realização de consultas públicas¹⁰² é a principal atividade da plataforma, atendendo às demandas de todos os órgãos do Poder Executivo Federal, além de governos estaduais e municipais. “As consultas partem de iniciativas conjuntas e a equipe da Secretaria Geral fica responsável pelo suporte à parceria, sendo que toda parte de gestão,

encontro on-line, uma web conferência e outros mecanismos de participação social também podem ser considerados como uma trilha de participação, ou mesmo uma das etapas da trilha (SG/PR, 2014d, p. 6).

¹⁰¹ Pode ser: Fórum; Consulta, com comentários por parágrafos; Priorização de ideias.

¹⁰² Espaço institucionalizado de participação social onde o governo convida os cidadãos a opinarem sobre determinado tema de política pública. Por ser temática, desperta o interesse específico sobre o assunto.

divulgação e encaminhamentos fica sob responsabilidade do demandante” (MEIRELES, 2015, p. 141).

Desde seu lançamento o participa.br hospedou uma série de consultas públicas interativas, além de ter desenvolvido um cardápio de metodologias de interação, se colocando como plataforma de participação social para órgãos do governo federal e outras instituições interessadas (MEIRELES, 2015, p. 129).

O PL da LDO 2015 e a minuta do projeto de resolução que institui o Grupo de Trabalho (GT) da Sociedade Civil para o Governo Aberto¹⁰³, são alguns exemplos de consultas públicas hospedadas no Participa.br.

As consultas públicas permitem mais autonomia ao cidadão no processo de tomada de decisão, já que nos ambientes virtuais de participação social “a representação política é direta, pois não há necessidade de delegar poder de decisão à terceiros. Qualquer cidadão com acesso aos meios de participação pode ser seu próprio porta voz” (MEIRELES, 2015, p. 42).

Incentivando os atores a conectar perfis, blogs e demais instâncias de produção de conteúdo na rede, o Portal de Participação Social (participa.br) se estabeleceu como espaço de participação social na rede e lançou as bases para se constituir como um repositório integrador do conhecimento sobre participação social, antes bastante disperso na internet e nas instâncias governamentais (SG/PR, 2014d, p. 1).

“A partir da introdução do ‘participa.br’ formas digitais passaram a fazer parte das políticas participativas do governo federal mostrando que elas são capazes de propiciar uma mudança de perfil com o incremento da participação de setores mais jovens” (SG/PR, 2015h, p. 2).

Em 07 de julho de 2016, a plataforma possuía: 19.718 usuários, 1.631 tags, 407.456 comentários, 9.294.126 acessos e 179 comunidades.

¹⁰³ Um governo é considerado aberto se sua gestão, projetos e programas refletem os 4 princípios de governo aberto: transparência; prestação de contas e responsabilização (*accountability*); participação cidadã; e tecnologia e informação.

A Parceria para o Governo Aberto ou OGP (do inglês Open Government Partnership), lançada em 2011, é uma iniciativa internacional que visa assegurar compromissos para a promoção da transparência, o aumento da participação dos cidadãos, o combate à corrupção e o incentivo ao acesso a informações públicas. O Brasil foi um dos oito países fundadores da iniciativa, que hoje já conta com a adesão de 65 países membros e foi, em conjunto com os Estados Unidos, copresidente da OGP em seu primeiro ano de existência. Os países participantes devem endossar a Declaração de Princípios em Governo Aberto, apresentar um plano de ação nacional formulado com base em consulta pública e comprometer-se com uma avaliação do Mecanismo de Avaliação Independente da OGP sobre os progressos realizados (SG/PR, 2014g, p. 139).

2.9.3 Dialoga Brasil

No contexto da posse do novo governo em janeiro de 2015 e da necessidade de propor uma nova forma de participação no PPA pensou-se, no âmbito da Secretaria-Geral da presidência, em uma ampliação do participa.br mas acabou optando-se por uma nova plataforma. Esta plataforma denominada de “dialoga.br” ou “Dialoga Brasil” recebeu um input direto da presidente no momento em que ela lhe foi apresentada. Foi a partir deste input que optou-se pelo desenvolvimento de uma plataforma digital baseada não em propostas genéricas sobre participação na PPA e sim em proposições concretas feitas a partir dos principais programas do governo federal na área de políticas sociais agora transformados em serviços aos quais os cidadãos têm acesso (SG/PR, 2015h, p. 11).

Sendo assim, a SG/PR iniciou o processo de desenvolvimento de uma plataforma que, inicialmente, teria a finalidade de expandir a participação social na elaboração do PPA para além do Fórum Interconselhos.

Na abertura do II Fórum Interconselhos PPA 2016-2019, realizado em julho de 2015, os participantes receberam um link para enviarem sugestões sobre as políticas públicas federais de 5 temas: Saúde; Educação; Segurança Pública; Redução da Pobreza; Cultura.

No dia seguinte, ocorreu o lançamento da plataforma Dialoga Brasil¹⁰⁴. O evento teve uma dinâmica diferenciada por não adotar os padrões protocolares de eventos oficiais e sim o formato de um *programa de auditório*¹⁰⁵. A plataforma foi apresentada pela Presidenta Dilma; as sugestões enviadas pelos participantes do Fórum no dia anterior foram projetadas e apresentadas pelos(as) autores(as); e comentadas pelos(as) Ministros(as) das pastas correspondentes.

Também foram realizados eventos de divulgação da plataforma em diversas capitais do país, alguns com a presença da Presidenta Dilma¹⁰⁶. Devido a reação positiva do público durante o evento realizado em Brasília, os demais mantiveram o mesmo formato informal.

¹⁰⁴ www.dialogabrasil.gov.br

¹⁰⁵ Com grande interação entre apresentador, convidados e plateia.

¹⁰⁶ Fortaleza, Salvador, Teresina, João Pessoa e Recife.

Figura 15 – Evento de divulgação da plataforma Dialoga Brasil, em João Pessoa (PB).

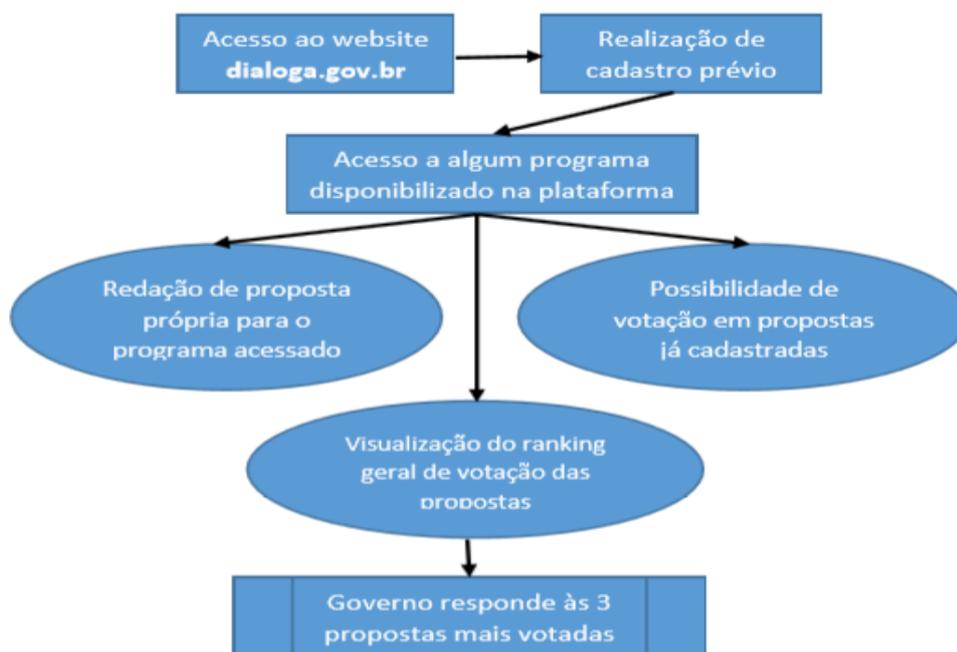


Fonte: SG/PR, 2016c.

Visando aprimorar as políticas públicas federais, a plataforma pretende apresentar à sociedade 80 programas prioritários distribuídos em 14 temas. O cidadão pode: elaborar proposta(s) de melhoria(s) do(s) programa(s) que tiver interesse; curtir e comentar as propostas feitas por outros cidadãos.

Figura 16 – Fluxo de processamento das demandas dos cidadãos no projeto Dialoga Brasil, elaborado pelo Consultor da SG/PR.

Figura 1 – Fluxo de processamento das demandas dos cidadãos no projeto Dialoga Brasil, a partir do acesso remoto – Brasil, 2015



Fonte: elaboração própria

Fonte: SG/PR, 2015h, p. 12.

A equipe responsável pelo Programa em discussão é responsável pela aprovação das propostas que entram em votação e pela mediação dos comentários. Essa mediação é “importante porque permite centrar o debate para os indivíduos interessados em checar determinados aspectos de políticas públicas passíveis de implementação e/ou modificação em seus locais de residência” (SG/PR, 2015h).

Figura 17 – Razões para rejeição de propostas feitas pela sociedade civil.



Fonte: SG/PR, 2016d, slide 15.

Na primeira fase do Dialoga Brasil, foram disponibilizados 27 Programas de 5 temas: Saúde, Educação, Segurança Pública, Redução da Pobreza, Cultura.

O prazo para apresentação e votação de propostas foi encerrado em 01/11/2015, com 24.901 usuários cadastrados, 11.191 propostas e 276.147 votos. O acesso à plataforma foi suspenso e o Poder Executivo Federal então iniciou a análise das 3 propostas mais votadas em cada um dos 27 programas apresentados.

Figura 18 – Propostas apresentadas no tema Redução da Pobreza.

The screenshot shows the 'Ranking' page for the 'Redução da Pobreza' theme on the Dialoga Brasil website. The page features a navigation menu with options like 'INÍCIO', 'SOBRE', 'PROGRAMAS', 'PROPOSTAS', 'RANKING', 'DÚVIDAS', 'RESPOSTAS', and 'COMPARTILHAR'. A sidebar on the left allows filtering by theme, with 'REDUÇÃO DA POBREZA' selected. The main content area shows a total of 526 proposals and a list of the top 10 proposals. The first two proposals are highlighted:

Colocação	10 PROPOSTAS	Posição atualizada a cada 5 minutos
1º	Abertura dos dados dos programas federais como o Bolsa Família. Para que cientistas de dados possam criar sistemas de análise de indicadores para suporte de políticas públicas e combate a fraudes.	Ir para o programa ✓ 394 ✗ 45 👁 1961
2º	Governo adote medidas para que os mais pobres usuários do PBF que queiram trabalhar possam inserir numa plataforma um curriculum simples com suas habilidades, se disponibilizando para o trabalho	Ir para o programa ✓ 304 ✗ 36 👁 1907

Fonte: SG/PR, 2016e.

No início de maio de 2016, a plataforma foi reaberta com a devolutiva das 81 propostas mais votadas pela população.

Figura 19 – Ranking das 3 propostas mais votadas no tema Redução da Pobreza, Programa Assistência Social.

The screenshot shows the 'Assistência Social' program page on the Dialoga Brasil website. The page features a large image of a woman and child, and a 'PROGRAMA RESPONDIDO' badge. Three buttons are visible on the right side, each with a green checkmark and the text 'Veja o que o governo respondeu' followed by the ranking of the proposal:

- 1ª proposta mais votada
- 2ª proposta mais votada
- 3ª proposta mais votada

Fonte: SG/PR, 2016f.

Uma ampla campanha de divulgação da plataforma foi realizada em perfis nas redes sociais¹⁰⁷. Com o *slogan* *O Brasil fica melhor quando você participa*, a campanha utilizou linguagem informal, gírias e memes¹⁰⁸ para incentivar a participação social digital, em especial dos jovens.

Figura 20 – Campanha de divulgação da plataforma por meio de redes sociais.



Fonte: SG/PR, 2016c.

Os perfis nas redes sociais também esclareciam a sociedade sobre programas e demais ações governamentais do Poder Executivo Federal.

¹⁰⁷ Facebook www.facebook.com/DialogaBrasil; Twitter [@dialogabrasil](https://twitter.com/dialogabrasil); e um canal no Youtube <https://www.youtube.com/channel/UCtjaJwOWwGu2legqFVAzhIA>.

¹⁰⁸ Ideia ou conceito difundido rapidamente por meio da internet, geralmente ligado ao humor.

Figura 21 – Campanha de esclarecimento sobre programas governamentais, por meio de redes sociais.



Fonte: SG/PR, 2016c.

Abordava temas e campanhas em destaque nas redes sociais.

Figura 22 – Campanha durante a votação do Estatuto da Família, na Câmara dos Deputados.



Fonte: SG/PR, 2016c.

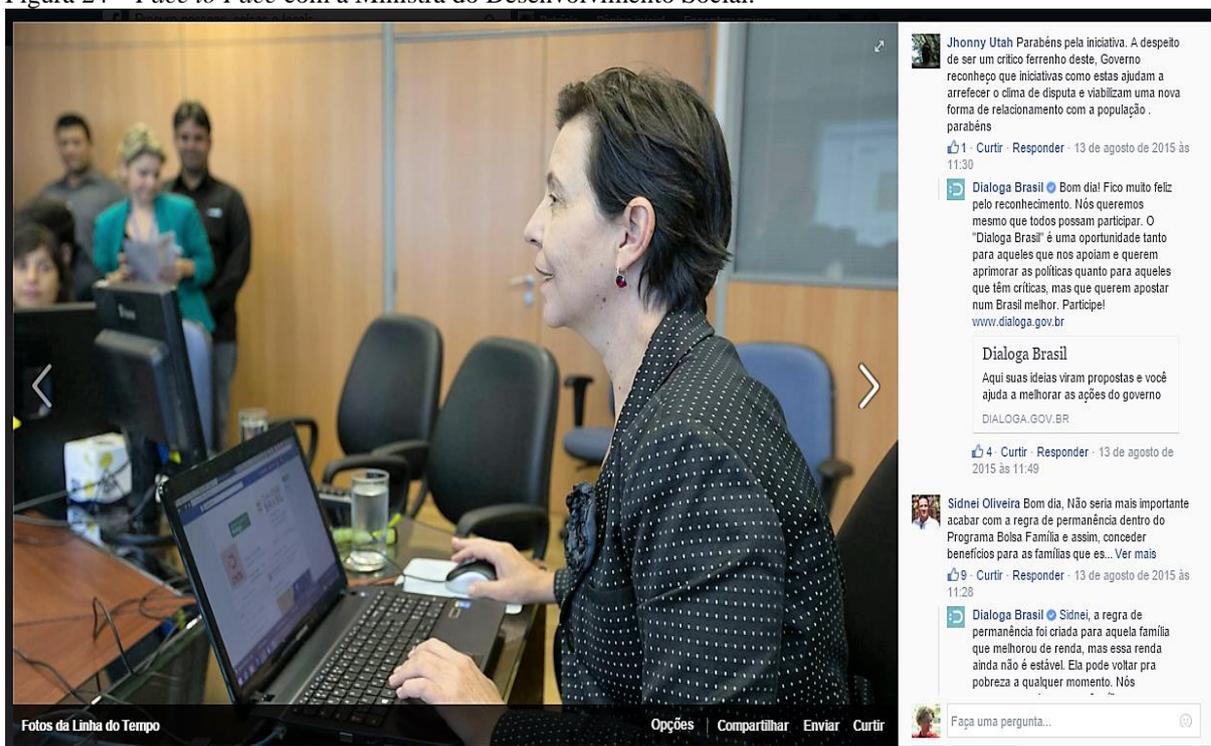
Outra inovação promovida pela plataforma foi o *Face to Face*, chat com: os(as) Ministros(as) responsáveis pelos temas disponíveis na plataforma; Secretários(as) e Coordenadores(as) dos programas abertos para propostas.

Figura 23 – Notícia sobre o *Face to Face* com o Ministro da Cultura.



Fonte: SG/PR, 2016c.

Figura 24 – *Face to Face* com a Ministra do Desenvolvimento Social.



Fonte: SG/PR, 2016c.

O Dialoga.br contribuiu para a solução de 3 dificuldades encontradas pelos demais espaços institucionalizados de participação social: a integração dos Ministérios, por meio da articulação entre SG/PR e Presidência da República¹⁰⁹; a integração entre espaços institucionalizados de participação social presenciais e virtuais¹¹⁰; a criação de uma “dimensão virtual de organização de apoios e de seleção de propostas que tem no Facebook, o seu principal meio de ação” (SG/PR, 2015h, p. 13).

Em suma, ao adotar o *slogan Brasil, um país de todos* e o lema *Participação Social como Método de Governo*; reconhecer a diversidade do país; dar visibilidade aos grupos historicamente excluídos da sociedade e restabelecer os padrões de relação entre Estado e sociedade preceituados pela CF/88, o Poder Executivo Federal legitimou as inovações desta Carta Magna¹¹¹.

Esta legitimação se materializou por meio de mudanças na estrutura institucional do Poder Executivo Federal¹¹² que possibilitaram a implantação de um processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social.

Este processo foi conduzido pela SG/PR que, ao passar a ter como atribuição o relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil, adotou como eixos de atuação: a Agenda Presidencial¹¹³; a criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular¹¹⁴; a participação social na integração regional da América Latina¹¹⁵; a coordenação do processo de inovação institucional do Poder Executivo Federal para ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social, conforme descrito neste Capítulo.

¹⁰⁹ O forte envolvimento da Presidenta contribuiu para que os Ministérios envolvidos também se envolvessem fortemente na gestão da plataforma e dos programas.

¹¹⁰ Por meio da participação ativa dos(as) Ministros(as) dos temas selecionados, que participaram ativamente de todos os eventos presenciais e realizaram chats virtuais.

¹¹¹ Igualdade como perspectiva de cidadania; Universalização do direito político; Democracia Participativa como perspectiva de Democracia.

¹¹² Abertura ao diálogo com a sociedade civil; criação de Ministérios para materializar, por meio de políticas públicas, as demandas dos grupos historicamente excluídos da sociedade; redefinição das atribuições da SG/PR.

¹¹³ Nacional e Internacional (delegações oficiais; Projetos de Cooperação Internacional que culminaram com o novo conceito de Cooperação Técnica: Transferência de Tecnologias Sociais).

¹¹⁴ Fomento de pesquisas; Revista Democracia e Participação; Acordo de Cooperação Técnica Internacional: transferência de conhecimento e capacitação.

¹¹⁵ Tratado Constitutivo da UNASUL; Programa Mercosul Social e Participativo.

