



Angela Vieira Neves  
Reginaldo Ghiraldelli  
(Organizadores)

# Trabalho, **DEMOCRACIA** e participação no Brasil

EDITORA  
UnB 

ferreira vava



**Universidade de Brasília**

**Reitora  
Vice-Reitor**

Márcia Abrahão Moura  
Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora**

Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial**

Germana Henriques Pereira (Presidente)  
Ana Flávia Magalhães Pinto  
Andrey Rosenthal Schlee  
César Lignelli  
Fernando César Lima Leite  
Gabriela Neves Delgado  
Guilherme Sales Soares de Azevedo Melo  
Liliane de Almeida Maia  
Mônica Celeida Rabelo Nogueira  
Roberto Brandão Cavalcanti  
Sely Maria de Souza Costa

Angela Vieira Neves  
Reginaldo Ghiraldelli  
(Organizadores)

Trabalho,  
**DEMOCRACIA**  
e participação  
no Brasil

EDITORA  
UnB 

	<b>Equipe editorial</b>
<b>Coordenação de produção editorial</b>	Marília Carolina de Moraes Florindo
<b>Assistência editorial</b>	Jade Luísa Martins Barbalho
<b>Preparação e revisão</b>	Angela Gasperin Martinazzo
<b>Ilustração da capa</b>	Geralda Aparecida de Araújo Guevara

© 2021 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:

Editora Universidade de Brasília

Centro de Vivência, Bloco A - 2ª etapa,

1º andar - Campus Darcy Ribeiro,

Asa Norte, Brasília/DF - CEP: 70910-900

Telefone: (61) 3035-4200

Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)

E-mail: [contatoeditora@unb.br](mailto:contatoeditora@unb.br)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília  
Nome do bibliotecário – Heloiza Faustino dos Santos - CRB 1/1913

T758 Trabalho, democracia e participação no Brasil / Angela Vieira  
Neves, Reginaldo Ghiraldelli (organizadores). – Brasília :  
Editora Universidade de Brasília, 2022.  
356 p. ; 23 cm.

ISBN 978-65-5846-130-2.

1. Democracia. 2. Trabalho. 3. Política pública. 4. Participação social. I. Neves, Angela Vieira (org.). II. Ghiraldelli, Reginaldo (org.).

CDU 304

**7** | Prefácio

Trabalhadores, participação e a disputa (permanente) pela construção democrática no Brasil

Roberto Goulart Menezes

**13** | Apresentação

Angela Vieira Neves  
Reginaldo Ghiraldelli  
(Organizadores)

**PARTE I – Trabalho, desigualdades e lutas sociais**

**27** | Capítulo 1

Crônica de uma crise pandêmica anunciada e suas implicações para o trabalho e os direitos

Reginaldo Ghiraldelli

**59** | Capítulo 2

A divisão racial do trabalho na formação social brasileira

Leonardo Dias Alves  
Reginaldo Ghiraldelli

**85** | Capítulo 3

Lutas da classe trabalhadora na consolidação da ordem monopólica no Brasil

Michelly Ferreira Monteiro Elias

**111** | Capítulo 4

A agenda neoliberal e antidemocrática e suas implicações para os direitos sociais no Brasil

Avelina Alves Lima Neta

**PARTE II – Democracia, participação e políticas públicas**

**141** | Capítulo 5

Ativismo e participação da sociedade civil no Brasil: destruição das instituições participativas e ameaças à democracia?

Angela Vieira Neves

- 167** | Capítulo 6 —————  
Memória da participação política das mulheres na  
resistência à ditadura brasileira de 1964-1985  
Maria Elaene Rodrigues Alves
- 195** | Capítulo 7 —————  
Controle democrático e democratização: o desmonte dos  
mecanismos institucionais  
Melina Sampaio de Ramos Barros
- 219** | Capítulo 8 —————  
A política nacional de drogas: entre retrocessos e  
deslegitimação da participação social  
Lara Lisboa Farias  
Andreia de Oliveira
- 239** | Capítulo 9 —————  
O hibridismo na cultura política do Distrito Federal: entre o  
clientelismo e a luta por direitos mediante a participação social  
Thais Kristosch Imperatori
- 262** | Capítulo 10 —————  
Restrição à participação e agenda política de Conselhos  
Nacionais no cenário pós-2019  
Daniel Pitangueira de Avelino  
Igor Ferraz da Fonseca  
João Claudio Basso Pompeu
- 285** | Capítulo 11 —————  
Fórum Interconselhos: análise da participação social no  
planejamento governamental  
Felipe Portela Bezerra
- 313** | Capítulo 12 —————  
O salteamento e o desbarate da educação pública no Brasil:  
um futuro sem ponte ou uma ponte sem futuro?  
Flávio Bezerra de Sousa
- 345** | Considerações finais  
Angela Vieira Neves  
Reginaldo Ghiraldelli  
(Organizadores)
- 349** | Sobre os autores e as autoras

**PARTE II – Democracia, participação e  
políticas públicas**





# Fórum Interconselhos: análise da participação social no planejamento governamental

Felipe Portela Bezerra

## 11.1 Introdução

Este texto analisa a participação social no Fórum Interconselhos, que é uma instituição participativa com o objetivo de democratizar a formulação e o monitoramento do Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Inicialmente, será destacado o contexto que propiciou o aparecimento das experiências participativas no Brasil no período após a redemocratização da década de 1980, além de como elas se configuram hoje na sociedade e interferem nessa relação entre Estado e sociedade civil. Em seguida, o Fórum é apresentado e analisado por meio de documentos oficiais e entrevistas com participantes.

A metodologia da pesquisa é qualitativa, a partir da análise de dados oficiais sobre o Fórum, da realização de entrevistas com dez

de seus participantes e da observação presencial durante as reuniões, com enfoque naquelas ocorridas entre 2015 e 2017.

O texto está dividido em três abordagens principais. A primeira trata de analisar a participação social no contexto após a redemocratização até os anos 2000. A segunda mostra o papel do Fórum Interconselhos, sua natureza, composição e dinâmica participativa. A última traz uma análise da participação da sociedade civil nesse espaço, revelando suas contradições, disputas, tensões limites e possibilidades na busca pela ampliação de direitos sociais.

## 11.2 Metodologia

A análise se desenvolve a partir das reuniões do Fórum realizadas com enfoque no PPA 2016-2019, por meio de uma metodologia qualitativa com análise de dados oficiais (BRASIL, 2015a; BRASIL, 2015b) e realização de entrevistas semiestruturadas com dez participantes atuantes no Fórum.

Os documentos apresentam informações sobre o Fórum com foco em uma devolutiva oficial do governo, que presta contas à sociedade sobre o que foi ou não incluído no planejamento a partir das sugestões dos participantes. Nesse sentido, faz-se uma análise de conteúdo a partir das proposições registradas.

As entrevistas se deram por meio de roteiro semiestruturado com os dez representantes relevantes que participaram das reuniões do Fórum no período analisado, de 2015 a 2017, sendo todas realizadas entre setembro e outubro de 2017. Os participantes escolhidos apresentam, em comum, trajetória de experiência em espaços participativos, presença em ao menos duas reuniões do Fórum no período citado e destaque na atuação durante as reuniões. São sujeitos que possuem um histórico de atividade em movimentos sociais ou em entidades da sociedade civil, cuja pauta principal é a busca por ampliação e consolidação de direitos sociais. Após os resultados extraídos das respostas, verificou-se que algumas questões se destacavam no âmbito da atuação de cada um, a exemplo da trajetória prévia, da visão sobre o Fórum e da

própria interação com as entidades de base às quais se vinculam, o que possibilitou dividir a análise das entrevistas em categorias temáticas.

A seção inicial demonstra uma síntese histórica do processo participativo a partir da redemocratização do Brasil. Por sua vez, a segunda parte aborda uma apresentação conceitual do Fórum, considerando sua natureza e peculiaridades, seguida de uma análise documental de informações oficiais sobre esse espaço de participação. Por fim, na terceira parte, o foco é analisar a atuação dos participantes em diferentes abordagens a partir da respectiva experiência em espaços participativos, com destaque para a sua atuação e visão no Fórum Interconselhos.

### 11.3 Participação social após a redemocratização na década de 1980: avanços e desafios

O processo de redemocratização do país intensificou-se na década de 1980, quando a ditadura que dominou o Brasil desde 1964 foi sendo questionada graças à atuação de uma sociedade civil na busca por direitos. Doimo (1995) entende que esse contexto foi marcado por uma postura da sociedade que queria tanto convivência positiva e amistosa com a institucionalização de direitos, que ocorreria no país a partir da elaboração de uma nova Constituição, quanto por movimentos que eram contra essa postura. Esses diferentes objetivos são reflexos das pautas e formas de organização distintas que marcam a história dos movimentos sociais no país.

Neves (2008) aponta a década de 1980 como um marco do início de um período de avanços importantes na relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. A autora destaca que esses foram anos marcados por uma reforma democratizadora do Estado, o que exige uma análise profunda dos modelos de gestão para compreender os mecanismos que permitiram a participação da sociedade civil em políticas públicas. É importante ressaltar também que, na década de 1970, começaram a existir canais de participação que marcavam o enfrentamento à ditadura militar (NEVES, 2008). A autora destaca esse movimento ascendente de atuação da sociedade civil – em um

contexto de luta e resistência por melhores condições de vida, considerando espaços como sindicatos, o novo sindicalismo e partidos políticos – como um movimento capaz de qualificar a sociedade civil na sua atuação em prol das demandas populares.