3 INSTÂNCIAS GOVERNAMENTAIS

No âmbito da SG/PR, alguns espaços exclusivo ou predominantemente governamentais foram responsáveis pela idealização e produção de subsídios para a materialização do processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social descrito no Capítulo anterior.

3.1 Fórum Governamental de Participação Social (FGPS)

Instituído em 2003, o Fórum Governamental de Participação Social (FGPS) tinha como finalidades: propor diretrizes para a formulação de políticas voltadas para a ampliação da participação social no âmbito do Governo Federal; apreciar propostas, inclusive de reformas estruturais, que visem à ampliação da participação social, da prática da democracia, da ética e transparência das ações e da fiscalização dos atos do Poder Público; articular e dinamizar as relações do Governo Federal com a sociedade civil, fortalecendo a participação da sociedade no processo de aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pelo Estado; estimular as organizações públicas a investir em inovações e na formulação de políticas que ampliem a participação social, observadas as diretrizes estabelecidas; propor a adoção de instrumentos de participação e controle social nas fases estratégicas de formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas de responsabilidade de cada Ministério e Secretaria Especial (BRASIL, 2003a).

Coordenado pela SG/PR, o FGPS era constituído por representantes de todos os Ministérios e Secretarias Especiais da Presidência da República que passaram a ser, obrigatoriamente, “os responsáveis pela relação e articulação da sociedade civil junto ao respectivo órgão” (BRASIL, 2003a, Art. 2º, § 3º). Sendo facultado o convite a “representantes de outros órgãos governamentais ou de entidades da sociedade civil para colaborar com seus trabalhos” (BRASIL, 2003a, Art. 5º, § 2º).

O FGPS teve reuniões periódicas entre 2003 e 2005. Após este período, seu calendário passou a ser irregular e “acabou sendo desativado ao longo do governo do presidente Lula, sendo reativado em 2011, quando se (re)iniciou na gestão de Dilma Rousseff a discussão acerca de um sistema nacional de participação social” (MAGALHÃES, 2015, p. 5).

Sua estrutura organizacional permitia a criação de Grupos Temáticos (GT) “com a finalidade de estudar e elaborar propostas sobre temas específicos” (BRASIL, 2003a, Art. 5º).

Neste sentido, visando “elaborar recomendações de aprimoramento e articulação dos espaços e mecanismos de participação social” (SG/PR, 2012f, slide 3), foram criados 5 Grupos Temáticos (GT): GT Interfaces Socioestatais; GT Conselhos, Conferências e Ouvidorias; GT Educação para Cidadania Ativa; GT Comissões Organizadoras Nacionais de Conferências; GT Participação Social Mediada pela Internet; GT Pesquisa Audiências Públicas – IPEA.

As propostas destes GT se materializaram em diversas ações, como: a elaboração de um termo de referência sobre educação para a cidadania ativa; o monitoramento e devolutiva dos resultados das Conferências Nacionais por meio do respectivo Conselho de Políticas Públicas; a complementaridade de metodologias de participação virtuais e presenciais; a PNPS (SG/PR, 2012g).

Após o lançamento da PNPS, o FGPS voltou a ter suas atividades descontinuadas.

3.1.1 *Diagnóstico Setorial*

Para subsidiar o FGPS, o GT Interfaces Socioestatais desenvolveu a pesquisa *Diagnóstico Setorial*, que tinha como objetivo mapear os mecanismos e espaços institucionalizados de participação social existentes nos órgãos do Poder Executivo Federal.

Figura 25 – Questionário para elaboração de Diagnóstico Setorial.

Diagnóstico Setorial - Fórum Governamental de Participação Social

Senhor(a),
Para subsidiar os trabalhos do Fórum Governamental de Participação Social, elaboramos este formulário e solicitamos sua especial atenção em colaborar com este diagnóstico a respeito dos espaços e mecanismos de participação social nos órgãos federais.
Assim, são necessárias neste momento as seguintes informações:
*Obrigatório

Identificação do Ministério / Empresa / Fundação. *

Existe no órgão algum setor específico para coordenar as ações de participação social e diálogos com movimentos sociais? *

Sim
 Não

Caso a resposta seja "SIM" favor detalhar quais são os espaços de participação e diálogo, caso seja "NÃO" relacione o(s) nome(s) da(s) pessoa(s) que se responsabiliza(m) pelas relações com a sociedade. *

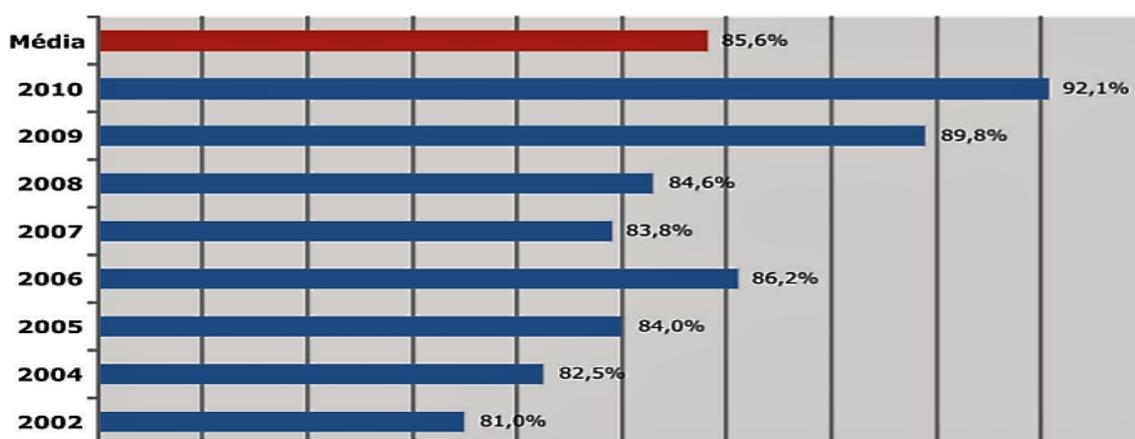
Fonte: SG/PR, 2012b, slide 2.

Os resultados da pesquisa mostram que 92,1% dos programas federais implementados entre 2003 e 2010 possuíam, no mínimo, uma forma de interação com a sociedade (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014).

Com o estímulo explícito à diversificação de formas de participação e sua crescente adoção, ao longo dos anos 2000, observou-se uma mudança impressionante na “porosidade” da ação governamental às influências dos cidadãos e organizações da sociedade civil (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014, p. 121).

Figura 26 – Percentual anual de programas com interface sócio estatal, período 2002-2010.

Gráfico 1 – Percentual anual de programas com interface socioestatal, período 2002-2010



Fonte: Sigplan (2010).

Fonte: SG/PR, 2012I, p. 16.

Como reflexo deste crescente processo de incorporação de mecanismos de participação social, a quantidade de órgãos federais que possuíam mais de 75% dos seus programas com, pelo menos, uma forma de interação com a sociedade passou de 11,5% (2002) para 75,4% (2010) (SG/PR, 2012I).

Figura 27 – Percentual geral e por órgão de programas com interfaces socioestatais nos anos 2002 e 2010.

Tabela 1 – Percentual geral e por órgão de programas com interfaces socioestatais nos anos 2002 e 2010

		2002	2010
Geral		80,7	92,1
Por Órgão			
	Até 25%	11,5	0,0
	De 25% a 50%	46,2	2,9
	De 50% a 75%	30,8	21,7
	Mais de 75%	11,5	75,4
Total		100	100

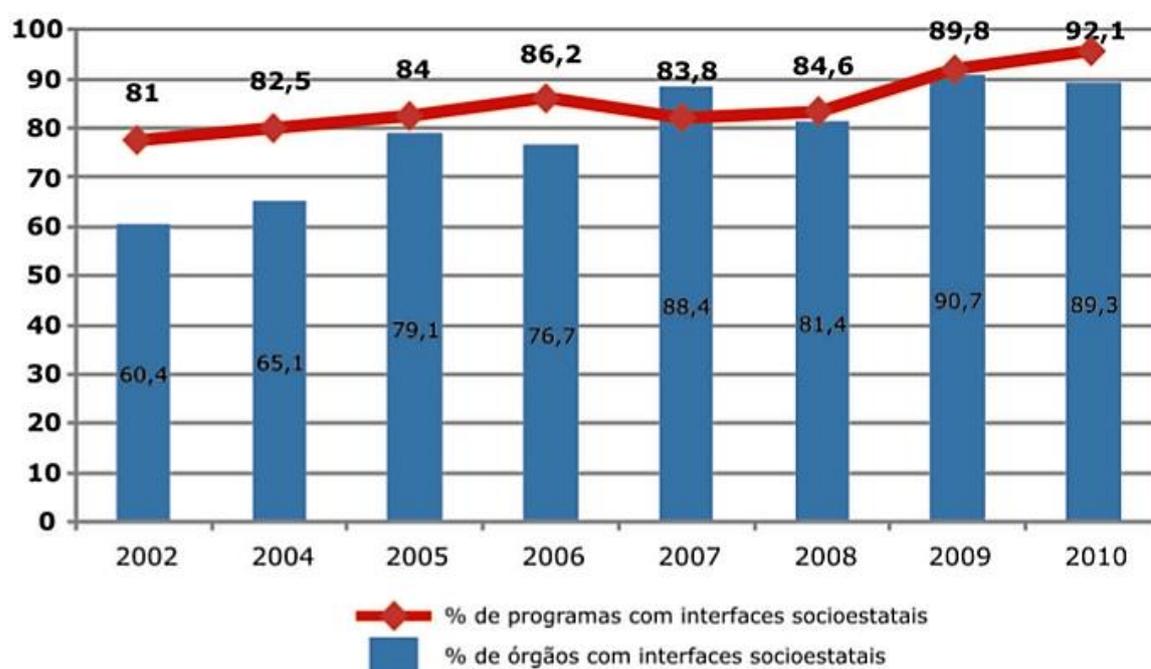
Fonte: Sigplan (2010).

Fonte: SG/PR, 2012I, p. 19.

Nota-se um incremento tanto no número de programas que utilizaram alguma forma de interação com a sociedade, quanto no número de órgãos governamentais que passaram a adotar a interação com a sociedade como prerrogativa básica em seus processos de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Figura 28 – Percentual anual de programas e órgãos de interface socioestatal, período 2002-2010.

Gráfico 2 – Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal, período 2002-2010

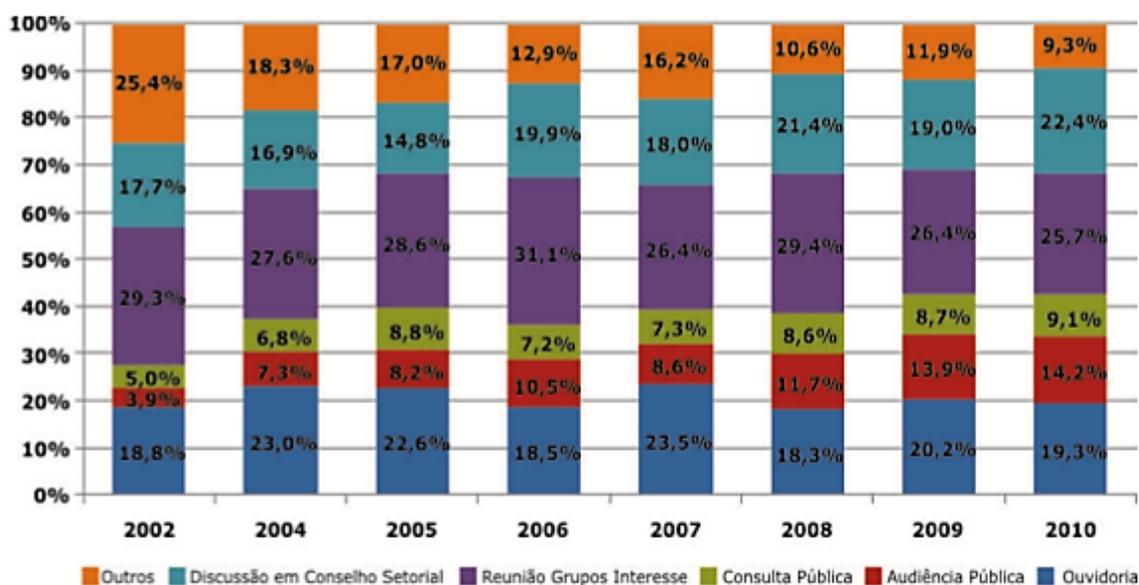


Fonte: Sigplan (2010).

Fonte: SG/PR, 2012l, p. 17.

Também é possível notar a incidência dos espaços institucionalizados de participação social descritos no Capítulo anterior.

Figura 29 – Percentual de interfaces socioestatais por tipo e por ano, período 2002 a 2010.

Gráfico 4 – Percentual de interfaces socioestatais por tipo e por ano, período 2002 a 2010

	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Geral****
Chi2(5)	32,5	20,78	18,87	21,73	17,7	18,9	12,4	11,2	13,8
Pr	0,0000***	0,0008***	0,0020***	0,0005***	0,0033***	0,0019***	0,0296**	0,0388**	0,0492**

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Aderência do valor total observado de chi2(6)

Fonte: Sigplan (2010).

Fonte: SG/PR, 2012I, p. 25.

Estes dados mostram que, atualmente, “quase a totalidade das políticas sociais brasileiras (...) conta com espaços institucionalizados de participação social” (da SILVA, 2009, p. 19).

3.2 Fórum de Direitos e Cidadania (FDC)

Criado em 2011, o Fórum de Direitos e Cidadania (FDC) era uma instância de articulação política e gerencial de um dos 4 eixos temáticos do Governo Dilma¹¹⁶.

O *Fórum Direitos e Cidadania* é a instância que promove a articulação política e gerencial, no âmbito do Governo Federal, das prioridades para a garantia e expansão dos direitos que materializam, fortalecem e ampliam a cidadania brasileira. Tem por finalidade debater, propor e articular ações de governo relacionadas à redução da desigualdade, à valorização

¹¹⁶ Os demais eixos eram: Desenvolvimento Econômico, coordenado pelo MF; Infraestrutura, coordenado pelo MPOG; Erradicação da Miséria, coordenado pelo MDS.

da diversidade sócio-cultural e étnica, à garantia dos direitos humanos e ao fortalecimento dos valores de cidadania e da autonomia das pessoas com vistas ao fortalecimento de suas capacidades para o exercício dos seus direitos. Compete ao *Fórum Direitos e Cidadania* promover a pactuação de prioridades e monitorar o alcance das metas do governo associadas a essa temática para o período 2011-2014 (SG/PR, 2011b, p. 1).

A Coordenação e Secretaria Executiva eram atribuições da SG/PR. Com Coordenação da SDH; SPM; SEPPIR; Ministério da Cultura (MinC) e Ministério do Esporte (ME).

Tinha como Membros: Ministério da Saúde; MDS; Ministério da Justiça (MJ); MMA; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); MAPA; Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; Ministério da Educação (MEC). E como Parceiros: Caixa Econômica Federal; Banco do Brasil; Correios; Petrobras; Sistema S; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Podendo ter convidados governamentais e não governamentais.

Seu acompanhamento era feito por um Comitê Gestor (político) e por um Comitê Executivo (gerencial), ambos compostos por: Casa Civil (CC/PR); SG/PR; SPM; SEPPIR; SDH; MPOG; MF (SG/PR, 2011c).

O FDC possuía 5 frentes de atuação: construção da Agenda Direitos e Cidadania; diálogo permanente com os Fóruns de Erradicação da Miséria, de Desenvolvimento Econômico e de Infraestrutura; interlocução com OSC; articulação interministerial em situações excepcionais afetas a área de garantia de direitos; articulação com os Poderes Legislativo e Judiciário e com os entes federativos (SG/PR, 2011c).

A articulação das ações era organizada em 4 eixos: *Participação Social e Democratização da Gestão Pública*¹¹⁷; *Um Brasil de Paz, sem Violência*¹¹⁸; *Igualdade na Diversidade*¹¹⁹; *Desenvolvimento com Sustentabilidade e Cidadania*¹²⁰ (SG/PR, 2011b, p. 3).

Focarei no eixo *Participação Social e Democratização da Gestão Pública*. Desde sua fase preparatória, “o tema da participação social já surgia como um dos eixos importantes do futuro Fórum” (SG/PR, 2012e, p. 1).

¹¹⁷ Incentivava a realização de Conferências Nacionais; o apoio aos Conselhos de Políticas Públicas; a participação social na elaboração e monitoramento do PPA 2012-2015; a criação de mecanismos de fortalecimento e ampliação da transparência na gestão pública.

¹¹⁸ Visava soluções para o enfrentamento de todas as formas de violência, como: a violência contra os jovens negros; a violência contra a mulher; a exploração sexual e maus tratos contra crianças e adolescentes; além do combate às drogas.

¹¹⁹ Visava contemplar ações e temas voltados para o envelhecimento saudável, a igualdade de gênero e raça, juventude, empregabilidade das pessoas com deficiência, cultura e educação em Direitos Humanos.

¹²⁰ Visava garantir os direitos de cidadania nas obras do PAC, em especial naquelas voltadas para a Copa e as Olimpíadas.

Naquele momento, foi discutido que essa articulação com os movimentos sociais teria como orientação a criação de novos canais de diálogo do governo com os movimentos organizados e o fomento à organização de novos movimentos sociais. O futuro Fórum era visto como um espaço de discussão sobre o modelo de conselhos e conferências, um *locus* para o diagnóstico de como se encontram estas instâncias atualmente e de proposição de avanço para garantir maior participação popular (SG/PR, 2012e, p. 1).

No âmbito das reuniões com Ministros(as) Coordenadores(as) do FDC era ressaltada a importância de se construir um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Além de debates e propostas sobre: a necessidade de parcerias com OSC; a articulação entre as diversas instâncias governamentais, evitando duplicidade e sobreposição de ações; a qualificação dos Conselhos; a utilização das novas mídias sociais na participação social; etc.

Para o eixo Participação Social e Democratização da Gestão Pública, a Coordenação de Ministros do Fórum levantou alguns temas importantes que deverão ser aprofundados: trabalhar a participação social como método de governo e de melhoria da qualidade da gestão e da prestação de serviços público; participação social como prática de gestão a partir das dimensões de diálogo com a sociedade; propostas de mobilização social; melhoria dos canais e instrumentos de representação e participação social; participação social no monitoramento do PPA 2012-2015; elaboração de um marco regulatório das ONGs; ampliação da transparência na gestão pública; promoção da cidadania dos segmentos sociais em mobilidade, a exemplo da rede de conselhos de políticas públicas e dos mecanismos de recebimento de denúncias. Também foi apontada a transversalidade do eixo Participação Social e Democratização da Gestão Pública em relação aos demais, na medida em que, para todos os temas prioritários do Fórum, “quando a sociedade participa mais, as pessoas tendem a assumir causas e participar da construção de valores” (SG/PR, 2012e, p. 3).

Devido a transversalidade do tema *Participação Social e Democratização da Gestão Pública*, foi criada uma Sala de Situação¹²¹, dentro do FDC, visando identificar “a partir dos avanços alcançados no governo Lula, qual seria a marca do governo Dilma no tema da participação social e nos processos de democratização da gestão” (SG/PR, 2012e, p. 4).

Foram levantados diversos pontos importantes, entre os quais: a importância de considerar a Constituição Federal como marco da participação social, destacando que a participação é um direito e não uma opção ao gosto do gestor público; o papel do Brasil no cenário internacional, em relação ao tema (foi citada a Carta Iberoamericana de Participação, em anexo); a necessidade de determinar metas, conectar as diversas redes e sistemas, para estabelecer uma arquitetura da participação social; a construção de uma Política Nacional de Participação Social e/ou um Sistema Nacional de Participação Social; a importância da relação do governo com as ONGS e de um marco regulatório do terceiro setor; o

¹²¹ Salas de Situação são reuniões executivas (geralmente mensais) com os representantes de diversos órgãos que compõem uma instância que, em conjunto, discutem questões-chave relacionadas aos objetivos, desafios e desenvolvimento das ações governamentais em tema específico (CAYRES, 2015, p. 164)

aprimoramento dos canais existentes, no sentido de ter melhor qualificação das representações, tanto governamentais quanto da sociedade, e ter mecanismos de mapeamento, monitoramento e avaliação das políticas de participação social; e a importância de se dar respostas à sociedade sobre o que foi ou não incorporado às políticas públicas e incentivar a participação da sociedade, nos diversos graus (SG/PR, 2012e, p. 4).

A Sala de Situação passou a realizar reuniões bilaterais entre seus coordenadores¹²² e os diversos Ministérios envolvidos no tema, tendo como pauta: a “discussão da proposta de Política Nacional e Sistema Nacional de Participação Social; propostas para o conjunto de ações da agenda prioritária, com definição de responsabilidades, metas e prazos” (SG/PR, 2012e, p. 8). Como exemplo destas reuniões, destaco as realizadas com a Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), que resultaram na Agenda de Compromissos ODM; e as realizadas com OSC, que resultaram no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

3.2.1 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

Em 2010, após diversas denúncias de corrupção envolvendo OSC¹²³, diversos movimentos sociais, coletivos, redes e OSC formaram a *Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil* exigindo do Poder Executivo Federal alterações na legislação vigente que regulava o repasse de recursos públicos a elas (SG/PR, 2016k).

As denúncias de casos isolados de corrupção e os erros formais cometidos nas relações de parceria com OSCs, em meio a um período marcado por comissões parlamentares de inquérito (duas CPIs das ONGs e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra), estão afetando organizações que, historicamente, realizam um trabalho popular, sério e comprometido com o interesse público. Essa “criminalização burocrática”, que ocorreu, sobretudo, pela ausência de regras claras e próprias, deve ser revertida com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) (SG/PR/2015g, p. 12).

O Poder Executivo Federal considera as cerca de 300 mil OSC no país (SG/PR, 2015d) como “agentes fundamentais para a execução de iniciativas de interesse público e para o aprofundamento da democracia” (SG/PR, 2016i).

[...] a diversificação das formas de participação da sociedade civil pode ser percebida também na garantia de direitos e nas ações que têm o interesse público

¹²² Secretaria Executiva do FDC e SNAS.

¹²³ Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos.

como objeto compartilhado com a ação estatal. Por meio das parcerias com o Estado, a sociedade civil organizada pode incidir mais diretamente no ciclo de políticas públicas, com atuação relevante em diferentes papéis. A presença das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) pode ser observada na etapa de *formulação* da política, por meio da participação em conselhos, conferências e compartilhamento de experiências de tecnologias sociais inovadoras; na *execução*, por meio da celebração de acordos com o poder público e a efetiva implementação de projetos e ações de interesse público; e no *monitoramento* e *avaliação*, no exercício do controle e reflexão sobre meios e resultados do ciclo das políticas públicas (SG/PR, 2015d, p. 19).

Para o Poder Executivo Federal, estas parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade nos processos de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas “oferecem ganhos democráticos legítimos e permitem aflorar características da nossa sociedade, como a criatividade, capilaridade e proximidade dos beneficiários” (SG/PR, 2015d, p. 19).

Reconhecer o trabalho que é realizado e fortalecer as organizações da sociedade civil e suas relações de parceria são compromissos assumidos pelo governo federal e é uma prioridade estratégica para a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR, 2015d, p. 11).

Neste sentido, o Poder Executivo Federal criou, em 2011, um GTI visando atender a demanda da *Plataforma*. O GTI tinha como finalidade: avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres (BRASIL, 2011a).

O GTI era coordenado pela SG/PR e constituído por: CC/PR; CGU; Advocacia-Geral da União (AGU); MPOG; MJ; MF; IPEA e 14 OSC de representatividade nacional, indicadas pela *Plataforma*. Sendo possível convidar “representantes das pastas ministeriais designadas para conformar o GTI, a fim de envolver os órgãos atuantes nas políticas finalísticas que historicamente realizam parcerias com as organizações da sociedade civil” (SG/PR, 2016k).

A primeira reunião e definição da atuação do GTI se deu durante o **I Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**, realizado em novembro de 2011, com a presença de 150 convidados, entre agentes governamentais, representantes de OSCs, especialistas e ministros de Estado. Na ocasião foi construído um plano de ação, bem como definidos temas orientadores para a agenda (SG/PR, 2016k).

Em 2012, o GTI apresentou um relatório final contendo: diagnóstico; propostas para o aperfeiçoamento e desafios do MROSC. O documento definiu 3 eixos de atuação: contratualização; sustentabilidade; certificação.

A **contratualização** refere-se às questões referentes aos instrumentos pelos quais o poder público formaliza as suas relações de parceria e de contrato com as OSCs. No eixo de **sustentabilidade** tratam-se os assuntos relacionados a tributos, tipos societários, ampliação das fontes de recursos, etc. – temas que alcançam todas as organizações, independentemente de sua relação com o poder público. Por fim, a **certificação** trata dos títulos, certificações e credenciações concedidas às OSCs (SG/PR, 2016k).

O *II Seminário Internacional do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*, ocorreu durante a *Arena da Participação Social* e apresentou um balanço das ações da agenda do MROSC; realizou debates, painéis e oficinas sobre diversos temas afins, como: as parcerias das OSC com o Estado; e uma Maratona Hacker para a criação de aplicativos e produção de indicadores sobre o universo das OSC (PP/PR, 2014a).

O GTI também apresentou uma minuta de PL regulamentando a contratualização entre as OSC e o Poder Público. Após diversos debates no Congresso Nacional para que este PL incorporasse os resultados do GTI, foi publicada a Lei N° 13.019/2014 (BRASIL, 2014b), que ficou conhecida como MROSC.

A Lei deveria entrar em vigor 90 dias após sua publicação, porém o Poder Executivo Federal prorrogou o prazo por 360 dias, por meio da MP N° 658/2014 (BRASIL, 2014c).

A prorrogação buscou responder à mobilização de diversos órgãos e entidades públicas, entidades municipalistas e representantes da sociedade civil que, ao mesmo tempo em reconhecerem os avanços da Lei 13.019/2014, manifestaram-se pela extensão do prazo para garantir preparação para gestão das parcerias. Alegaram que 90 dias eram insuficientes para se adequarem às mudanças que o novo regime de parcerias demandaria da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal e das próprias organizações da sociedade civil (OSCs), além da necessidade de assegurar tempo hábil para o amplo conhecimento das novas regras (SG/PR, 2016k).

Após apreciação pela Comissão Parlamentar Mista (CPM)¹²⁴, a MP recebeu 59 emendas de 20 parlamentares (SG/PR, 2016k). Paralelamente ao trâmite no Congresso, a SG/PR realizou uma consulta pública no Participa.br.

¹²⁴ Formada por Deputados e Senadores.

De 01 de setembro a 13 de outubro de 2014 foi realizada consulta pública eletrônica com o propósito de reunir contribuições de gestores públicos, representantes da sociedade civil organizada e demais interessados para a elaboração do Decreto regulamentador da Lei 13.019/2014.

Durante esse período, a Secretaria-Geral da Presidência da República também participou de mais de 70 encontros e oficinas voltadas a divulgação e produção de conhecimento sobre a nova legislação, bem como promoção de debates e aprofundamento dos temas mais relevantes para a elaboração de normas e procedimentos de regulamentação da referida Lei. Pela relevância dos temas trazidos à baila no relatório, importante conhecer a devolutiva do documento (SG/PR, 2016j).

Em novembro, foi realizada uma audiência pública para debater as emendas apresentadas pelos parlamentares. Em dezembro, o Relatório¹²⁵ foi apresentado à CPM e após análise e pedidos de alterações, foi votado e aprovado por unanimidade. A MP então passou a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLV) N° 19/ 2014 (CÂMARA, 2014a).

No ano seguinte, retomadas as atividades legislativas com o novo quadro de deputados e senadores, que assumiram seus mandatos resultantes das eleições de 2014, a MP 658/2014 voltou à pauta do Congresso Nacional. Diferente do entendimento obtido no final de 2014, durante a última votação da matéria pela Comissão, no dia 25 de fevereiro de 2015, ao ser apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados, os parlamentares optaram por aprovar o texto original da Medida Provisória, como enviado pelo Executivo, com seus dois artigos: prorrogação da data de entrada em vigor da Lei 13.019/2014 e aperfeiçoamento das regras de transição (SG/PR, 2016k).

Passados os 360 dias estipulados pela MP N° 658/2014, as OSC e as entidades municipalistas solicitaram, novamente, adiamento da entrada em vigor da lei “alegando incapacidade de adequação às exigências da norma no prazo determinado” (SG/PR, 2016k). O Poder Executivo Federal então realizou uma segunda consulta pública no Participa.br e depois editou a MP N° 684/2015 (BRASIL, 2015c), adiando a data de entrada em vigor da Lei N° 13.019/2014 para 23 de janeiro de 2016.

De 8 a 24 de maio de 2015 a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) realizou a consulta pública eletrônica da minuta do decreto federal de regulamentação da Lei n° 13.019/14. O decreto detalha e dá tratamento jurídico às disposições legais da nova norma.

Durante o período de consulta, foram feitas 907 contribuições aos dispositivos, entre artigos, parágrafos, incisos e alíneas. Cidadãos, gestores públicos e membros de organizações da sociedade civil puderam participar do processo. As contribuições, comentários e outros conteúdos gerados pelos usuários foram analisados e sistematizados pela Secretaria-Geral, considerados para a redação final do decreto (SG/PR, 2016j).

¹²⁵ Relatoria da Senadora Gleise Hoffmann (PT/PR).

Em setembro, a MP foi submetida à CPM e recebeu 152 emendas de 39 parlamentares. Foram realizadas duas audiências públicas para debater as emendas apresentadas pelos parlamentares. O Relatório¹²⁶ apresentado à CPM foi aprovado por unanimidade e converteu a MP no PLV N° 21/2015 (CÂMARA, 2015a), enviado para sanção e veto presidencial.

O PLV foi sancionado com 7 vetos e se converteu na Lei N° 13.204/2015 (BRASIL, 2015b), que alterou vários dispositivos da Lei N° 13.019/2014. Uma das principais mudanças foi “o escalonamento para a entrada em vigor da Lei 13.019/2014: 23 de janeiro de 2016, para União, Distrito Federal e estados, e janeiro de 2017 para municípios” (SG/PR, 2016k).

Em abril de 2016, o Poder Executivo Federal assinou o Decreto N° 8.726/16, que regulamenta a Lei N° 13.019/2014.

Os dispositivos do decreto devem ser adotados nas relações com as OSCs por todos os órgãos do Governo Federal. Já os governos estaduais e municipais podem optar por seguir as mesmas regras ou elaborar seus próprios decretos regulamentares, cuja finalidade é esclarecer e pormenorizar pontos da Lei, evitando dúvidas ou interpretações conflitantes sobre a norma (SG/PR, 2016k).

O Decreto também criou o *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*, visando ampliar a transparência ao “reunir e publicizar informações sobre as organizações da sociedade civil e as parcerias celebradas com a Administração Pública federal a partir de bases de dados públicos” (SG/PR, 2016k).

3.3 Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais

No diálogo com a sociedade, o Governo assume compromissos, recebe demandas e é instado a proporcionar bens, serviços e direitos, os quais devem ser monitorados para que sua concretização seja efetiva. Para tanto, a Administração Pública deve estabelecer processos de trabalho articulados e coordenados, em nível interministerial, para o devido acompanhamento das pautas e sua solução tempestiva (SG/PR, 2013f, p. 3).

Neste sentido, o Poder Executivo Federal criou, em 2012¹²⁷, a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial, coordenada pela SG/PR (BRASIL, 2014a, Art. 19) que tem como objetivos: promover o diálogo permanente e

¹²⁶ Relator, deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG).

¹²⁷ Porém, só foi institucionalizada em 2014, por meio do Decreto N° 8.243/2014 (Brasil, 2014a) e da Portaria N° 39/2014 (Brasil, 2014l).

qualificado entre o governo federal e a sociedade civil; articular os órgãos de governo para responder às demandas sociais apresentadas à Presidência da República pelos movimentos sociais e pelas OSC; monitorar a execução dos compromissos firmados nas Mesas de Diálogo previstas no Art. 14 do Decreto Nº 8.243 de 2014; e coordenar a execução dos compromissos com os movimentos sociais e OSC estabelecidos diretamente pela Presidência da República (SG/PR, 2014l).

Em suma, a Mesa “é uma instância políticoadministrativa e uma metodologia de trabalho” (SG/PR, 2013f, p. 3), com a “finalidade de aperfeiçoar as estratégias de monitoramento e avaliação das respostas às demandas apresentadas pela sociedade civil” (SG/PR, 2012h). Sendo “responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas” (BRASIL, 2014a, Art. 19).

O objeto do monitoramento corresponde aos anúncios e compromissos assumidos pela Presidenta da República, às prioridades estratégicas da Agenda de Governo, às demandas prioritárias dos movimentos sociais organizados, as quais tenham sido encaminhadas formalmente ao Governo Federal por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), bem como questões conjunturais críticas, além de prioridades negociadas com outros ministérios e resoluções de conferências nacionais de políticas públicas (SG/PR, 2013f, p. 3).

A Mesa tem como competências: consolidar as pautas dos movimentos sociais e encaminhá-las aos diversos órgãos do governo federal; promover a coordenação política das respostas do governo às demandas sociais; registrar, acompanhar e articular o cumprimento dos compromissos da Presidência da República firmados nas reuniões com representantes dos movimentos sociais e das OSC; e sistematizar e dar publicidade às ações do governo federal voltadas ao público demandante (SG/PR, 2014l).

Para isto a SG/PR implantou, em parceria com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), um sistema eletrônico denominado Sistema Gerenciador de Documentos (SGDoc). Ferramenta tecnológica gerida em rede interministerial, visando “sustentar o processamento do banco de dados, sistematização das informações e produção de respostas às demandas sociais” (SG/PR, 2013f, p. 3).

Todas as demandas sociais recebidas pelas diversas instâncias da SG/PR ou pela própria Presidenta da República são registradas no SGDoc¹²⁸.

¹²⁸ No período de 2011 a abril de 2014, foram recebidas pelo Poder Executivo Federal 2.433 demandas dos movimentos populares urbanos e do campo (SG/PR, 2014m, p. 10).

Figura 30 – Tela Caixa de Entrada.

Área de Trabalho

Lista de Documentos - Área de Trabalho Lista de Processos - Área de Trabalho

10 por página Pesquisar:

	Digital	Cadastro	Data Documento	Assunto	Número	Tipo	Origem	Interessado	Opções
		0003039	18/06/2015	19/06/2015	PAUTA GERAL	13/2015	PAUTA	Movimentos do estado de GO	Movimentos do estado de GO
		0003009	10/06/2015	08/06/2015	Conflitos Fundiários Urbanos	18/2015	ATA	UNIVERSIDADE FEDERAL DE DE UBERLÂNDIA	Associação dos Moradores da ocupação Glória - Movimento Sem Teto do Brasil MSTB
		0002992	08/06/2015	08/05/2015	PAUTA GERAL	12/2015	PAUTA	CONFREM - Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas	CONFREM
		0002991	05/06/2015	21/05/2015	Moradia	17/2015	ATA	CMP; CONAM; MNI; UNMP	
		0002735	29/05/2015	15/05/2015	PAUTA GERAL	10/2015	PAUTA	FETRAF - BRASIL - CUT	FETRAF
		0002732	25/05/2015	25/05/2015	Programa Minha Casa Minha Vida III	16/2015	ATA	SGPR - Secretaria Nacional de Articulação Social - SGPR/SNIAS-SGPR	
		0002731	22/05/2015	08/05/2015	Conflitos Fundiários Urbanos	15/2015	ATA	SGPR - Secretaria Nacional de Articulação Social - SGPR/SNIAS-SGPR	Movimentos Urbanos
		0002729	22/05/2015	19/05/2015	Conflitos Fundiários Urbanos	13/2015	ATA	SGPR - Secretaria Executiva - SGPR/SE /SACC/CI/CI	Universidade Federal de Uberlândia
		0002688	08/05/2015	01/03/2015	PAUTA GERAL	9/2015	PAUTA	Via Campesina Brasil e FETRAF	Via Campesina Brasil e FETRAF
		0002582	05/05/2015	08/03/2015	PAUTA GERAL	8/2015	PAUTA	MPA-MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES	MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

1 a 10 de 77 documentos Primeiro Anterior 1 2 3 4 5 Próximo Último

Fonte: SG/PR, 2015i.

Figura 31 – Tela Tramitação.

Detalhes do Documento

* TIPO: PAUTA

* ORIGEM: CONTAG

* ASSUNTO: PAUTA GERAL

ASSUNTO COMPLEMENTAR: Pauta Geral 2015

PRIORIDADE:

* DESTINO: SGPR - Secretaria-Executiva - SGPR/SE

* EICAMINHADO PARA: Secretaria de Diálogos Sociais

INTERESSADO: CONTAG

ASSINATURA: Coordenação geral

CARGO: Coordenação geral

DATA DO PRAZO: 15/05/2015 Atenção! este prazo venceu a 40 dia(s).