Avritzer (2012) entende que a sociedade civil passou a se mobilizar no Brasil a partir de três fenômenos que foram decisivos para o desenvolvimento dessa categoria no país: *i*) os deslocamentos da população do campo para a cidade, o que acarretou moradias com acesso restrito a serviços públicos e, conseqüentemente, promoveu a luta por melhores condições de morar e viver; *ii*) o protagonismo alcançado por questões tidas como tecnocráticas no planejamento de políticas setoriais no país, o que causou o descontentamento da classe média e a sua conseqüente organização em associações e mobilizações para manifestar seus interesses e demandar a revisão da forma de planejar então predominante no país; e *iii*) a ausência de regras de *accountability* em processos políticos e civis, que fez com que setores liberais e de classe média se opusessem ao autoritarismo do Estado. A partir dos anos 1970, algumas normativas liberaram as reuniões públicas de associações e marcaram o início de reconstituição de alguns movimentos, especialmente de sindicatos e categorias profissionais, que conseguiram se organizar em prol de suas agendas (AVRITZER, 2012).

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

A participação nos anos 1980 é, para Gohn (2001), responsável por trazer elementos que redefiniram essa categoria na história do país. A autora afirma que os atores que defendiam a redemocratização do Estado passaram a se engajar em prol dos conselhos, quando vários desses espaços avançaram em diferentes arenas políticas: conselhos comunitários, escolares, de saúde, de transportes, de mulheres, de negros.

O período de redemocratização ocorrido nessa década é visto por Lavallo (2011) como um marco que imprime novas características à própria cultura de participação já existente no Brasil e que, agora, poderia ser caracterizada como uma participação cidadã:

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

A participação passou a ser reconhecida por meio da Constituição Federal promulgada em 1988, o que lhe confere diversas características novas e ferramentas institucionais. Se, por um lado, isso representa o reconhecimento, por parte do Estado, do direito da sociedade civil à participação em decisões sobre políticas e ações governamentais, por outro lado essa forma de participação pode acabar distanciando algumas camadas populares, que já não podem se adequar a essas novas condições para participar. Lavallo (2011) entende que esse reconhecimento constitucional implica instituir o direito do cidadão de participar além das ações eleitorais regulares, e destaca que foi somente nos anos 1990 que a regulamentação do Estado trouxe os conselhos como espaços para viabilizar a participação cidadã.

O cenário político dos anos seguintes, na década de 1990, representa um período com diferentes acontecimentos em relação às duas décadas anteriores, quando a ideia de sociedade civil no país surgia

e ganhava maior espaço de estudos teóricos no Brasil. Nessa época, fez-se necessária a implementação das novas condições democráticas trazidas pela Constituição de 1988, o que também implicou mudanças na relação entre Estado e sociedade. Teixeira *et al.* (1999) enxergam seis elementos que marcam os anos 1990 no que tange à atuação da sociedade civil: novas possibilidades de negociação entre Estado e sociedade, tendência à maior institucionalização dos movimentos sociais, ampliação dos temas de preocupação por parte da sociedade civil; aumento da expressão da pluralidade de grupos, projetos políticos e agendas da sociedade civil; e maior possibilidade de atuação, levando em conta o cenário democrático em desenvolvimento no país. Esses elementos, apontados pelos autores, demonstram que a sociedade civil estende sua atuação para além das pautas até então centrais, como a busca pelo respeito aos direitos humanos no período ditatorial. O cenário político da década indicou que a sociedade civil atua de acordo com as necessidades que se colocam a cada período, caracterizando-se como uma categoria em constante movimento, a ser analisada historicamente levando em conta a realidade de cada época.

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

É importante compreendermos o projeto político que orienta a implementação, pelo Estado, de iniciativas de participação, principalmente quando se trata de uma participação institucionalizada. Neves (2008) aponta que a participação pode ter duas características opostas: democratização do poder decisório, permitindo um maior controle democrático da sociedade civil sobre o Estado, ou transferência de responsabilidades estatais à sociedade, de forma a aumentar a atuação do terceiro setor em questões públicas. A autora ressalta a necessidade

de reconhecer o antagonismo existente entre esses dois projetos diferentes que envolvem a atuação da sociedade civil e o Estado. Neves (2008) identifica, nos anos 1990, uma despolitização da participação social em decorrência da ascensão do projeto neoliberal a que o Brasil esteve submetido, o que diferencia tal período da década de 1980, caracterizada por reivindicações populares ativas e controle democrático sobre o Estado.

Dessa forma, buscamos compreender a participação enquanto fenômeno com potencial de fortalecer a luta popular por direitos, democratizando o processo decisório que muitas vezes tende a se concentrar na estrutura burocrática de técnicos que compõem o Estado. Em meio a limites e possibilidades, os resultados da atuação da sociedade civil em espaços participativos marcam a história do país e precisam ser constantemente analisados, a fim de entender o fenômeno da busca por democratização a partir da autonomia conquistada pela sociedade.