* DATA DO DOCUMENTO: 15/04/2015

DATA DA ENTRADA: 15/04/2015

RECEBIDO POR: Fernanda Torres da Silva

Filtrar Demandas: Todas as Demandas Status: Todas as Demandas OK

Encaminhar Pesquisar:

#	Número	Demanda	Resposta	Movimento/Interessado	Órgão Origem	Órgão Destino	Prazo	Opções
	0002207	Elaborar e implementar o III PNRA, afirmando o papel estratégico do Estado no cumprimento da função...	Seguindo as iniciativas constituintes do II Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e So...	CONTAG --	SGPR - Secretaria Nacional de Articulação Social - SGPR/SNIAS-SGPR	MDA - Secretaria Executiva - MDA/SE	15/05/2015	
	0002208	Resgatar e ampliar o instrumento de desapropriação de terras para fins de reforma agrária e atender...	o que se refere a lista de propriedades, o INCRA propõe que sejam realizadas oficinas regionais para ...	CONTAG --	SGPR - Secretaria Nacional de Articulação Social - SGPR/SNIAS-SGPR	MDA - Secretaria Executiva - MDA/SE	15/05/2015	
		Resgatar e ampliar o				MDA -		

Fonte: SG/PR, 2015i.

Ainda no âmbito da SG/PR, o Grupo Interno da Mesa de Monitoramento (GIMM), composto por representantes de todos os órgãos integrantes deste Ministério, tem como finalidade: planejar; formular e pautar a Mesa de Monitoramento internamente.

Já o Grupo Executivo da Mesa de Monitoramento (GEMM), instância de apoio e articulação interministerial, coordenado pela SG/PR, é composto por representantes das Secretarias Executivas dos Ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião e tem por objetivo “assistir a operacionalização do processo intra e interministerial de monitoramento das pautas dos movimentos sociais e sistematizar seus resultados” (SG/PR, 2014l, Art. 4º).

Seus integrantes são responsáveis: pela alimentação do SGDoc; pelo processamento das informações nos respectivos ministérios; pela sistematização das respostas às demandas sociais. Também realizam reuniões bimestrais, a fim de: preparar a pauta; monitorar os prazos e providenciar todos os subsídios necessários para embasar as deliberações dos Secretários-Executivos durante as reuniões da Mesa.

As reuniões deliberativas da Mesa, coordenadas pela SG/PR, ocorrem trimestralmente com a presença dos Secretários Executivos dos Ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião. Estes apreciam as respostas dos Ministérios às demandas sociais e deliberam sobre os encaminhamentos a serem tomados pelo Poder Executivo Federal visando a resolução das demandas pendentes.

O Poder Executivo Federal então faz a devolutiva aos movimentos sociais por meio de um documento denominado *Caderno de Respostas*. O *Caderno*, exclusivo e personalizado à cada demandante, informa se aquela demanda já foi ou não atendida pelo Poder Executivo Federal. Se sim, identifica: por qual programa, projeto ou ação; de qual Ministério; sua situação atual; e vinculação ao PPA. Se não, informa as propostas de viabilização elaboradas pela Mesa.

Figura 32 – Caderno de Respostas: CONTAG 2015, 21º Grito da Terra.

CADERNO DE RESPOSTAS – GRITO DA TERRA 2015

---- DEMANDA 30 ----

Digital: 0002436

Destino: MDA - Secretaria Executiva - MDA/SE

Solicitação: Ampliar os debates com o MSTTR sobre as alternativas que permitam desburocratizar e ampliar os processos de reforma e construção de moradias pelos beneficiários do PNCF.

Resposta: Está em fase final de tramitação a Portaria conjunta do Ministério de Desenvolvimento Agrário com o Ministério das Cidades com o objetivo de aprimorar a regulamentação para o acesso ao PNHR pelos beneficiários do Crédito Fundiário, tanto na modalidade de construção e reforma.

A CONTAG informou que na reunião entre os Ministros do Ministério do Desenvolvimento Agrário -MDA e Ministério das Cidades não existe necessidade de Portaria para atender a demanda dos beneficiários do Crédito Fundiário;

Foi definido na reunião junto com os agentes financeiros que todas as demandas dos beneficiários do PNCF que se encontram em banco serão contratadas;

A Contag irá informar a SRA estes projetos/demandas que estão em banco em fase final de contratação.

Fica pactuado que a CONTAG irá levantar até junto a demanda qualificada para atendimento em 2015.

Fonte: SG/PR, 2015a.

As demandas são separadas em: Movimentos Urbanos e Movimentos do Campo e Territórios.

Em suma, esses espaços contribuíram para a normatização da Democracia Participativa, que será exposta no próximo Capítulo.

4 POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)

À medida que o governo abriu canais e criou instrumentos para a mediação de conflitos e para o debate com a sociedade, o cidadão aproximou-se do Estado e passou a acompanhar, fiscalizar e opinar sobre questões que têm a ver com a sua vida e com o seu cotidiano. Criou-se, portanto, um elo de corresponsabilidade que estimula a transparência da administração pública e ativa a cidadania (SG/PR, 2014g, p. 55).

Além de ser ampliado, o espaço institucionalizado de participação social também foi ressignificado. A homogeneidade foi substituída pela heterogeneidade e o reconhecimento das diferenças e de suas demandas foi fomentado.

Com isso, o conceito de cidadania imposto pelo Liberalismo¹²⁹ também foi ressignificado¹³⁰ ao admitir as demandas dos diversos movimentos sociais e grupos culturais específicos que lutam pela redefinição do ideal de igualdade.

Ao passarem a ser vistos como sujeitos de direitos e participantes essenciais no processo de elaboração de políticas públicas, os atores sociais contribuíram com o reconhecimento de novos direitos pelo Estado, ampliando a cidadania no país.

Além de conquistas quanto à garantia dos direitos econômicos e sociais “clássicos”, como emprego, salário, proteção social, educação e saúde públicas, a democracia participativa favoreceu também avanços no que se refere aos chamados “novos direitos”, incorporados à pauta emancipatória da sociedade brasileira nas últimas décadas: efetiva igualdade étnica e de gênero, respeito à diversidade sexual, reconhecimento das demandas próprias da juventude, dos idosos e das pessoas com deficiência (SG/PR, 2014g, p. 54).

Ao estabelecer um diálogo qualificado com todos os segmentos da sociedade civil e oportunizar sua participação e influência na construção das políticas públicas federais, o Poder Executivo Federal põe em prática o princípio da Democracia Participativa, previsto na CF/88.

¹²⁹ É inegável que o liberalismo contribuiu de forma significativa para a formulação da idéia de uma cidadania universal, baseada na concepção de que todos os indivíduos nascem livres e iguais. Por outro lado, porém, reduziu a cidadania a um mero status legal, estabelecendo os direitos que os indivíduos possuem contra o Estado. É irrelevante a forma do exercício desses direitos, desde que os indivíduos não violem a lei ou interfiram no direito dos outros. A cooperação social visa apenas facilitar a obtenção da prosperidade individual. Idéias como consciência política, atividade cívica e participação política em uma comunidade de iguais são estranhas ao pensamento liberal (VIEIRA, 2001, p. 71 apud KRETZMANN, 2007, p. 8).

¹³⁰ Pensar a cidadania é pensar a democracia. É sob o pano de fundo da democracia que um conjunto de direitos sociais, civis e políticos é assegurado aos indivíduos de um Estado-Nação. O reconhecimento e a garantia desses direitos são a segurança do indivíduo, por um lado, das condições necessárias e indispensáveis à sua manutenção e reprodução e, por outro lado de sua participação na comunidade política do Estado nacional. Noutras palavras, pensada no interior de um processo democrático, a questão da cidadania passa pela articulação entre igualdade social e liberdade política, de tal maneira que a existência de uma é condição e garantia da outra (COSTA, 1998, p. 7).

O diálogo nos tem permitido construir e implementar políticas de inclusão social e de promoção de direitos. Um diálogo que nos permitiu crescer, gerar oportunidades, entender as prioridades e o que devia ser o caminho principal para o nosso país. (...). Com o diálogo e a participação política, nascemos enquanto projeto. E, por isso, nós fomos capazes de construir um novo tempo. O Brasil, hoje, é reconhecido por suas práticas sociais e por suas políticas de participação e é tido como um grande laboratório de inovações para aperfeiçoar a relação do Estado com a sociedade (ROUSSEFF, 2014, p. 6).

A ampliação dos espaços institucionalizados de participação social aos diversos movimentos de reconhecimento de direitos, gerou mudanças institucionais em diversos setores da Administração Pública visando acolher as demandas e promover o acesso aos direitos fundamentais promulgados na Constituição por meio de políticas públicas que reconheçam as realidades discriminatórias vivenciadas por movimentos. Ao dar visibilidade a novos grupos e áreas temáticas, o Estado promove a inclusão social de grupos historicamente excluídos no país.

A esfera pública brasileira foi enriquecida nesse processo, à medida que esses grupos, outrora marginalizados, foram convidados a expressar sua voz e ajudar a construir um Brasil que fosse efetivamente para todos. O tema da desigualdade social voltava a ter centralidade nas políticas de governo e, como consequência, a democracia participativa se enriquecia (SG/PR, 2014g, p. 60).

Ao trabalhar com grupos sociais que historicamente tiveram menores possibilidades de influir nas decisões e nos processos coletivos, o Poder Executivo Federal brasileiro promove o empoderamento destes grupos ao estimular sua organização e sua participação ativa na sociedade civil, fortalecendo-os “para que estes possam lutar pela igualdade de condições de vida em sociedades marcadas por mecanismos estruturais de desigualdade e discriminação” (CANDAUI, 2008, p. 54).

Desta forma, o Poder Executivo Federal legitima e fortalece a Democracia, tida como “uma forma de organização política baseada na igualdade potencial de influência de todos os cidadãos, que concede às pessoas comuns a capacidade de decidir coletivamente seu destino” (MIGUEL, sem data).

Nós temos um compromisso democrático com a participação social como método de governar. Ela foi, continua sendo e será sempre um processo de conquista da sociedade na sua relação com o governo. Uma conquista que tem que ser renovada cotidianamente pelo diálogo constante. E nesse processo de renovação de compromisso, o diálogo é fundamental, a discussão é fundamental, as manifestações são fundamentais (ROUSSEFF, 2014, p. 6).

Os debates realizados nas instâncias governamentais¹³¹ sobre as experiências de Democracia Participativa¹³² vivenciadas a partir de 2003 despertaram a idealização de um modelo de governança *com e para* a sociedade brasileira que se transformou na proposta de criação de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Esta proposta ganhou cada vez mais força, dentro do Poder Executivo Federal, a partir de 2011¹³³.

A sistematização das contribuições apresentadas durante o *I Seminário Nacional de Participação Social* mostrou que “a criação de um Sistema Nacional de Participação Social exigiria, igualmente, a estruturação de uma Política Nacional de Participação Social, que fornecesse o conjunto de diretrizes, orientações e objetivos norteadores do Sistema” (CAYRES, 2015, p. 164).

Por outros termos, era preciso estruturar uma Política Nacional de Participação Social, que estabelecesse que “participação social é método de governo e política de Estado” para gestão de políticas públicas, e um Sistema Nacional de Participação Social, que seria o arranjo institucional dos vários instrumentos já existentes que viabilizariam a concretização da Política dentro do governo (CAYRES, 2015, p. 164).

No âmbito do FGPS foram realizados Diálogos Bilaterais¹³⁴, que tinham por objetivo acolher as contribuições da sociedade civil para a elaboração da PNPS.

Os diálogos também foram estendidos a diversos espaços institucionalizados de participação social, como: reuniões de Secretários-Executivos de Conselhos de Políticas Públicas; Fórum Interconselhos; Comissões Organizadoras das Conferências Nacionais; Fórum das Ouvidorias; Redes de Movimentos Sociais e ONG. Também foram realizadas pesquisas em parceria com o IPEA e outras redes (SG/PR, 2013a).

Em 2013, o Participa.br, ainda em fase de teste, foi aberto ao público para submeter a minuta da PNPS à consulta pública virtual.

A consulta pública sobre o texto do decreto da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS) foi lançada 18 de julho de 2013, praticamente um mês após os protestos de julho de 2013. E não foi mera coincidência. A plataforma participa.br ainda estava em sua versão beta, ou seja, sem contar com todos os recursos planejados, mas sua publicação foi acelerada devido aos eventos recentes (MEIRELES, 2015, p. 129).

¹³¹ Itens: 3.1; 3.2.

¹³² Capítulo 2, exceto item 2.9.

¹³³ Conforme exposto nos itens 3.1 e 3.2.

¹³⁴ Reuniões com membros do governo e da sociedade civil.

A consulta, encerrada em 6 de setembro do mesmo ano, teve média de 200 visitas por dia e recebeu mais de 700 contribuições que foram analisadas pela SG/PR e incorporadas conforme a viabilidade. “Em maio de 2014 o Brasil ganhou o que há muito se vinha discutindo internamente no governo e pela sociedade civil: uma política nacional de participação social” (MAGALHÃES, 2015, p. 4).

O Decreto N° 8.243/2014, assinado durante a *Arena da Participação Social*, “institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências” (BRASIL, 2014a).

Editado em maio pela presidente Dilma Rousseff, o Decreto 8.243/2014 tem entre seus objetivos consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; e aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes. Também promove e consolida a adoção de mecanismos de participação nas políticas e programas do governo federal e incentiva a participação social nos entes federados (SENADO, 2014a).

O Decreto reconhece como “instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil” (BRASIL, 2014a, Art. 6°): os Conselhos de Políticas Públicas; as Comissões de Políticas Públicas; as Conferências Nacionais; as Ouvidorias Públicas Federais; as Mesas de Diálogo; o Fórum Interconselhos; as Audiências Públicas; as Consultas Públicas; e os ambientes virtuais de participação social.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram instituídos diversos mecanismos e formas de participação social como conselhos, conferências, ouvidorias, processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo e negociação, entre outros. (...). As emergentes formas de participação digital, as mobilizações e manifestações da sociedade brasileira expressam a necessidade de ampliação e qualificação dos mecanismos já existentes, bem como a criação de novos processos e formas de participação. A Política Nacional de Participação Social consolida os avanços dos últimos 10 anos e será a referência que orientará os órgãos e entidades da administração pública federal para melhor utilização dos diversos processos, instâncias e mecanismos de participação social existentes, permitindo um maior grau de aderência social ao ciclo de gestão de políticas públicas e aumento da transparência administrativa e da eficácia da gestão pública. Principalmente, a Política Nacional de Participação Social abre caminho para as novas formas de participação social, por meio das redes sociais e dos mecanismos digitais de participação via internet. Dessa forma, coloca o Brasil à frente na agenda internacional de participação social, conferindo protagonismo aos novos movimentos sociais em rede, ao mesmo tempo em que reconhece e valoriza as formas tradicionais de participação e os movimentos sociais históricos (PP/PR, 2014b).

A PNPS consolida a *participação social como método de governo*, ao preceituar que seus objetivos¹³⁵ e diretrizes¹³⁶ devem ser levados em consideração por todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta “na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública” (BRASIL, 2014a, Art. 1º, Parágrafo Único).

Neste sentido, todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta devem elaborar relatórios anuais de implantação da PNPS, no âmbito de seus respectivos programas e políticas setoriais. Estes relatórios serão compilados e avaliados pela SG/PR, para posterior publicação (BRASIL, 2014a, Art. 5º).

À SG/PR compete: acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta; orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta; realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto; realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação (BRASIL, 2014a, Art. 8º).

Com a finalidade de assessorar a SG/PR “no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS” (BRASIL, 2014a, Art. 9º) foi criado o Comitê Governamental de Participação Social (CGPS), coordenado pela SG/PR.

A PNPS prevê, como políticas e ações: Agenda Presidencial e Ministerial; Participação Social no planejamento e orçamento público; Diálogos Governo e Sociedade Civil; Portal da Participação Social e sensibilização para o uso de novas mídias; Fóruns de Gestores de Participação Social; Projetos e Ações de Educação para a Cidadania Ativa;

¹³⁵ Consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e incentivar a participação social nos entes federados (BRASIL, 2014a, Art. 4º).

¹³⁶ Reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; valorização da educação para a cidadania ativa; autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e ampliação dos mecanismos de controle social (BRASIL, 2014a, Art. 3º).

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); Lei de Acesso à Informação (LAI); Monitoramento das demandas dos movimentos sociais; OGP (SG/PR, 2014e).

Visando debater a implementação da PNPS e do SNPS, a SG/PR realizou o *I Fórum Interconselhos da PNPS*. Durante 2 dias, os participantes se dividiram em Grupos Temáticos¹³⁷ para produzir recomendações ao Poder Executivo Federal (SG/PR, 2014f).

Entre as recomendações apresentadas pelos GT, estão: um Sistema Integrado para acompanhar as demandas dos setores e o monitoramento das Ouvidorias (SG/PR, 2014a).

Ao normatizar a Democracia Participativa no país, o Poder Executivo Federal almeja “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil¹³⁸” (BRASIL, 2014a, Art. 1º).

Ocorre que, a publicação do Decreto gerou grande polêmica entre as áreas conservadoras do Congresso Nacional e da grande mídia brasileira que o denominaram *Decreto Bolivariano*.

O projeto provocou a reação de setores parlamentares conservadores e editoriais irados em alguns meios de comunicação. O jornal O Estado de S. Paulo, por exemplo, afirmou que a “instituição de conselhos populares abriria o risco de criação de um poder político paralelo no país”. O Estadão recorreu a alguns juristas afinados com sua tese para reforçar esses ataques. Entre eles, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes, que chamou o decreto de “autoritário”, e o ex-ministro do Supremo Carlos Velloso, que classificou a iniciativa de “uma coisa bolivariana, com aparência de legalidade”. As críticas do jornal chegaram ao extremo de sugerir que o objetivo de Dilma Rousseff seria criar uma espécie de soviets (os conselhos de trabalhadores dos revolucionários bolcheviques) para acabar com o Parlamento (RBA, 2014b).

“Além de críticas quanto à adoção da política de forma unilateral pelo Executivo, sem discussão com o Legislativo, senadores do PSDB apontaram no texto suposta tentativa de impor ao país uma prática ‘bolivariana’ ou de partidarização dos conselhos sociais” (SENADO, 2015c).

Enquanto alguns acusam a presidente Dilma de ditar rumos “bolivarianos” para o país, outros defendem que apenas institui um espaço de diálogo entre governo e movimentos sociais, a fim de alinhar certas políticas públicas às demandas apresentadas por eles” (SENADO, 2014d).

¹³⁷ PNPS: Implementação, Avaliação e Monitoramento; SNPS: Integração das instâncias e mecanismos participativos; CGPS: Modelo de Governança da Política Nacional de Participação Social (SG/PR, 2014f).

¹³⁸ O cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações (BRASIL, 2014a, Art. 2º, I).

Um grupo formado por juristas, acadêmicos, intelectuais e líderes de movimentos sociais lançou um Manifesto em Defesa da PNPS¹³⁹, que foi entregue às Presidências da Câmara e do Senado.

O documento defende o decreto afirmando que “contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, sem restrição ou privilégios de qualquer ordem, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social em rede”. E sustenta que a proposta não possui nenhuma inspiração antidemocrática, “pois não submete as instâncias de participação, os movimentos sociais ou o cidadão a qualquer forma de controle por parte do Estado Brasileiro; ao contrário, aprofunda as práticas democráticas e amplia as possibilidades de fiscalização do Estado pelo povo” (RBA, 2014a).

Em outubro de 2014, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) N° 147/2014, que susta a aplicação do Decreto N° 8.243/2014. “O argumento do autor e do relator do PDS¹⁴⁰ 147/2014 para cancelar a aplicação da norma é que o Poder Executivo teria extrapolado em seu poder regulamentador ao editá-la” (SENADO, 2015a).

O PDS está em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal¹⁴¹. O Relatório apresentado alega que o Decreto “privilegia representantes que não se submeteram as condições eletivas exigidas pela Constituição” (SENADO, 2015b)

[...] de imediato, percebe-se que a Presidência da República, auxiliada por sua Secretaria-Geral, possui competências legais para se relacionar com entidades da sociedade civil e implementar instrumentos de consulta e participação popular no âmbito do Poder Executivo. Mas essa forma de relacionamento social a ser instituído não pode, como já se percebeu pelos argumentos acima, inovar no ordenamento jurídico, nem muito menos enfraquecer regras delineadas pela própria Constituição. [...] é importante lembrarmos que logo no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, está previsto que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse dispositivo deve ser interpretado com o complemento do art. 14, cujo caput, encerra as formas de exercício direto da soberania popular, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (SENADO, 2015b).

“No entendimento de Caiado, o decreto contraria a Constituição ao permitir que essas iniciativas do Poder Executivo dependam do aval de ‘representantes dos cidadãos’ indicados, que não teriam legitimidade, portanto, para fazê-lo” (SENADO, 2015a).

¹³⁹ Os juristas Fabio Konder Comparato, Celso Bandeira de Mello e Dalmo Dallari; José Antônio Moroni, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e João Pedro Stédile, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) estão entre seus primeiros signatários.

¹⁴⁰ Deputado Federal Mendonça Filho (DEM-PE) e Senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), respectivamente.

¹⁴¹ A relatoria inicial foi do Senador Pedro Taques (PDT-MT), após o término de sua legislatura a relatoria foi assumida pelo Senador Ronaldo Caiado. Ambos apresentaram relatório favorável ao PDS.

A matéria está pronta para a pauta na Comissão e, após votação do relatório na CCJ, deverá ser submetida a votação no Plenário. Porém, em novembro de 2015, foi retirada da pauta da CCJ (SENADO, 2016b).

Tentando reverter este quadro, no dia seguinte à aprovação do PDS na Câmara, foi apresentado, nesta Casa Legislativa, o PL N° 8.048/14¹⁴² que retoma o Decreto N° 8.243/2014. O PL está tramitando na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e foi retirado de pauta, em 15 de junho de 2016 (CÂMARA, 2014b).

“A proposta tramita em caráter conclusivo e será analisada pelas comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e de Constituição e Justiça e de Cidadania” (CÂMARA, 2015b).

Paralelamente a isso, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado (PLS) N° 309/2014¹⁴³ (SENADO, 2014c), que “reproduz o teor do decreto presidencial (Decreto 8.243/2014), reafirmando a importância das instâncias de participação popular, como os conselhos sociais, na gestão de políticas públicas” (SENADO, 2015c). Porém, “não prevê a criação de comitê governamental para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência na implementação da PNPS, conforme consta do decreto” (SENADO, 2015c). O PLS está tramitando na CCJ do Senado, aguardo a manifestação do relator¹⁴⁴.

Ao tramitar como PL, a matéria pode receber contribuições dos Deputados e Senadores, contrapondo o argumento dos parlamentares favoráveis ao PDS, de que o Decreto é inconstitucional por seu texto não ter sido apreciado pelo Congresso.

A Política Nacional de Participação Social definirá os objetivos que afetarão a gestão governamental como um todo, explicitando os princípios e diretrizes a serem observados pelo Sistema Nacional de Participação Social. A Política Nacional estabelece o papel do Estado como agente promotor do direito humano à participação. Diretamente, estará voltada ao governo federal (administração pública direta e indireta), mas indiretamente (por fomento e articulação) pretende alcançar estados, municípios, entidades e movimentos sociais que, no âmbito de sua autonomia, optarem em integrar o Sistema Nacional (SG/PR, 2014e).

O Poder Executivo Federal avalia que a polêmica gerada com o lançamento da PNPS foi positiva por “politizar o debate sobre a participação, num momento crucial da vida política brasileira” (SG/PR, 2014g, p. 129).

Só pela oportunidade que abriu de colocar o tema da participação na esfera pública, o decreto já poderia ser visto como oportunidade ímpar para o aprofundamento do

¹⁴² De autoria dos Deputados: Ivan Valente (PSOL-SP); Jean Wyllys (PSOL-RJ) e Chico Alencar (PSOL-RJ).

¹⁴³ De autoria do Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP).

¹⁴⁴ Senador Lindberg Farias (PT-RJ).

debate acerca da democracia no país. As reações críticas ao decreto evidenciaram também a importância de estabelecer uma comunicação mais qualificada com a sociedade em torno desses novos instrumentos de participação. Uma parte significativa da sociedade desconhecia a riqueza de espaços, instrumentos e mecanismos de participação hoje existentes para o exercício de sua influência na política. Para alterar essa realidade, é necessário reinventar formas de diálogo que envolvam novas parcelas da sociedade em dinâmicas participativas (SG/PR, 2014g, p. 129).

Neste sentido, o Poder Executivo Federal reconhece que, apesar dos inegáveis avanços que obteve na ampliação e no fortalecimento da Democracia Participativa, ainda está longe de “atingir o objetivo de tornar a participação social de fato um método de governo capaz de impregnar o conjunto das ações e programas públicos” (PONTUAL, 2014, p. 9). E destaca que “um dos grandes desafios é a articulação de atores sociais nos territórios que ainda não participam das instâncias e mecanismos de participação, para que possam dialogar na perspectiva de melhorar a qualidade de vida nos seus territórios” (PONTUAL, 2014, p. 9).

Como solução para este desafio, o Poder Executivo Federal criou o Compromisso Nacional pela Participação Social¹⁴⁵.

4.1 *Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)*

Coordenado pela SG/PR, o SNPS articula as instâncias e mecanismos de participação social previstos na PNPS, de forma flexível, não hierarquizada e complementar (SG/PR, 2014i).

Tem como diretrizes: participação social como método de governo e gestão; aperfeiçoamento dos instrumentos de participação já existentes; criação de novos instrumentos de participação; articulação e integração dos instrumentos de participação; interdependência, interação e integração entre governos, sociedade civil, políticas, canais e instrumentos participativos; ampliação das formas de consulta e participação à população, incluindo o cidadão "não organizado" (SG/PR, 2013a).

O Sistema Nacional de Participação Social se concretizará no conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já consolidados e sua interface com as novas formas e linguagens participativas (SG/PR, 2014e).

¹⁴⁵ Que será detalhado no item 4.2.

O SNPS “deverá construir sinergias dos espaços de participação em nível federal com espaços estaduais, regionais, municipais e com territórios” (SG/PR, 2012e, p. 9). Para isto, se organiza em 3 dimensões: Intragoverno Federal; Intergovernos; Governo-Sociedade.

A dimensão Intragoverno Federal visa estimular os órgãos do Poder Executivo Federal “a investir em inovações e na formulação de políticas que ampliem a participação social, busquem dinamizar as relações do governo federal com a sociedade civil e fortaleçam a participação nos processos de aperfeiçoamento dos serviços oferecidos pelo Estado” (SG/PR, 2014e).

A dimensão Intergovernos, visa “articular e construir sinergias dos espaços de participação social em nível federal com espaços estaduais, regionais e municipais” (SG/PR, 2014e).

Já a dimensão Governo-Sociedade, visa “promover ações e mecanismos que viabilizem a participação da sociedade nos espaços estratégicos de definições e decisões das políticas nacionais” (SG/PR, 2014e).

“A gestão do Sistema Nacional de Participação Social deve ser exercida por meio de instâncias que contam com a participação da sociedade civil. A essas instâncias cabe a complementação das regras específicas do Sistema” (SG/PR, 2014e).

4.2 *Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS)*

Visando “incentivar a participação social nos entes federados¹⁴⁶” (BRASIL, 2014a, Art. 4º), o Poder Executivo Federal criou, em 2013, um Grupo de Trabalho composto por representantes do Poder Executivo Federal¹⁴⁷ e do Fórum de Secretários Estaduais de Participação Social¹⁴⁸, que tinha como finalidade elaborar o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS).

Para isto, foi criado um ambiente virtual específico, coordenado pela SG/PR, que permitia o desenvolvimento do documento de forma coletiva e colaborativa. E foram realizados encontros presenciais para síntese das contribuições virtuais (SG/PR, 2013d).

O texto do Compromisso Nacional pela Participação Social é reflexo dos debates entre os governos federal, estadual e municipal sobre a necessidade de reconhecer a

¹⁴⁶ Item X, dos objetivos da PNPS.

¹⁴⁷ IPEA; MPOG; SRI/PR e SG/PR.

¹⁴⁸ Foram indicados representantes de 10 estados: Amazonas; Bahia; Ceará; Distrito Federal; Espírito Santo; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Paraíba; Piauí e Rio Grande do Sul.

participação social como estratégia para a democratização das decisões sobre políticas públicas (PB/PR, 2013).

Sua minuta foi submetida à consulta pública, junto com a da PNPS, e aprovada durante a 3ª reunião entre SG/PR e Secretários Estaduais de Participação Social, em setembro de 2013.

O Compromisso Nacional pela Participação Social contribui para o aumento da transparência administrativa e a qualificação das instâncias e mecanismos que permitirão ao cidadão participar dos espaços democráticos da sua cidade, estado e do país (SG/PR, 2015b).

O CNPS consiste em um acordo voluntário onde cada estado ou município define quando e como assumir esse Compromisso com a sociedade. E tem como objetivo promover a participação social como método de governo e política de estado ao fortalecer os mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e sociedade civil nas 3 esferas de governo (SG/PR, 2014b).

A participação social é um direito humano e o Estado tem que ser agente indutor desse direito. Entre as diretrizes do Compromisso Nacional está a incorporação da participação social como método de governo, por meio do estabelecimento de governança compartilhada nas políticas e instituições públicas, baseada na transparência, na prestação de contas e no diálogo social em todas as áreas governamentais. O Compromisso Nacional prevê a valorização da participação social como meio de legitimação do processo decisório em todas as etapas da gestão pública (PB/PR, 2013).

Estados¹⁴⁹ e municípios¹⁵⁰ que aderem ao CNPS recebem apoio da SG/PR para a elaboração do Plano de Ação para o CNPS, que deve conter metas de ampliação da participação social para o período de 5 anos. A elaboração do Plano deve ser participativa e respeitar as especificidades locais. O Plano deve ser implantado em até 120 dias após a adesão ao CNPS (SG/PR, 2014h).

O guia técnico orientador pretende auxiliar estados e municípios na elaboração de seus Planos de Ação, caso haja necessidade. Isso deve ser visto como um auxílio,

¹⁴⁹ Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

¹⁵⁰ Altamira (PA); Anapu (PA); Barão de Cotegipe (RS); Barcarena (PA); Brasil Novo (PA); Canoas (RS); Caruaru (PE); Chuí (RS); Cubatão (SP); Cuité (PB); Esteio (RS); Guarulhos (SP); Gurupá (PA); Ipatinga (MG); João Pessoa (PB); Lajeado (RS); Medicilândia (PA); Pacajá (PA); Paim Filho (RS); Placas (PA); Porto de Móz (PA); Rodeio (SC); Santana do Livramento (RS); São Felix do Xingu (PA); São José dos Campos (SP); São Miguel das Missões (RS); São Paulo (SP); Senador José Porfírio (PA); Ubatuba (SP); Uruará (PA); Vitória do Xingu (PA) e Consócio Intermunicipal Grande ABC paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra).

não uma restrição, por isso há a possibilidade de adoção de outros formatos caso seja essa a opção do ente federado. Em qualquer caso, a Secretaria-Geral da Presidência da República está à disposição para contribuir com qualquer construção que pretenda ser genuinamente participativa (SG/PR, 2014h, p. 5).

Além do Guia Técnico Orientador, a SG/PR também disponibiliza aos estados e municípios a plataforma Participa.br, para que realizem consultas públicas sobre seus Planos de Ação.

Espera-se que, a partir da adesão de Estados e Municípios ao CNPS, a Plataforma Federal de Participação Social possa ser utilizada como “Governo como Plataforma” onde qualquer Estado ou Município poderá apropriar-se dela para realizar os seus processos participativos. Não obstante, caso algum Estado ou Município não deseje utilizar a plataforma disponibilizada pelo Governo Federal, este poderá instalar sua própria instância do participa.br com todas as funcionalidades, pois este projeto utiliza tecnologias livres e abertas, e todo o código do desenvolvimento está disponível para qualquer cidadão. Caso optem pela segunda opção poderão ainda customizar a plataforma de acordo com o seu desejo, implementar melhorias, e fazer parte do consórcio de desenvolvimento, maximizando ainda mais o reuso de código e recursos (SG/PR, 2014d, p. 1).

O Plano de Ação do estado do Maranhão, por exemplo, prevê a criação da Política Estadual de Participação Social e do Sistema Estadual de Participação Social nos moldes da PNPS.

A minuta do Decreto de criação da Política foi submetida à consulta pública, por meio da Plataforma Digital de Participação Popular (Participa.MA), que “conta com a parceria técnica da equipe do Participa.BR, portal de Participação Social da Presidência da República, e foi desenvolvida em software livre, garantindo 100% de acesso à informação” (GM, 2015).

A Plataforma Digital de Participação Popular – Participa MA é um espaço de referência na internet para participação do cidadão maranhense no que se refere às decisões sobre o Orçamento Estadual (Orçamento Participativo), organização e discussões relativas aos Conselhos Setoriais e de Direitos e demais formas de participação. Aqui a sociedade encontrará informações sobre Conselhos, Conferências e outros espaços de consulta e controle social, bem como poderá participar em decisões referentes a ações de governo e propor debates, soluções etc. Nesse sentido, o Participa MA atua a partir de dois eixos: 1) participação digital, na qual o cidadão poderá participar diretamente votando e debatendo temáticas em consultas públicas/ fóruns de discussão/ elaboração de propostas; 2) formação política, no qual se pretende informar e formar politicamente através da publicação de conteúdo didático sobre temas afins à Participação Popular, bem como da criação do Laboratório de Tecnologias de Participação Popular e do estímulo à produção de conteúdo pela sociedade civil em assuntos referentes à Participação (GM, 2015).

Outro exemplo é o Plano de Ação da Prefeitura Municipal de São Paulo, que prevê a criação da Política Municipal de Participação Social (PMPS) e do Sistema Municipal de Participação Social (SMPS).

Até dezembro de 2015, a Prefeitura de São Paulo vai consultar a sociedade civil para a validação da Política Municipal de Participação Social (PMPS).

Em um ciclo dividido em oito eixos com reuniões abertas presenciais e consultas públicas online sobre cada um dos eixos, a Prefeitura abre as portas para dialogar com a população sobre como organizar e sistematizar a Participação Social na cidade. Essa construção foi um compromisso assumido pelo prefeito Fernando Haddad, em 30 de junho de 2014, quando assinou o Decreto que formalizou a adesão do Município ao Compromisso Nacional de Participação Social (PMSP, 2015).

Além das reuniões abertas e consultas públicas on-line, a Prefeitura está realizando reuniões nas 8 macrorregiões do município. Os eixos debatidos são: Princípios e Objetivos; Processos Eleitorais; Conferências Municipais; Ciclo do Planejamento e Orçamento Participativos; Ouvidorias e Canais de Atendimento; Conselhos Municipais; Participação Digital; Consultas e Audiências Públicas (PMSP, 2015).

Assim como no Maranhão, a plataforma utilizada pelo município de São Paulo, denominada *São Paulo Aberta*, também é baseada na plataforma Participa.br e foi desenvolvida com o apoio da SG/PR.

Em suma, com o objetivo de preencher a lacuna deixada pela CF/88¹⁵¹ o Poder Executivo Federal normatiza a institucionalização e a operacionalização da Democracia Participativa brasileira¹⁵².

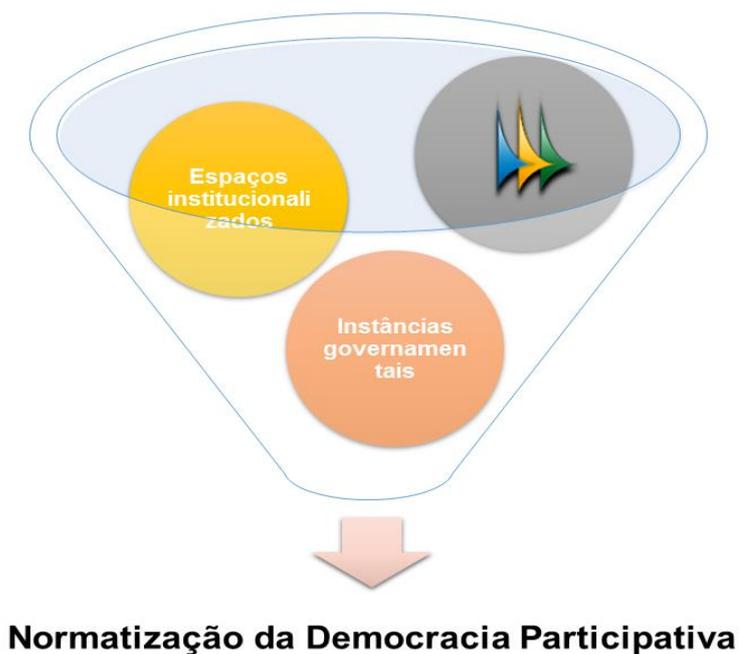
Esta normatização, é fruto de 3 fatores: das mudanças institucionais na estrutura do Poder Executivo Federal, em especial da SG/PR; do processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social, coordenado pela SG/PR; da atuação dos espaços exclusivo ou predominantemente governamentais responsáveis pela idealização e produção de subsídios para a materialização do processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social¹⁵³.