#### 11.4 Fórum Interconselhos: natureza e composição

O Fórum Interconselhos é um espaço de participação institucionalizada, de caráter consultivo. Foi criado em 2011 para integrar diferentes conselhos e representantes de organizações da sociedade civil em atividades relacionadas à elaboração do Plano Plurianual do governo federal, que é o principal instrumento de planejamento das ações do Estado. O Fórum é organizado por equipes do próprio governo, por meio de reuniões que não necessariamente contemplam um número fixo de participantes ou entidades, o que o diferencia dos conselhos e outros espaços de participação. Nesse ambiente, uma série de entidades representativas são convidadas a comparecer aos encontros previamente agendados, que podem ter duração aproximada de dois a três dias. Desde seu início, em 2011, até a última edição realizada, em 2017, o fórum teve nove edições nacionais.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> As primeiras duas edições nacionais do Fórum Interconselhos, desenvolvidas em Brasília, ocorreram em 2011. Depois, em 2012, 2013 e 2014, ocorreu uma reunião por ano. Em 2015, foram duas reuniões, somadas a seis encontros regionais em capitais diferentes (denominados Fórum Dialoga Brasil) e a quatro

O Inteconselhos também se distingue de outros espaços, como os conselhos nacionais, por promover um diálogo transversal entre representantes de setores distintos, como assistência social, saúde e pessoa idosa, visando promover a discussão democrática acerca de assuntos relacionados ao Plano Plurianual.<sup>2</sup> Sua composição varia de acordo com a edição, não existindo um número fixo de entidades presentes, assim como de representantes governamentais (BRASIL, 2015b).

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

Organizado pela Secretaria de Governo (antiga Secretaria-Geral da Presidência da República), vinculada à Presidência da República, juntamente ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia), o Fórum Interconselhos é um espaço consultivo instituído em 2011, visando promover a participação social para o Plano Plurianual 2012-2015. Nossa análise será centrada nas quatro edições do Fórum que ocorreram em 2015 e 2016, todas relativas ao PPA 2016-2019.

### 11.5 Análise dos dados oficiais a respeito do Fórum Interconselhos

A primeira edição do Fórum Interconselhos voltada a debater as proposições da sociedade para o PPA 2016-2019 se deu no ano de 2015. O governo respondeu às propostas apresentadas pela sociedade civil, de maneira a explicar como elas entraram ou não no PPA. Foram aproximadamente 450 demandas da sociedade registradas em todas as áreas de políticas públicas, como assistência social, educação, economia e gestão pública. Essas demandas foram sistematizadas pelo

---

fóruns temáticos regionais. Nos dois anos seguintes, 2016 e 2017, foi organizada uma reunião nacional por ano.

<sup>2</sup> O Plano Plurianual do Governo Federal está previsto no art. 165 da Constituição Federal, sendo instrumento normativo de planejamento da ação do Estado.



próprio governo em oito grupos temáticos: Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional; Desenvolvimento Urbano e Justiça; Direitos; Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), Previdência e Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS); Educação, Esporte, Cultura e Tecnologia; Território e Meio Ambiente; Desenvolvimento e Infraestrutura; Democracia e Gestão (BRASIL, 2015b).

A seguir, analisaremos as demandas da Assistência Social registradas dentro do grupo temático “Consolidação do Suas, Previdência e Fortalecimento do SUS”. A escolha pelo grupo específico do Suas se deu devido à trajetória de participação da sociedade civil no âmbito da Assistência Social no Brasil, principalmente o papel histórico do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>3</sup> na defesa da política de Assistência Social como direito.

O Quadro 1 mostra as principais reivindicações da sociedade civil no I Fórum Interconselhos do PPA 2016-2019 no âmbito da assistência social:

---

<sup>3</sup> Sobre a atuação do CNAS, ver: RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez Editora, 1998 e DA SILVA, Suellem H; NEVES, Angela V. *Democracia participativa e representação*. *Argumentum*, 2014.

**Quadro 1:** Demandas da sociedade civil para o PPA 2016-2019: Suas

<b>Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)</b>							
Garantir o cofinanciamento para assegurar os serviços da assistência.	Estruturar a rede de proteção socioassistencial e intergeracional.	Garantir e ampliar a oferta de serviços de assistência, assegurando os recursos orçamentários, em todos os municípios do Brasil: Creas <sup>1</sup> e Cras <sup>2</sup> /PSF <sup>3</sup> .	Qualificar e capacitar os profissionais da assistência social, levando em consideração as perspectivas de gênero, de raça/etnia e geracional.	Qualificar e capacitar os profissionais da assistência social, levando em consideração as perspectivas de gênero, de raça/etnia e geracional.	Garantir a acessibilidade e ampliar os equipamentos sociais e da segurança alimentar e nutricional.	Fortalecer e ampliar o atendimento socioeducativo no Brasil quanto às medidas em meio aberto: PSC <sup>5</sup> e LA <sup>6</sup> .	Erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo.

Fonte: Brasil, 2015b.

<sup>1</sup> Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

<sup>2</sup> Cras – Centro de Referência de Assistência Social

<sup>3</sup> PSF – Programa de Saúde da Família.

<sup>4</sup> Iipi – Instituição de Longa Permanência para Pessoas Idosas.

<sup>5</sup> PSC – Prestação de Serviços à Comunidade.

<sup>6</sup> LA – Liberdade Assistida.

É possível verificar que a expressão dessas questões tem um caráter muito importante para o fortalecimento do SUAS e a ampliação do acesso à rede socioassistencial, bem como a garantia de direitos sociais e a luta pela democratização da política de assistência social. Essa implementação irá depender não só da decisão do governo, mas também do grau de mobilização da sociedade civil em torno de determinadas lutas, justamente pela origem democrática que compartilham. É necessário avaliação e monitoramento por parte da sociedade civil sobre a implementação dessas demandas.

No caso da quarta demanda, por exemplo, que sugere a qualificação e capacitação dos profissionais da assistência social, não existiu durante o Fórum um debate profundo com a sociedade civil sobre a maneira mais adequada de implementação dessa iniciativa. É possível verificar, por exemplo, que iniciativas importantes ocorrem a partir de temas abordados no Fórum, como é o caso do Capacita Suas, programa importante para a qualificação de quem trabalha na Assistência Social, mas o processo decisório em torno da iniciativa permanece no corpo técnico e não no próprio Fórum. Dessa forma, depende muito da “vontade política” do próprio governo decidir como isso será feito.

Outra questão que apareceu no debate do Fórum foi a estruturação da rede de proteção socioassistencial e sua relação intergeracional. O que se identifica são demandas que também aparecem em outros espaços públicos, como o CNAS.

Na execução das propostas, podemos verificar que o detalhamento dessas decisões fica restrito ao próprio governo e seus técnicos, como também ocorre com outras questões do Quadro 1. Isso mostra a despolitização do debate, que se transforma em uma questão meramente técnica, ou seja, um debate de especialistas. A esse respeito, Nogueira (2001) caracteriza esse processo de despolitização como a “política dos técnicos”.

Uma democratização<sup>4</sup> do debate seria alcançada caso todas as questões pudessem ser mais bem planejadas juntamente com a

---

<sup>4</sup> O conceito de democratização é pensado como um processo ancorado em: LUKÁCS, György. *Socialismo e democratização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

sociedade civil, durante o Fórum ou em ações ligadas a ele. Não se trata de exigir que a sociedade civil entenda de todos os aspectos a serem abordados no planejamento e ação governamental, mas sim de existir um desenho institucional que permita uma melhor definição dessas questões, assim como mais socialização das deliberações entre governo e os participantes da sociedade civil no Fórum. Dessa forma, entendemos que a natureza da realização do Fórum em apenas dois ou três dias, assim como sua baixa frequência anual, que é de uma ou duas edições por ano, prejudicam o processo democrático proposto inicialmente por esse espaço de participação. São necessárias ações mais contínuas de interação entre Estado e sociedade civil, de maneira a não isolar o debate acerca do PPA nessas reuniões do Fórum. Atividades ou grupos de trabalho, oriundos do próprio Interconselhos, poderiam manter a prática de percorrer caminhos para a implementação, avaliação e revisão dessas demandas, de maneira a ampliar a atuação da sociedade civil no controle democrático do Plano Plurianual.

A necessidade de promover um debate mais profundo com a sociedade civil se torna evidente, pois não deve se restringir à concepção do governo a forma como seriam implementadas essas demandas. Ao reivindicar o fortalecimento do Suas, por exemplo, a população exige um sistema que funcione adequadamente e atenda os cidadãos que dele necessitam. A construção, junto à sociedade, de demandas mais aprofundadas, com planos de execução esclarecidos, em um trabalho em que técnicos e sociedade consigam discutir conjuntamente o melhor caminho para atender aos anseios populares, é uma etapa muito importante para que o Interconselhos consiga se fortalecer democraticamente, qualificando a participação da sociedade civil nas reuniões por meio do controle democrático, conforme aponta Pereira-Pereira (2005). Para a autora, esse controle é chamado por muitos de controle social, mas deve ser denominado como controle democrático, já que essa definição expressa melhor o movimento que está na base da formação desses órgãos colegiados, considerando a

---

Para o autor, trata-se de um processo contínuo e não de uma situação estática, pois é constante a busca por democracia em seu sentido substancial.

regulação, pelos cidadãos, do Estado e de instituições da sociedade, com vistas à ampliação da democracia.

Entendemos que a existência desse espaço de participação é um ganho do processo democrático que tem a sociedade civil como protagonista na luta por seus direitos; porém, o Fórum Interconselhos tem limites e muitas possibilidades a serem aperfeiçoadas na busca por uma construção coletiva do processo decisório acerca das decisões em torno do planejamento governamental. É necessário qualificar o debate e ampliar a sua duração e profundidade, que é restrita a um encontro anual com duração de poucos dias, além de não deixar que ele se limite a reuniões, mas que possa originar grupos de trabalho ou outras atividades deliberativas que não paralitem a interação entre sociedade e Estado no que tange ao PPA, quando encerrada cada edição do Fórum.