¹⁵¹ Conforme exposto no Capítulo 1.

¹⁵² Por meio da PNPS e do SNPS, respectivamente.

¹⁵³ Conforme exposto nos Capítulos 2 e 3.

Figura 33 – Processo de Normatização da Democracia Participativa brasileira.



Fonte: elaboração própria.

Apesar de ter sido elaborada com ampla participação social, esta normatização foi fortemente rejeitada¹⁵⁴ pelos segmentos da sociedade que historicamente foram, e ainda são, privilegiados pelo sistema de Democracia Representativa¹⁵⁵.

Tal reação demonstra o temor que as classes detentoras do poder têm de que o cidadão tome consciência de que é, concomitantemente, autor e destinatário do direito e compreenda o verdadeiro significado da expressão “todo o poder emana do povo”, preceituada no Parágrafo Único do Art. 1º da CF/88.

¹⁵⁴ Conforme exposto neste Capítulo.

¹⁵⁵ Conforme exposto no Capítulo 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a adolescência tenho fascínio pelo poder e capacidade de transformação que emana do cidadão consciente de seu papel na sociedade; que se reconhece como integrante de uma comunidade; que tem um sentimento de identidade coletiva; que se percebe como autor e ator social; que luta para que seu grupo seja reconhecido, com todas as suas especificidades, e para que tenha acesso aos mesmos direitos que os demais grupos.

Este fascínio me levou a participar de movimentos estudantis (no Ensino Médio, Graduação e Pós-Graduação) e a ter o tema *Participação Social* como foco em minha trajetória acadêmica e profissional. Toda a minha Graduação em Psicologia foi voltada para a área *Psicologia Social*, com ênfase em movimentos sociais. Iniciei minha carreira como servidora pública municipal em janeiro de 2002, enquanto ainda cursava o último ano da Graduação. Desde então, os padrões de relação entre Estado e sociedade, planejamento governamental e controle social tornaram-se temas inerentes ao meu cotidiano e nortearam todos os cursos de Pós-Graduação, Atualização e Aperfeiçoamento que cursei.

Na condição de servidora pública municipal, tive a oportunidade de vivenciar o processo de ampliação e fortalecimento de alguns espaços institucionalizados de participação social ao apoiar a implantação de Conselhos de Políticas Públicas municipais; organizar e coordenar Conferências de Políticas Públicas, Audiências Públicas e Consultas Públicas municipais. Ou seja, tive a vivência de quem está na ponta, executando o que é deliberado por uma esfera superior.

O interesse em conhecer e entender aquilo que estava executando me levou a esta pesquisa, que teve como objetivo identificar quais espaços institucionalizados de participação social foram criados e/ou fortalecidos pelo Poder Executivo Federal, a partir de 2003, no âmbito da SG/PR, visando qualificar os processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e legitimar a Democracia Participativa brasileira.

Para isto, foi realizada uma pesquisa documental de publicações oficiais do Poder Executivo Federal, concomitante a uma observação participante na rotina administrativa da SNAS e em atividades diversas ligadas à SG/PR, realizadas entre abril de 2015 a junho de 2016.

Por ter entre seus eixos de atuação o fomento de pesquisas sobre o tema *Participação Social*¹⁵⁶, a SG/PR foi extremamente receptiva à realização desta pesquisa¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Conforme exposto no Capítulo 1.

Apesar da boa receptividade, o contexto político e institucional da SG/PR, durante o período da pesquisa; a departamentalização, a personificação e a descontinuidade das ações após mudanças gerenciais¹⁵⁸, dificultaram a coleta de dados.

Gilberto Carvalho foi Chefe de Gabinete do Presidente Lula em seus 2 mandatos e Ministro Chefe da SG/PR no 1º mandato da Presidenta Dilma¹⁵⁹. Nos 2 cargos, participou intensamente de todas as ações descritas nos Capítulos 2¹⁶⁰, 3 e 4. Por isso, é considerado pelos movimentos sociais *a cara* da relação Estado-sociedade no Poder Executivo Federal, nos governos Lula e Dilma.

Em janeiro de 2015, início do 2º mandato da Presidenta Dilma, ele foi substituído por Miguel Rossetto¹⁶¹. Logo, como é de praxe na Administração Pública, houveram muitas mudanças nos quadros funcionais, principalmente nos cargos gerenciais do alto escalão.

O novo Ministro então, quis *dar a sua cara* à SG/PR. Para isto, iniciou a revisão do Planejamento Estratégico da SG/PR e, conseqüentemente, de sua estrutura organizacional. As oficinas; reuniões técnicas, de departamento, gerenciais; análises de processos e demais ferramentas metodológicas utilizadas para Planejamento Estratégico se estenderam até o início do 2º semestre.

Durante este período, notava-se um certo *marasmo* na maioria dos departamentos, em decorrência das indefinições gerenciais e organizacionais. É válido destacar que houve uma exceção em meio a este *marasmo*: a plataforma Dialoga Brasil¹⁶² que teve envolvimento direto da Presidenta Dilma e, apesar de ser uma ação vinculada a *Coordenação Geral de Novas Mídias e Outras Linguagens de Participação* mobilizou diversos Departamentos da SG/PR e deu *a cara* desta nova gestão.

A nova estrutura organizacional passou a ser adotada informalmente, enquanto a formalização tramitava no MPOG, e o *marasmo* começou a ser substituído por um certo *ânimo*. Que foi subitamente interrompido em outubro, quando a Presidenta anunciou uma reforma ministerial¹⁶³.

¹⁵⁷ Antes da pesquisa, eu já possuía algumas relações profissionais na SG/PR, conforme exposto nas Notas de Rodapé 78 e 150 e por ter participado da organização da *Arena da Participação Social*. Porém, ao longo da pesquisa conheci várias pessoas que não possuíam nenhuma relação prévia e simplesmente se apresentaram como pesquisadores interessados nas ações da SG/PR tendo recebido o mesmo acolhimento que eu. Ficando claro o cumprimento de 2 Princípios da Administração Pública: Impessoalidade e Publicidade, conforme previsto no Art. 37 da CF/88.

¹⁵⁸ Fenômenos muito comuns no âmbito da Administração Pública.

¹⁵⁹ 2003 a 2010 e 2011 a 2014, respectivamente.

¹⁶⁰ Exceto o item 2.9.3, que só foi lançado em julho de 2015.

¹⁶¹ Até então Ministro do Desenvolvimento Agrário.

¹⁶² Item 2.9.3.

¹⁶³ Conforme exposto na Nota de Rodapé 18.

Miguel Rossetto foi substituído por Ricardo Berzoini¹⁶⁴. Novamente, ocorreram mudanças nos quadros funcionais, principalmente nos cargos gerenciais do alto escalão. A reforma administrativa que estava tramitando no MPOG foi alterada, atendendo as demandas do novo Ministro e, posteriormente, formalizada.

Baseado no exposto, a coleta de dados documental assemelhou-se a *costura de uma colcha de retalhos*. Devido à alta rotatividade de servidores durante todo o ano de 2015, era comum ouvir a resposta: “*Quem cuidava deste tema era o(a) Fulano(a), porém ele(a) saiu e não sei detalhes, já que atuo em outra área*”.

Apesar disto, é válido destacar que boa parte dos servidores, ao concluir a frase supracitada, a completava: oferecendo o contato de quem havia saído; se oferecendo para procurar alguma informação nos arquivos compartilhados em rede; me autorizando a abrir armários e gavetas a procura de material que julgasse útil.

Também me incorporaram à rotina administrativa de alguns Departamentos. Por exemplo: participei das Conferências Nacionais e Fóruns Interconselhos como membro da equipe de relatoria e facilitação da SG/PR (PP/PR, 2016).

Com a vivência da observação participante percebi que era preciso abordar um ponto que não constava no projeto de pesquisa inicial: os espaços exclusivos ou predominantemente governamentais que foram responsáveis pela idealização e produção de subsídios para a materialização do processo de ampliação e fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social.

A coleta de dados sobre esses espaços foi ainda mais difícil pois, as raras publicações impressas ou virtuais disponíveis continham informações superficiais. Foram os registros pessoais cedidos pelos servidores¹⁶⁵ e documentos encontrados nas pastas compartilhadas em rede¹⁶⁶ que permitiram que eu pudesse *remendar alguns buracos que haviam na colcha*.

A análise dos dados demonstra que: o novo papel institucional da SG/PR contribuiu significativamente para o fomento da cultura de participação social em todos os órgãos do Poder Executivo Federal¹⁶⁷ e, conseqüentemente, com a ampliação e o fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação social nos processos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

¹⁶⁴ Que já havia sido Ministro da SRI/PR.

¹⁶⁵ Como relatórios internos.

¹⁶⁶ Como atas de reuniões e *slides* utilizados nas reuniões.

¹⁶⁷ Conforme exposto no item 3.1.1.

Como resultados deste processo, destaco: a implantação de políticas públicas afirmativas, atendendo as demandas dos grupos historicamente excluídos da sociedade; o fortalecimento do controle social e a legitimação da Democracia Participativa¹⁶⁸.

Porém, apesar destes significativos avanços, o Estado brasileiro ainda possui um grande déficit social a ser quitado com os grupos historicamente excluídos da sociedade; e nossa jovem Democracia ainda é frágil e encontra dificuldades em se legitimar, o que ficou explícito com a polêmica em torno da PNPS.

A Democracia Participativa continua sendo subjugada e atacada por grupos que almejam restabelecer as perniciosas relações entre Estado e sociedade que prevaleceram ao longo da história do país. Estes ataques se intensificaram com o lançamento da PNPS e vem ganhando força desde então.

Em dezembro, a Câmara dos Deputados abriu processo de Impeachment contra a Presidenta Dilma, gerando grande instabilidade no Poder Executivo Federal. Com isso, as Agendas Presidenciais e os Diálogos Sociais foram intensificados. Pautas antigas dos movimentos sociais em tramitação no Poder Executivo Federal¹⁶⁹ foram aceleradas.

Em 12 de maio de 2016, a Presidenta Dilma foi afastada temporariamente do cargo. No mesmo dia, o Vice-Presidente, Michel Temer, tomou posse na condição de Presidente Interino e, apesar de estar exercendo o cargo *provisoriamente*, adotou medidas administrativas como se já o exercesse *definitivamente*, como: reforma ministerial (BRASIL, 2016e); proposta de corte e congelamento dos gastos nas áreas sociais por 20 anos¹⁷⁰; etc.

Tais medidas violam a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e demais Tratados Internacionais em que o país é signatário¹⁷¹ e representam retrocessos imensuráveis aos direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos brasileiros que foram universalizados nos últimos 13 anos e representam a árdua conquista da cidadania plena por parte dos grupos historicamente excluídos da sociedade.

¹⁶⁸ Conforme exposto da Nota de Rodapé 1, a efetividade dos espaços institucionalizados de participação social identificados nesta pesquisa não foi analisada. É válido destacar que a descrição desses espaços buscou apresentar um panorama geral sobre cada um deles e que há dados suficientes para que cada espaço se desdobre em diversas pesquisas.

¹⁶⁹ Como o Decreto Nº 8.727/2016 (BRASIL, 2016b), que dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e o Decreto Nº 8.750/2016 (BRASIL, 2016c), que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, assinado 2 dias antes do afastamento da Presidenta Dilma.

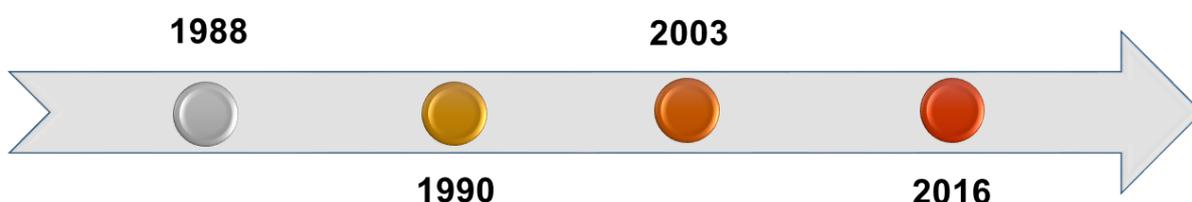
¹⁷⁰ Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Nº 241/2016 (CÂMARA, 2016b).

¹⁷¹ Como o Protocolo de San Salvador, que estabelece os princípios da progressividade e não-regressividade de direitos. O primeiro obriga a implantação progressiva de medidas visando a plena efetividade dos direitos previstos no Protocolo. Já o segundo, proíbe o Estado de adotar políticas, medidas e sancionar normas legais, que piores a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais gozados pela população, sem justificativa adequada (OEA, 1988).

Esses retrocessos e violações aos Tratados Internacionais vêm sendo alardeados e repudiados por diversos Organismos Internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 2016).

Em relação a esta pesquisa, o dia 12 de maio marcou uma nova inflexão nos padrões de relação entre Estado e sociedade, conforme demonstrarei a seguir.

Figura 34 – Inflexões nos padrões de relação entre Estado e sociedade pós-redemocratização do país.



Fonte: Elaboração própria.

O ato de posse do Presidente Interino marcou esta inflexão: ao convidar apenas parlamentares e empresários para a cerimônia, ficou claro que as *portas do Palácio do Planalto* seriam fechadas para a sociedade civil; ao nomear apenas homens brancos e heterossexuais para ocupar os cargos de Ministro também ficou claro que mulheres, negros, LGBT e demais minorias não teriam espaço neste governo. O que causou repercussão na mídia nacional e internacional¹⁷².

A SG/PR, que até então tinha como atribuição o relacionamento e articulação com a sociedade civil, passou a monitorar os movimentos sociais por meio do GSI e da ABIN (FOLHA, 2016a). Há muitos registros na imprensa nacional e internacional sobre a repressão policial às inúmeras manifestações contra o governo, que vêm ocorrendo ininterruptamente desde o afastamento da Presidenta Dilma¹⁷³, algumas sendo reprimidas violentamente (EBC, 2016); e sobre o caso de um militar do Exército infiltrado entre manifestantes (El País, 2016).

Os espaços institucionalizados de participação social descritos nesta pesquisa também foram afetados, conforme detalharei a seguir.

¹⁷² (FOLHA, 2016b); (FORBES, 2016); (THE GUARDIAN, 2016); (THE NEW YORK TIMES, 2016).

¹⁷³ (CARTA CAPITAL, 2016); (BBC, 2016).

A Portaria N° 611/2016 (MJC, 2016), publicada em 10 de junho pelo Ministro Interino da Justiça e Cidadania (MJC)¹⁷⁴ suspendeu, por 90 dias, as atividades do Ministério¹⁷⁵. Ao sustar a realização de despesas com diárias e passagens a Portaria afeta diretamente os itens 2.1 e 2.2 desta pesquisa, pois o deslocamento de representantes da sociedade civil até Brasília, para participarem das reuniões dos Conselhos e Comissões é de responsabilidade do Ministério a que estão vinculados¹⁷⁶. No dia 14 de junho, foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo N° 417/2016¹⁷⁷ solicitando a sustação da Portaria. Porém, ainda aguarda designação de Relator para que seja apreciado na CCJ da Câmara dos Deputados (CÂMARA, 2016a). No dia 22 de junho, o Presidente Interino transferiu o orçamento dos extintos Ministérios das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos para a Presidência da República (BRASIL, 2016a) inviabilizando a execução das políticas públicas e demais ações ligadas à estas temáticas pela falta de orçamento. No dia 05/09, o MJC publicou a Portaria N° 794/2016 que prorroga os efeitos da Portaria N° 611/2016 até 31/12/2016 (SIOP, 2016).

O item 2.3 foi afetado com o cancelamento do IV Fórum Dialoga Brasil Interconselhos PPA 2016-2019, que estava previsto para junho, com a finalidade de monitorar o PPA.

Os itens 2.5; 2.6; 3.3; 4; 4.1 e 4.2 estão suspensos. Os itens 2.9.2 e 2.9.3 continuam no ar, porém sem nenhum retorno governamental às publicações da sociedade civil.

Em relação ao item 2.7, o governo tem realizado eventos de divulgação da Agenda 2030 (SG/PR, 2016o) e a Coordenação de Projetos Especiais ODS tem dado seguimento às ações que vinham sendo desenvolvidas durante o governo anterior, como a atualização da Agenda de Compromissos e a elaboração de um Decreto para a instituição da

¹⁷⁴ A reforma ministerial do Presidente Interino fundiu as atribuições do Ministério da Justiça e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e criou o Ministério da Justiça e Cidadania.

¹⁷⁵ Ressalvados os atos relacionados: I – a operações e atividades da Força Nacional de Segurança Pública; II – às ações de preparação e mobilização para a realização dos Jogos Olímpicos de 2016; III – ao cumprimento de decisões judiciais; IV – à execução do orçamento impositivo; e V – à gestão da folha de pagamento de pessoal (MJ, 2016, Art. 1°).

¹⁷⁶ Neste caso: Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Conselho Nacional da Juventude; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; Conselho Nacional de Política Indigenista; Conselho Nacional de Direitos Humanos; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT; Conselho Nacional de Imigração; Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos; Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo; entre outros.

¹⁷⁷ De autoria do Deputado Nilton Tatto (PT-SP).

Comissão Nacional ODS. Ocorre que as demais medidas tomadas e/ou anunciadas pelo governo inviabilizam o atingimento da Agenda 2030. Poderia listar inúmeros exemplos, mas me aterei apenas às medidas já expostas nos parágrafos acima. A PEC N° 241 inviabiliza toda a Agenda 2030; a ausência de mulheres no 1° escalão inviabiliza as Metas 5.1 e 5.5; a Portaria do MJ inviabiliza as Metas 10.3 e 16.b; a inflexão na relação Estado-sociedade inviabiliza a Meta 16.7 (PNUD, 2016).