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

## 11.6 Análise da participação da sociedade civil no Fórum Interconselhos: limites e possibilidades

O objetivo desta seção é apresentar as principais análises realizadas com a sociedade civil a partir das seguintes categorias: trajetória participativa; entidades de base e frequência no Fórum; experiências e trajetória; atuação dos participantes; difusão das informações; capacitação e preparo; poder de decisão; e visão do Fórum.

### *11.6.1 Experiências e trajetórias dos participantes*

A primeira questão relevante das entrevistas diz respeito à forma como cada representante foi convidado a estar no Fórum:

oito entrevistados compareceram a partir de convites enviados pelo governo federal aos respectivos conselhos, enquanto dois integraram o Interconselhos a partir de um convite direto do governo a essas duas pessoas. Os principais conselhos nacionais, conforme mostra o Quadro 2, são convidados ao Fórum e, a partir desse convite, têm autonomia para escolher quais serão as pessoas que participarão das reuniões, conforme apontam dois entrevistados:

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

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

Embora existam convites direcionados tanto a espaços de participação quanto a algumas pessoas, como demonstrado acima, o Fórum parece ter um perfil de pessoas engajadas em causas sociais, em militância e em lutas sociais por ampliação de direitos. A trajetória política dos participantes é um aspecto muito relevante para a ampliação da qualidade do processo democrático em curso, conforme aponta Neves (2008). Para a autora, a atuação da sociedade civil nos espaços democráticos é capaz de tensionar o debate político e contribuir na busca pela expansão de direitos. Nessa questão, os entrevistados parecem ter um histórico que demonstra um potencial elevado para ampliar a qualidade da participação nesse espaço, fator já mencionado na literatura sobre a influência da trajetória participativa dos sujeitos e sua representação nas instâncias públicas participativas.

A experiência em outros espaços participativos foi abordada em nosso roteiro de entrevistas: sete entrevistados apresentavam um histórico de participação em no mínimo dois espaços participativos diferentes, tais como conselhos municipais e nacionais, antes de chegarem

ao Interconselhos. Outros três entrevistados afirmaram ser a primeira vez que compunham a instituição participativa que recebeu o convite do Fórum do governo, por meio da qual tomaram parte nas reuniões do Interconselhos. Uma característica comum aos dez entrevistados referiu-se ao fato de que todos haviam atuado anteriormente em espaços colegiados ou em movimentos sociais que pautam a luta por direitos sociais. Essa trajetória é significativa no contexto de participação social, pois é capaz de ampliar conquistas, tensionar o debate político e melhorar os resultados que podem ser alcançados, fortalecendo os aspectos democráticos em torno do debate suscitado (NEVES, 2016; DAGNINO, 2002).

No caso estudado, trata-se de fóruns, sindicatos, conselhos municipais e estaduais, redes e comitês, conforme demonstrado no Quadro 2, que apresenta uma síntese da trajetória dos entrevistados.

**Quadro 2:** Trajetória da experiência dos entrevistados em outros espaços de participação social

<i>Pergunta: Você já teve alguma experiência em outros espaços participativos?</i>	
Entrevistado 1: Sim. Conselho Nacional da Juventude de São Paulo, Conselho da Criança e do Adolescente de Ubatuba-SP, Conselheira de Cultura de Ubatuba-SP, Conselheira da Criança e do Adolescente Ubatuba, Conselheira do Desenvolvimento Rural e Pesqueiro Ubatuba, criadora da campanha #OcupeOsConselhosMunicipais.	Entrevistado 5: Não. Somente CNDI, vindo da Pastoral da Pessoa Idosa de Alagoas (ajudou na criação).
	Entrevistado 6: Sim. Conselho Estadual do Idoso do RJ desde 2000, inclusive como presidente de 2013 a 2016.
Entrevistado 2: Sim. Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional LGBT, Conanda e alguns conselhos de Goiás.	Entrevistado 7: Não. Somente no Conselho LGBT. Atuou anteriormente na Rede Afro LGBT.
	Entrevistado 8: Sim. SIANP Rua - Comitê Interministerial e Fóruns2 Regionais (sobre participação no planejamento de Minas Gerais)
Entrevistado 3: Sim. Fórum Nacional da Criança e do Adolescente, Fórum Nacional de Aprendizagem, Conselho Nacional de Relações do Trabalho e Conselho Nacional de Gestão do FAT, por meio do próprio Conanda.	Entrevistado 9: Não em conselhos, mas foi membro ativo em cargos de lideranças de sindicatos desde 1983, representando as instituições em várias reuniões e articulações.
Entrevistado 4: Sim. Conselho Estadual de Direito da Criança e do Adolescente-PB.	Entrevistado 10: Sim. Conselhos de direitos e fóruns diversos em SP, nas áreas de assistência e educação enquanto assistente social.

Fonte: elaboração própria, 2017.