No dia 31 de agosto a Presidenta Dilma foi afastada definitivamente do cargo e Temer tomou posse como Presidente da República. Desde então, ele vem intensificando a implantação de seu projeto *Uma Ponte para o Futuro* (PMDB, 2015) que reinstaura o Neoliberalismo no país.

Depreende-se que, além dos imensuráveis retrocessos aos direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos brasileiros, tais medidas também representam o retrocesso do amplo esforço feito pelo Poder Executivo Federal durante os governos Lula e Dilma, descrito nesta pesquisa, para fortalecer e legitimar a Democracia Participativa no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Rubim Santos Leão de; LISBOA, Ronaldo César; PEREIRA NETO, André de Farias. **Fazendo a história: a Europa e as Américas nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1990.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. – (Debates; 272).

BARCARENA (Município). **Plano Plurianual 2014-2017, Barcarena: justiça social e desenvolvimento**. 2013.

BBC. **Brazil: Police use tear gas at anti-Temer protest**. Tens of thousands of people have taken to the streets in Brazil to demonstrate against the government. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-37273027>>. Acesso em: 05 de setembro de 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (por um Direito Constitucional de luta e resistência / Por uma Nova Hermenêutica / Por uma repolitização da legitimidade)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Secretaria de Edições e Publicações do Senado Federal, 2014.

_____. **Decreto de 15 de dezembro de 2003**. Institui o Fórum Governamental de Participação Social – FGPS e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn10081.htm>. Acesso em: 01 de março de 2016.

_____. **Decreto de 15 de dezembro de 2005**. Institui o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do Brasil. Brasília, 2005a.

_____. **Decreto de 22 de junho de 2016**. Transfere dotações orçamentárias constantes do Orçamento Fiscal da União, do extinto Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos para a Presidência da República, no valor de R\$ 12.927.981,00. Brasília, 2016a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Dsn/Dsn14395.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2016.

_____. **Decreto de 31 de outubro de 2003**. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm>. Acesso em: 05 de abril de 2016.

_____. **Decreto N° 4.764, de 24 de junho de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. Brasília, 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4764.htm>. Acesso em: 04 de setembro de 2015.

BRASIL. **Decreto n° 6040**, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 26 de junho de 2015.

_____. **Decreto N° 6.594, de 6 de outubro de 2008**. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2016.

_____. **Decreto N° 7.342, de 26 de outubro de 2010**. Institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7342.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2016.

_____. **Decreto N° 7.568, de 16 de setembro de 2011**. Altera o Decreto n° 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto n° 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei n° 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2016.

_____. **Decreto N° 7.667, de 11 de janeiro de 2012**. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2016.

_____. **Decreto N° 7.794, de 20 de agosto de 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

_____. **Decreto N° 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

_____. **Decreto N° 8.579, de 26 de novembro de 2015.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Governo da Presidência da República, altera o Anexo II ao Decreto n° 5.135, de 7 de julho de 2004, o Decreto n° 8.364, de 17 de novembro de 2014, o Decreto n° 6.884, de 25 de junho de 2009, o Decreto n° 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, o Decreto n° 4.376, de 13 de setembro de 2002, o Decreto no 8.373, de 11 de dezembro de 2014, e o Decreto n° 5.490, de 14 de julho de 2005, e remaneja cargos em comissão. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8579.htm>. Acesso em: 15 de dezembro de 2015.

_____. **Decreto N° 8.727, de 28 de abril de 2016.** Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8727.htm>. Acesso em: 04 de julho de 2016.

_____. **Decreto N° 8.750, de 09 de maio de 2016.** Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm>. Acesso em: 04 de julho de 2016.

_____. **Lei N° 10.678, de 23 de maio de 2003.** Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 2003d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm>. Acesso em 04 de setembro de 2015.

_____. **Lei N° 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 04 de setembro de 2015.

_____. **Lei N° 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

_____. **Lei N° 12.528, de 18 de novembro de 2011.** Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. **Lei N° 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n°s 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2016.

_____. **Lei N° 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** Altera a Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n°s 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis n°s 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n° 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2016.

_____. **Lei N° 13.266, de 5 de abril de 2016.** Conversão da Medida Provisória N° 696, de 2015. Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei n° 1010.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei n° 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13266.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2016.

_____. **Medida Provisória N° 111, de 21 de março de 2003.** Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, 2003f. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/111.htm>. Acesso em: 04 de setembro de 2015.

_____. **Medida Provisória N° 658, de 29 de outubro de 2014.** Altera a Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 2014c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Mpv/mpv658.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2016.

_____. **Medida Provisória N° 684, de 21 de julho de 2015.** Altera a Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n°s 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv684.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2016.

_____. **Medida Provisória N° 696, de 2 de outubro de 2015.** Extingue e transforma cargos públicos e altera a lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios. Brasília, 2015d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm#art2>. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

_____. **Medida Provisória N° 726, de 12 de maio de 2016.** Altera e revoga dispositivos da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2016e. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/05/2016&jornal=1000&pagina=3&totalArquivos=10>>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

CÂMARA. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo (PDC) N° 417/2016.** Susta os efeitos da Portaria n° 611, de 10 de junho de 2016, do Ministério da Justiça e Cidadania, "que suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania". Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2087887>>. Acesso em: 30 de junho de 2016.

_____. **Projeto de Lei de Conversão N° 19/2014.** Altera a Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não

transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n^{os} 8429, de 2 de junho de 1992, e 9790, de 23 de março de 1999. Brasília, 2014a.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=858595>>.

Acesso em: 01 de julho de 2016.

_____. **Projeto de Lei de Conversão N^o 21/2015**. Altera a Lei n^o 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n^{os} 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 2015a.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2025152&ord=0>>. Acesso em: 01 de julho de 2016.

_____. **Projeto de Lei N^o 8.048/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>>.

Acesso em: 20 de junho de 2016.

_____. **Proposta cria Sistema Nacional de Participação Social**. 2015b. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/481939-PROPOSTA-CRIA-SISTEMA-NACIONAL-DE-PARTICIPACAO-SOCIAL.html>>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) N^o 241/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016b. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>.

Acesso em: 16 de junho de 2016.

CARTA CAPITAL. **O "Fora Temer" e a censura nas Olimpíadas**. Torcedores foram expulsos de arenas após protestos contra o presidente interino; para juristas, medida fere direito à liberdade de expressão. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-fora-temer-e-a-censura-nas-olimpiadas>>. Acesso em: 09 de agosto de 2016.

CARVALHO, Gilberto. **Apresentação**. In: SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República (Org.). Participação social como método de governo? Um mapeamento das

“interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

_____. **Consolidação da participação social como método de governo.** In: SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República. Revista Democracia e Participação. Volume I, Número 1, abril-jun 2014. Brasília, 2014a.

_____. **Prefácio.** In: HEREDIA, Maria Alasia de; LOPES, Sergio Leite (Org.). Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro: CBAE, 2014b.

_____. **Prefácio.** In: SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República. Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios. Brasília: Qualidade Gráfica e Editora, 2014c.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **A era da informação: economia, sociedade e cultura.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CANDAU, Vera Maria. **Direitos Humanos, Educação e Interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença.** Revista Brasileira de Educação, v. 13, n. 37, jan. /abr. 2008.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014).** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

CNV. Comissão Nacional da Verdade. **A CNV.** Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/institucional-acesso-informacao/a-cnv.html>>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade.** 2014. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571>. Acesso em 29 de março de 2016.

COSTA, Maria das Dores. **Movimentos sociais e cidadania: uma nova dimensão para a política social no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A participação popular e suas conquistas**. In: Whitaker, F. et al (Orgs.). *Cidadão Constituinte: A saga das emendas populares*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

da SILVA, Enid Rocha Andrade. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: Reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1378, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/91200>>. Acesso em: 20 de março de 2016.

DJCP. Democracia, Justiça e Controle Público. **Curso do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais premia melhores monografias com edição de livros**. 2011. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/234?page=6>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2016.

_____. **Programa de Formação de Conselhos Nacionais: estudantes defenderão monografias em Encontro Nacional**. 2014. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/1511>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2016.

DULCI, Luiz. **Apresentação**. In: SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Democracia Participativa: nova relação do Estado com a sociedade, 2003-2010*. Brasília: Serrana Gráfica e Editora, 2011.

_____. **Um passo para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

EBC. Empresa Brasil de Comunicação. **Comissão Nacional da Verdade entrega relatório final e encerra trabalhos em 2014**. 2014a. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/comissao-nacional-da-verdade-entrega-relatorio-final-e-encerra>>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. **Dilma chora ao receber relatório sobre ditadura e diz que país merece a verdade**. 2014b. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/dilma-chora-ao-receber-relatorio-da-comissao-da-verdade-pais-merece>>. Acesso em 29 de março de 2016.

_____. **Polícia dispersa nova manifestação contra Temer no centro de São Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-09/policia-dispersa>>

[nova-manifestacao-contra-temer-no-centro-de-sao-paulo](#)>. Acesso em: 02 de setembro de 2016.

EL PAÍS. **Apontado como infiltrado por manifestantes é capitão do Exército**. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/09/politica/1473452777_631937.html>. Acesso em: 09 de setembro de 2016.

FARIA, Ricardo de Moura; MARQUES, Adhemar Martins; BERUTTI, Flávio Costa. **História. Volume 2**. Belo Horizonte: Lê, 1995.

FOLHA. Folha de São Paulo. **Chefe do GSI nomeado por Temer é de ala que vê MST com preocupação**. 2016a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1776179-chefe-do-gsi-nomeado-por-temer-e-de-ala-que-ve-mst-com-preocupacao.shtml>>. Acesso em: 05 de junho de 2016.

_____. **Ministério de Temer deve ser o primeiro sem mulheres desde Geisel**. 2016b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770420-ministeriado-de-temer-deve-ser-o-primeiro-sem-mulheres-desde-geisel.shtml>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

FORBES. **Brazil's New President Michel Temer Fills Cabinet With Only White Men**. 2016. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/shannonsims/2016/05/12/brazils-new-president-michel-temer-fills-cabinet-with-only-men/>>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

FURTADO, Michelle F. M.; MARTINS, Maria Lúcia B. C.; MENEZES, Patrícia M. **A construção social do planejamento governamental sob a perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: o Plano Plurianual de Barcarena 2014-2017**. 2015. Trabalho não publicado.

GM. Governo do Maranhão. **Sobre o Participa.MA**. 2015. Disponível em: <<http://participa.ma.gov.br/ajuda/ajuda/sobre-o-participa.ma>>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

HEREDIA, Maria Alasia de; LOPES, Sergio Leite (Org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados.** Rio de Janeiro: CBAE, 2014.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das Elites.** Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Aplicada. **Fórum debate Participação Social no Plano Plurianual 2012-2015.** 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/442-governo-quer-participacao-social-no-plano-plurianual-2012-2015>>. Acesso em: 05 de agosto de 2015.

_____. **Participação em foco: Sociedade civil diz não ao retrocesso das políticas sociais.** 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/1369-sociedade-civil-politicas-sociais-brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 02 de julho de 2016.

KRETZMANN, Carolina Giordani. **Multiculturalismo e diversidade cultural: comunidades tradicionais e a proteção do patrimônio comum da humanidade.** Dissertação. Universidade de Caxias do Sul, 2007.

LANE, Silvia T. M. (org.). **Psicologia Social: o homem em movimento.** 13 ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

LOCKE, John. **Textos escolhidos.** São Paulo: Abril Cultural, 1983. Coleção “Os Pensadores”.

MAGALHÃES, Amanda Gomes. **O ativismo institucional na Política Nacional de Participação Social (PNPS).** In: II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNICAMP, 2015, Campinas (SP). Disponível em: <<http://www.pdpp2015.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNDoiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjM6IjUyOSI7fSI7czoxOiJoIjtzOjMyOiI2M2NiNWYyNTA3OTUzNzRlZGY0Y2U2MTY0ZWQxNTYzNyI7fQ%3D%3D>>. Acesso em: 07 de março de 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Exercício de cidadania.** São Paulo: Lex, 2007.

MEIRELES, V. Adriana. **Democracia 3.0: Interação entre governo e cidadãos mediada por tecnologias digitais**. Tese (mestrado) - Universidade de Brasília, 2015.

MEMOV. Programa de Memória dos Movimentos Sociais. **Acervo Movimentos Sociais e Esfera Pública**. Disponível em: <<http://memov.com.br/site/por-acervos/movimentos-sociais-e-esfera-publica#produtos-da-pesquisa>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2016.

MENEZES, Patrícia M. **O Estado “Democrático” de Direito Brasileiro**. Monografia (Pós-Graduação). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011.

MIGUEL, Luís Felipe. **A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo**. Sem data. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n3/a06v45n3.pdf>>. Acesso em: 08 de junho 2015.

MJC. Ministério da Justiça e Cidadania. **Portaria Nº 611, de 10 de junho de 2016**. Suspende a realização de atos de gestão no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/06/2016&jornal=1&pagina=22&totalArquivos=152>>. Acesso em: 15 de junho 2016.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Brasil define objetivos visando desenvolvimento sustentável**. 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10040-brasil-define-objetivos-visando-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 03 de setembro de 2015.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 03 de setembro de 2015a.

_____. **Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Passo a Passo**. Disponível em: <<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/PrincipalUC/PrincipalUC.do?Usr=guest&Pwd=guest>>. Acesso em: 03 de setembro de 2015b.

_____. **Agendas Transversais: monitoramento participativo. Plano Mais Brasil. PPA 2012-2015**. Volume I. Brasília, 2013a.

_____. **Certificado de Adesão: Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Governo Federal e Municípios 2013-2016**. 2013b.

_____. **Dados do município**. Disponível em: <<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/indicadores/InserirDadosProgramaUC/InserirDadosProgramaUC.do?idIniciativa=2&numeroCompromisso=1>>. Acesso em: 03 de setembro de 2015c.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Fórum Dialoga Brasil Interconselhos: Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília, 2015a.

_____. **Relatório de Sistematização das propostas oriundas do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos realizado em abril/2015**. Brasília, 2015b.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>>. Acesso em: 05 de junho de 2016a.

_____. **Lançamento do “Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015”**. 2014a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3415-lancamento-do-grupo-de-trabalho-interministerial-sobre-a-agenda-para-o-desenvolvimento-pos-2015-palacio-itamaraty-31-de-marco-de-2014>>. Acesso em: 03 de setembro de 2015.

_____. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira**. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf>. Acesso em: 03 de setembro de 2015.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=134&catid=100&Itemid=433&lang=pt-BR>. Acesso em: 05 de março de 2016b.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Jurídico Atlas, 2004.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **CIDH manifesta a sua profunda preocupação com retrocessos em matéria de direitos humanos no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2016/067.asp>>. Acesso em 20 de maio de 2016.

_____. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. 1988.

Disponível em:

<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em 20 de maio de 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em 20 de maio de 2016.

_____. **Três iniciativas brasileiras vencem prêmio global da ONU de serviço público**. 2014. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/tres-iniciativas-brasileiras-vencem-premio-global-da-onu-de-servico-publico/>>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

PP/PR. Palácio do Planalto da Presidência da República. **5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: comida de verdade, no campo e na cidade. Relatório Final: carta política, manifesto, proposições e moções**. 2016. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2016/consea-disponibiliza-relatorio-final-da-5a-conferencia>>. Acesso em: 20 de maio de 2016.

_____. **Arena da Participação Social**. 2014a. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacaosocial/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

_____. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Apresentação**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015a.

_____. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Comissões Permanentes**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/grupos-permanentes>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015b.

_____. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Consea Internacional**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/consea-internacional>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015c.

_____. **Participação Social**. 2014b. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/arenadaparticipacaosocial/a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Uma Ponte para o Futuro**. 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. **Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente.** In: CARDOSO JR, José Celso; COUTINHO, Ronaldo. (Org.). Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: lições da América Latina. Brasília: ENAP, 2014.

PONTES FILHO, Valmir. **Poder Político e Concentração de Poder nos Meios de Comunicação Social.** In: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS ADVOGADOS DO BRASIL: Estado Democrático de Direito x Estado Policial – Dilemas e Desafios em duas Décadas de Constituição, Natal, 11 a 15 de novembro de 2008. Anais... Brasília: OAB, Conselho Federal, 2009. 2 v., il.

PONTUAL, Pedro. **Apresentação.** In: SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República. Web, mobilização e mapeamento de demandas: a experiência Webcidadania Xingu na Amazônia paraense. Brasília: Imprensa Nacional, 2014.

PB/PR. Portal Brasil da Presidência da República. **Secretários estaduais aprovam Compromisso Nacional pela Participação Social.** 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/secretarios-estaduais-aprovam-proposta-de-compromisso-nacional-pela-participacao-social>>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

PMSP. Prefeitura Municipal de São Paulo. **#PARTICIPASP: Política Municipal de Participação Social está aberta para consulta pública.** 2015. Disponível em: <<http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/noticia/sao-paulo-abre-a-politica-municipal-de-participacao-social-para-consulta-publica/>>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

RBA. Rede Brasil Atual. **Câmara derruba decreto de Dilma que cria plano de participação social.** 2014a. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/10/camara-derruba-decreto-de-dilma-que-cria-plano-de-participacao-social-6753.html>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. **Quem tem medo de democracia: Participação popular e reforma política formam uma agenda que incomoda o conservadorismo.** 2014b. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/97/quem-tem-medo-de-democracia-5918.html>>. Acesso em: 15 de junho de 2016

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Porto Alegre: L & PM, 2008.

ROUSSEFF, Dilma. **Apresentação**. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento da Política Nacional de Participação Social. In: SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República. Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios. Brasília: Qualidade Gráfica e Editora, 2014.

SENADO. Senado Federal. **CCJ pode aprovar suspensão de decreto sobre Política Nacional de Participação Social**. 2015a. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/10/ccj-pode-aprovar-suspensao-de-decreto-sobre-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. **Parecer N° 2015. Gabinete do Senador Ronaldo Caiado**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. **Política de participação social é democrática, dizem lideranças e senadores**. 2014a. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/15/politica-de-participacao-social-e-democratica-dizem-liderancas-e-senadores>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. **Projeto de Decreto Legislativo (SF) n° 147, de 2014**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. **Projeto de iniciativa do Senado poderá definir regras para participação social na gestão pública**. 2015c. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/01/21/politica-de-participacao-social-pode-ser-instituida-por-lei-a-ser-aprovada-no-congresso>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado N° 309, de 2014**. Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118788>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

_____. **Senado retoma debate sobre projeto que derruba política de participação social**. 2014d. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/12/senado-retoma-debate-sobre-projeto-que-derruba-politica-de-participacao-social>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

SEPPPIR. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **O Ministério**. Disponível em: <<http://www.portaldaigualdade.gov.br/sobre-a-sepppir/o-ministerio>>. Acesso em: 04 de setembro de 2015.

SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República. **A Participação Social como método de governo**. Brasília, 2013a. 22 slides. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/reuniao%20secretarios%20estaduais%20politica%20e%20sistema%20nacional%20de.pdf>>. Acesso em: 06 de março de 2016.

_____. **Caderno de Respostas CONTAG 2015, 21º Grito da Terra, Maio/2015**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Departamento de Diálogos Sociais, Coordenação Geral de Movimentos do Campo e Territórios, 2015a.

_____. **Centro Mundial dará continuidade às discussões da Rio+20**. 2012a. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2012/06/25-06-2012-centro-mundial-dara-continuidade-as-discussoes-da-rio-20>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

_____. **Compromisso Nacional pela Participação Social**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/compromisso>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015b.

_____. **Conferências e Conselhos Nacionais (dados gerais)**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Departamento de Participação Social, Coordenação Geral de Mecanismos e Instâncias de Participação Social, 2016a.

_____. **Conselhos Nacionais**. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015c.

_____. **Cooperação Técnica entre a Secretaria-Geral e organismos internacionais**. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-contratos-editais/secretaria-executiva/editais>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2016b.

_____. **Democracia interativa e outros paradigmas**. 2014a. Disponível em: <<http://www.participa.br/portal/blog/democracia-interativa-e-outros-paradigmas>>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Democracia Participativa: nova relação do Estado com a sociedade, 2003-2010**. Brasília: Serrana Gráfica e Editora, 2011a.

_____. **Diagnóstico Setorial – Fórum Governamental Participação Social**. Brasília, 2012b. 22 slides. Disponível em: <http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/885/1/F%C3%B3rum%20Governamental%20de%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20Social%20Diagn%C3%B3stico%20Setorial.pdf>. Acesso em: 05 de março de 2016.

_____. **Dialoga Brasil**. Disponível em: <https://www.facebook.com/DialogaBrasil/?fref=ts>. Acesso em: 23 de maio de 2016c.

_____. **Dialoga Brasil: Indicadores**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Departamento de Participação Social, Coordenação Geral de Participação Social, 2016d.

_____. **Dialoga Brasil: Ranking das propostas**. Disponível em: <http://dialoga.gov.br/ranking?tema=reducao-da-pobreza&programa=bolsa-familia>. Acesso em: 22 de maio de 2016e.

_____. **Dialoga Brasil: Respostas das propostas mais votadas**. Disponível em: http://dialoga.gov.br/programa/assistencia-social?proposal_id=116328. Acesso em: 22 de maio de 2016f.

_____. **Diálogo Social para discutir Agenda Pós-2015 e Seguimento à Rio+20**. 2013b. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/central-de-conteudos/imagens/15-04-2013-dialogo-social-para-discutir-agenda-pos-2015-e-seguimento-a-rio-20>. Acesso em: 06 de setembro de 2015.

_____. **Diálogos Governo - Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria**. 2012c. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/brasilsemmiseria/dialogo-governo-sociedade-civil-brasil-sem-miseria>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

_____. **Diálogos Governo-Sociedade Civil: Mais Médicos**. 2013c. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/central-de-conteudos/imagens/28-08-2013-dialogos-governo-2013-sociedade-civil-mais-medicos>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

_____. **Diálogos Sociais: Rumo à Rio+20 – Mecanismos de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável**. 2012d. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/central-de-conteudos/imagens/26-04-2012-2013-dialogos-sociais-rumo-a-rio-202012-2013-mecanismos-de-financiamento-do-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 06 de junho de 2016.

_____. **Estados e Municípios se unem para garantir a Participação Social.** 2014b. Disponível em: <<http://www.participa.br/portal/blog/estados-e-municipios-se-unem-para-garantir-a-participacao-social>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

_____. **Experiências de Democracia Participativa: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Curso Democracia, República e Movimentos Sociais. Roteiro de Monografias.** Brasília: Imprensa Nacional, 2010.

_____. **Fórum Direitos e Cidadania.** Brasília, 2011b.

_____. **Fórum Direitos e Cidadania: Reunião de instalação.** Brasília, 2011c. 14 slides. <<http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/886/1/F%C3%B3rum%20Direitos%20e%20Cidadania.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

_____. **Fórum Direitos e Cidadania: Sala de Situação Participação Social e Democratização da Gestão Pública. Relatório dos trabalhos em 2011.** Brasília, 2012e.

_____. **Fórum Governamental de Participação Social: 3ª reunião ordinária, 24 de agosto de 2012.** Brasília, 2012f. 13 slides.

_____. **Fórum Governamental de Participação Social (Documento número 1 – 18/dez/2012).** Brasília, 2012g. Disponível em: <<http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/887/1/Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20dos%20GTs.pdf>>. Acesso em: 06 de março de 2016.

_____. **Grupo Executivo da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais se reúne nesta terça-feira.** 2012h. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2012/10/29-10-2012-grupo-executivo-da-mesa-de-monitoramento-das-demandas-sociais-se-reune-nesta-terca-feira>>. Acesso em: 16 de junho de 2016.

_____. **GT de Compromisso Nacional pela Participação Social se reúne amanhã.** 2013d. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2013/07/03-07-2013-gt-de-compromisso-nacional-para-participacao-social-se-reune-amanha>>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

_____. **Histórico da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO.** Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, 2016g.

_____. **Indicadores globais para as metas dos ODS**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Coordenação de Projetos Especiais ODS, 2016h.

_____. **Informação básica: Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e Seguimento à Rio+20**. Brasília: Assessoria Internacional, 2012i.

_____. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc>>. Acesso em: 01 de julho de 2016i.

_____. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal – 2011 a 2014**. Brasília: Imprensa Nacional, 2015d.

_____. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Consultas e Audiências**. Disponível em: <<http://www.participa.br/osc/consultas-e-audiencias>>. Acesso em: 01 de julho de 2016j.

_____. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Histórico**. Disponível em: <<http://www.participa.br/osc/paginas/historico>>. Acesso em: 01 de julho de 2016k.

_____. **Ministro Gilberto Carvalho convida para o Diálogos da Copa**. 2014c. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2014/04/17-04-2014-ministro-gilberto-carvalho-convida-para-o-dialogos-da-copa>>. Acesso em: 03 de junho de 2016.

_____. **Municipalização dos ODM e Participação Social**. Brasília, 2013e. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/arquivos/municipalizacao-dos-odm-2013>>. Acesso em: 03 de abril de 2016.

_____. **Participa.br**. Disponível em: <<http://www.participa.br>>. Acesso em: 23 de novembro de 2015e.

_____. **Participa.br: Panorama**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Coordenação Geral de Novas Mídias e Outras Linguagens de Participação, 2014d.

_____. **Participa.br: perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://www.participa.br/ajuda/ajuda/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 29 de maio de 2016l.

_____. **Participa.br: trilhas de participação.** Disponível em: <http://www.participa.br/plugin/community_track/public/all_tracks/267926>. Acesso em: 29 de maio de 2016m.

_____. **Participação Social.** Brasília, 2014e. Disponível em: <http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/890/1/Participa%C3%A7%C3%A3o_Social.pdf>. Acesso em: 06 de março de 2016.

_____. **Participação Social: de princípio a método de governo.** Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Departamento de Participação Social, Coordenação Geral de Mecanismos e Instâncias de Participação Social, 2015f. 16 slides.

_____. **Participação Social em pauta.** 2014f. Disponível em: <<http://www.participa.br/portal/blog/participacao-social-em-pauta>>. Acesso em: 06 de março de 2016.

_____. **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios.** Brasília: Qualidade Gráfica e Editora, 2014g.

_____. **Plano de Ação do Compromisso Nacional pela Participação Social: Guia Técnico Orientador.** Brasília: 2014h.

_____. **Política Nacional de Participação Social: cartilha de apresentação.** Brasília: 2014i.

_____. **Portaria N° 29, de 20 de outubro de 2014.** Brasília, 2014j. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_26087226_PORTARIA_N_29_DE_20_DE_OUTUBRO_DE_2014.aspx>. Acesso em: 23 de abril de 2016.

_____. **Portaria N° 36, de 11 de novembro de 2014.** Institui o ambiente virtual de participação social Participa.br. Brasília, 2014k. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_26164826_PORTARIA_N_36_DE_11_DE_NOVEMBRO_DE_2014.aspx>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

_____. **Portaria N° 39, de 17 de dezembro de 2014.** Brasília, 2014l. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_26308231_PORTARIA_N_39_DE_17_DE_DEZEMBRO_DE_2014.aspx>. Acesso em: 20 de junho de 2016.

_____. **Prêmio ODM Brasil**. Disponível em:
<<http://www.secretariageral.gov.br/iniciativas/odm/premio-odm-brasil>>. Acesso em: 06 de setembro de 2015g.

_____. **Processo Seletivo para Contratação de Consultor Pessoa Física, Modalidade Produto - Termo de Referência**. Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/12/018 – Desenvolvimento de Metodologias de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para Promoção da Democracia Participativa. Instituição Executora: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR). Organismo Internacional Cooperante: Programa das Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Brasília, 2013f.

_____. **Produto / nº 2: Documento contendo diagnóstico das políticas participativas do governo federal em 2015, incluindo as audiências do PPA e o Dialoga Brasil. Consultor: Leonardo Avritzer**. Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/12/018 – Desenvolvimento de Metodologias de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para Promoção da Democracia Participativa. Instituição Executora: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR). Organismo Internacional Cooperante: Programa das Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Brasília, 2015h.

_____. **Programa do I Encontro Nacional de Participação Social**. Brasília, 2011d.
Disponível em:
<<http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/897/1/Programa%20do%20I%20SNPS.pdf>>. Acesso em: 06 de março de 2016.

_____. **Projeto ODM Brasil 2015**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Coordenação de Projetos Especiais ODS, 2016n. 6 slides.

_____. **Relatório I Fórum Bilateral de Diálogo Social Brasil-Noruega**. Brasília: Assessoria Internacional, 2009.

_____. **Relatório Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais: Diálogos Sociais e sua incidência em Políticas do Meio Urbano, junho de 2014**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, Departamento de Diálogos Sociais, Coordenação Geral de Movimentos Urbanos, 2014m.

_____. **Rio+20 é o maior evento já realizado pela ONU, diz porta-voz**. 2012j. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2012/06/22-06-2012-rio-20-e-o-maior-evento-ja-realizado-pela-onu-diz-porta-voz>>. Acesso em: 06 de setembro de 2015.

_____. **Secretaria-Geral apoia Consulta Nacional para a construção da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015**. 2013g. Disponível em:
<<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2013/03/08-03-2013-secretaria-geral-apoia>>

[consulta-nacional-para-a-construcao-da-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015](#)>. Acesso em: 06 de setembro de 2015.

_____. **Secretaria-Geral promove encontro para debater o enfrentamento à violência nas periferias urbanas**. 2013h. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2013/10/29-10-2013-secretaria-geral-promove-encontro-para-debater-o-enfrentamento-a-violencia-nas-periferias-urbanas>>. Acesso em: 09 de junho de 2016.

_____. **Secretaria-Geral promove Programa de Formação de Conselheiros Nacionais**. 2008. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2008/06/not_10062008>. Acesso em: 09 de janeiro de 2016.

_____. **Secretários estaduais aprovam construção conjunta do Compromisso Nacional pela Participação Social**. 2013i. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2013/04/30-04-2013-secretarios-estaduais-aprovam-construcao-conjunta-do-compromisso-nacional-pela-participacao-social>>. Acesso em: 23 de junho de 2016.

_____. **Seminário Nacional de Participação Social**. 2011e. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/seminario/seminario-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 02 de abril de 2016.

_____. **Seminário reforça as relações entre o Governo Federal e os municípios**. 2016o. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/seminario-reforca-as-relacoes-entre-o-governo-federal-e-os-municipios>>. Acesso em 02 de setembro de 2016.

_____. **Sistema Gerenciador de Documentos (SGDoc)**. Brasília: Departamento de Diálogos Sociais, 2015i.

_____. **Sociedade pode participar dos diálogos na Rio+20**. 2012k. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2012/05/22-05-2012-sociedade-pode-participar-dos-dialogos-na-rio-20>>. Acesso em: 09 de junho de 2016.

_____. **Web, mobilização e mapeamento de demandas: a experiência Webcidadania Xingu na Amazônia paraense**. Brasília: Imprensa Nacional, 2014n.

_____. (Org.). **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012l.

SEMPRINI, Andrea. **Multiculturalismo**. Bauru (SP): Edusc, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **A Responsabilidade Penal e Civil das Empresas de Comunicação**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS ADVOGADOS DO BRASIL: Estado Democrático de Direito x Estado Policial – Dilemas e Desafios em duas Décadas de Constituição, Natal, 11 a 15 de novembro de 2008. Anais... Brasília: OAB, Conselho Federal, 2009. 2 v., il.

SG/PR. Secretaria-Geral da Presidência da República; UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Apresentação**. Sem data.

_____. **Assistência Social, Comunicação Social e Segurança Alimentar como Direitos**. Monografias premiadas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Borghi, Jovelina M.; Magalhães, Daniella, R.; Schmidt, Davi Luiz; Vieira, Ludmilla F.D. Belo Horizonte: UFMG, 2010a.

_____. **Democratizando o urbano: formas ampliadas de participação no Brasil Democrático**. Monografias premiadas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. CUNHA, Pedro S.; METZNER, Clarice; RESCHKE, Alessandra. Belo Horizonte: UFMG, 2010b.

_____. **Engendrando novos atores sociais**. Monografias premiadas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. dos Santos, Glaucia Q.; Costa, Maria das Graças; Ribeiro, Maria Aparecida. Belo Horizonte: UFMG, 2010c.

_____. **Experiências de Participação Institucionalizada**. Monografias premiadas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. da Silva, Eduardo M.; Soares, Leonardo B. (Org.). Dutra, Valdecí, G; Maia, Romero G.; Oliveira, Valéria R.; Pereira, Celio A.S.; Vieira, Celia, M. F. Belo Horizonte: UFMG, 2013a.

_____. **Novos ambientes para a participação**. Monografias premiadas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa

de Formação de Conselheiros Nacionais. da Silva, Débora Cristina; Diniz, Nilo Sérgio de M.; Siqueira, Carlos Eduardo de S. Belo Horizonte: UFMG, 2010d.

_____. **Participação e Controle nas políticas públicas.** Monografias premiadas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. de LIMA, Anderson; de Sousa, José M.; NASCIMENTO, José Leonardo R.; ROCHA, Ana Angélica B. M. Belo Horizonte: UFMG, 2010e.

_____. **Políticas Públicas e Formas Societárias de Participação.** Monografias premiadas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. da Silva, Eduardo M.; Soares, Leonardo B. (Org.). Ciliberti, Maria E.; Lambiasi, Mauricio; Litwinczik, Marta; Machado, Marcela A. P.; Pimenta, Sara D. C.; Tôrres, Renato M. Belo Horizonte: UFMG, 2013b.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Cursos de Atualização.** Disponível em: <<https://www.ufmg.br/conselheirosnacionais/proximo-curso-de-atualizacao.html>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2016a.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Democracia participativa, república e movimentos sociais. Manual do aluno.** Material educativo elaborado oriundo do termo de compromisso firmado entre SGPR e UFMG. AVRITZER, Leonardo (Coordenação Geral). Belo Horizonte: UFMG; SG/PR, 2008a.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Módulo I - Democracia, república e participação.** Material educativo elaborado oriundo do termo de compromisso firmado entre SGPR e UFMG. Avritzer, Leonardo; Starling, Heloísa; Faria, Cláudia F. Belo Horizonte: UFMG, 2008b.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Módulo II - Instituições políticas, participação e processos de globalização.** Material educativo elaborado oriundo do termo de compromisso firmado entre SGPR e UFMG. ANASTASIA, Fátima; GUIMARÃES, Juarez; MELO, Carlos R. Belo Horizonte: UFMG, 2009a.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Módulo III - metodologias e participação.** Material educativo elaborado oriundo do termo de compromisso firmado entre SGPR e UFMG. de Almeida; Debora C. R.; Bergo, Renata S.; Cunha, Eleonora S.; Faria, Cláudia F.; Faria, Eliene, L.; Gomes, Ana Maria R. Belo Horizonte: UFMG, 2009b.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Módulo IV - Sociedade Civil e Participação.** Material educativo elaborado oriundo do termo de compromisso firmado

entre SGPR e UFMG. Arroyo, Miguel G.; Henriques, Márcio S.; Peruzzotti, Enrique. Belo Horizonte: UFMG, 2009c.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Módulo V - Cidadania e a luta por Direitos Humanos, Sociais, Econômicos, Culturais e Ambientais.** Material educativo elaborado oriundo do termo de compromisso firmado entre SGPR e UFMG. Dayrell, Juarez T.; Gomes, Nilma L.; Matos, Marlise. Belo Horizonte: UFMG, 2009d.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Módulo VI - Controle Público e Democracia.** Material educativo elaborado oriundo do termo de compromisso firmado entre SGPR e UFMG. AVRITZER, Leonardo; CUNHA, Eleonora S. C.; de ALMEIDA, Débora Cristina; PEREIRA, Maria de Lourdes D.; SCHERER-WARREN, Ilse. Belo Horizonte: UFMG, 2009e.

_____. **Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: O Programa.** Disponível em: <<https://www.ufmg.br/conselheirosnacionais/programa-de-formacao-de-conselheiros-nacionais.html>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2016b.

SIOP. **Portaria N° 794/2016.** Prorroga a vigência da portaria que suspende delegações de competência no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/sof/detalhe;jsessionid=T6L97LFQ32cz2kEaZaKa843M.undefined?id=2239358>>. Acesso em: 06 de setembro de 2016.

THE GUARDIAN. **'A lot of testosterone and little pigment': Brazil's old elite deals a blow to diversity.** With Dilma Rousseff out, many doubt that the all-male, mostly white cabinet taking over can unite one of the world's most ethnically diverse nations. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/may/13/brazil-dilma-rousseff-impeachment-michel-temer-cabinet>>. Acesso em: 13 de maio de 2016.

THE NEW YORK TIMES. **New President of Brazil, Michel Temer, Signals More Conservative Shift.** 2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2016/05/13/world/americas/michel-temer-brazils-interim-president-may-herald-shift-to-the-right.html?_r=0>. Acesso em: 12 de maio de 2016.