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

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

Esse revezamento apresentado pelo Fórum Interconselhos em relação à presença de membros e entidades pode caracterizar uma descontinuidade do debate que se realiza em diferentes edições ou até mesmo a repetição de pautas e demandas, o que, todavia, pode ser equilibrado pela experiência dos representantes que compõem cada edição do Fórum, além de ampliar a heterogeneidade da representação. É importante uma sistematização de informações de acesso público, especialmente direcionadas aos novos participantes, contemplando as discussões e temáticas tratadas no Fórum, para que os avanços não se percam entre as edições e nem permaneçam sob o cuidado unilateral do governo quanto ao que deve ser continuado ou descartado da agenda das reuniões. Uma base oficial de informações, a exemplo do que realizam os conselhos nacionais, com atas detalhadas de cada reunião, pode permitir que diferentes participantes das edições do Interconselhos entendam e contribuam de maneira mais qualificada para os debates tratados nesse espaço participativo e fortaleçam democraticamente suas lutas.



### 11.6.2 Atuação dos participantes: participação qualificada?

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

A atuação de cinco entrevistados durante o Fórum teve como foco inserir as temáticas das suas entidades representativas nas discussões propostas no Fórum, com destaque para os dois entrevistados do Conselho Nacional de Direitos do Idoso. Eles afirmaram que, previamente, ainda nas reuniões regulares do CNDI, montaram estratégias de ação em grupo para que conseguissem incluir questões relativas à pessoa idosa no PPA.

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

Essa articulação entre a sociedade civil que atua em organizações e movimentos de diferentes setores de mobilização e de políticas públicas é um aspecto fundamental do Fórum Interconselhos. A integração entre diferentes áreas é tida, pelos entrevistados 1 e 7, como o principal objetivo do Fórum; porém, eles não consideram esse objetivo alcançado, em função dos limites metodológicos e estruturais do próprio Fórum.

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

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

Outros três entrevistados, em consenso, reforçaram as respostas acima apresentadas; alegaram que a estrutura do Fórum não permite que sua atuação seja da forma como realmente gostariam. O formato pré-definido pelo governo, incluindo agendas temáticas e reuniões gerais, como ocorreu nas três primeiras edições do Fórum, ou a própria realização de apresentações expositivas com posterior reunião geral, é uma estrutura que parece limitar a atuação dos representantes da sociedade civil nesse espaço participativo. Possivelmente, a construção coletiva do conteúdo e da agenda, com maior autonomia da sociedade civil no desenho da estrutura e da metodologia do Fórum, é uma forma de ampliar o potencial democrático que esse espaço apresenta. Outros indicadores da presente pesquisa apontam que os participantes do Fórum, inclusive os entrevistados 1 e 7, possuem um histórico de atuação com importante trajetória no contexto da participação social. Assim, observa-se que são participantes com preparo e experiência para o desempenho de tais atividades, mas há um limite para o aproveitamento adequado dessa bagagem, em função da forma de organização do próprio Interconselhos.

### *11.6.3 Difusão das informações e retorno às bases*

Todos os nove entrevistados que compunham conselhos nacionais à época das reuniões relataram apresentar uma devolutiva sobre a sua participação no Fórum para todo o conselho. Essa socialização das informações é importante para que o trabalho realizado no Fórum Interconselhos seja de conhecimento de todos os demais conselheiros; porém, a ausência de um maior espaço para debates subsequentes ao Fórum indica que os conselhos não estabelecem discussões aprofundadas a respeito desse espaço participativo.

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

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

Os conselheiros são representantes que poderiam contribuir muito para a ampliação e melhoria do Fórum, mas o próprio formato e desenho institucional do Interconselhos parece não incluir os conselheiros nesse processo de decisão, sendo caracterizado como um espaço consultivo e não deliberativo.

Apenas um conselheiro informou realizar um relato formal documentado a respeito do que é realizado no Fórum, enquanto os demais indicaram que fazem relatoria oral durante as reuniões. Os entrevistados de números 7 e 10 apontam que os conselheiros socializam a sua experiência no Fórum em outros espaços públicos nos quais atuam, a saber, o Conanda e o CNDI, respectivamente. Essa prática demonstra que os participantes não estão limitados aos espaços representaram no Fórum, o que demonstra o alcance do evento, pois os seus integrantes também compõem mais espaços de representação e podem levar até eles os debates e articulações oriundas do Interconselhos.

Essa prática de retornar às bases suas experiências representa um aspecto crucial da atuação dos representantes, que assim promovem uma democratização da participação da sociedade civil para além das reuniões no Fórum. Há nesse fenômeno uma forma de aprofundamento da cultura democrática, como destaca Dagnino (2000), a partir de um processo de democratização da sociedade como um todo e não apenas do próprio regime político democrático formal, o que reforça, nesse caso em particular, o papel do Fórum enquanto instância participativa.

A articulação do Fórum Interconselhos com outros espaços de participação, como conferências e os próprios conselhos nacionais, é fundamental para o fortalecimento das diferentes políticas públicas, que podem se complementar e se articular na defesa de direitos sociais, contribuindo para um sistema de participação consolidado na sociedade civil.

#### *11.6.4 Capacitação e preparo dos participantes*

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

A capacitação e preparo anterior para a participação no Fórum foi apontada pelos entrevistados 1 e 2 como algo que não é proporcionado pelo governo. Os demais entrevistados, por outro lado, afirmaram que existe esse preparo, mas se dividiram quanto à acessibilidade dessa capacitação. Quatro entrevistados reiteraram a existência desse momento preparatório e conseguiram se capacitar por meio dele, enquanto dois afirmaram que ele ocorre, mas de maneira ainda insuficiente para proporcionar a adequada representação nos processos deliberativos do Fórum.

O entrevistado 3 afirmou que essa capacitação é oferecida muito em cima da hora, sem um tempo suficiente para o devido estudo e preparo. O entrevistado 7 confirmou a disponibilização do acesso a informações para que os participantes se preparem para o debate,

mas aponta um aspecto negativo dessa preparação: tudo já está muito definido pelo próprio governo, justamente pelas informações que acessou previamente ao Fórum.

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

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

Os conselheiros apontaram que existe um consenso nas reuniões de suas entidades para decidir quem fará a representação no Fórum, sem a necessidade de votação, porque são escolhidos aqueles que apresentam afinidade com a área, ou seja, que já possuem alguma capacitação para atuarem no Interconselhos. Os entrevistados 2 e 8 apontaram ter sido escolhidos porque compõem câmara ou comissão, dentro dos seus respectivos conselhos, ou por apresentarem experiência nesse formato de participação em planejamento governamental.

Essa forma de escolha indica uma boa experiência dos conselheiros em temas que exigem algum conhecimento técnico dentro dos debates do Fórum. Nas respostas, porém, pudemos ver em diversos momentos que os participantes se preparam para debates que não ocorrem no Fórum, a exemplo da discussão do orçamento. O Fórum propõe transversalizar a discussão do planejamento governamental e de políticas públicas, e não decidir a respeito de alocações

orçamentárias que acontecem posteriormente, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA):

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

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

Alguns aspectos precisam ser levantados a partir das percepções apontadas pelos entrevistados. Primeiramente, essas manifestações indicam que existe uma falta de conhecimento sobre a função do Fórum, seja porque os participantes não conseguiram compreender tal aspecto a fundo ou porque o governo não deixa claro aquilo que deverá ser discutido nas reuniões. Outro ponto é que, levando em conta que a sociedade apresenta tais problematizações à própria equipe técnica responsável pelo evento, poderia ser incluída na pauta uma seção de debates orçamentários dentro das reuniões do Fórum Interconselhos, de forma a complementar toda discussão sobre planejamento e políticas públicas que já ocorre nas reuniões.

É fundamental que qualquer debate referente a orçamento esteja muito bem amparado na capacitação dos participantes, para que estes consigam manifestar suas demandas de maneira adequada; da mesma forma, a própria equipe técnica precisa amparar e adequar o debate levando em conta que os participantes não são especialistas no tema, mas podem, sim, participar da discussão e manifestar suas escolhas. Dagnino (2002) aponta que essa necessidade de capacitação específica pode representar um limite aos espaços de participação, já que não é sempre que ocorre a difusão das informações necessárias para

que as pessoas possam contribuir de forma adequada às exigências daquele modelo de participação. Essa adequação busca atender a mais uma demanda da sociedade, de forma a democratizar a estrutura e a metodologia do Interconselhos, pois todos os dez entrevistados apontaram que é necessário um aprofundamento do debate orçamentário dentro do Fórum.

#### *11.6.5 Poder de decisão: limites e possibilidades*

Os dez entrevistados apontaram que o objetivo do Fórum Interconselhos passa por ampliar e democratizar a participação social, embora não necessariamente isso seja alcançado. É preciso que o Fórum se adeque às demandas da sociedade também nos aspectos referentes à sua estrutura, funcionamento e metodologia, para que o poder de decisão seja democrático. O distanciamento entre o poder de decisão centralizado no governo e seus participantes sobre o que realmente ocorrerá durante as reuniões pode ser um obstáculo ao alcance dos objetivos iniciais de democratizar o Plano Plurianual, tendo em vista que as pessoas podem se desmobilizar por não encontrarem respostas ou não se sentirem capazes de atuar nesse espaço.

Os entrevistados apresentaram opiniões diferentes entre si quanto ao compromisso do governo de cumprir aquilo que é discutido no Fórum, assim como pareceres distintos quanto à diferença no poder de debate entre governo e sociedade civil dentro do Interconselhos, apresentados no Quadro 3, com síntese das respostas:

**Quadro 3:** Poder de decisão para a execução das propostas

<i>Participante</i>	<i>Pergunta: Na sua opinião, existe um compromisso por parte do governo para a concretização dos debates realizados no Fórum?</i>	<i>Pergunta: Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro no Fórum?</i>
Entrevistado 1	Não.	Desigual, o governo leva vantagem.
Entrevistado 2	Sim.	Positiva, os técnicos parecem ajudar a sociedade.
Entrevistado 3	Sim.	Amistosa, às vezes técnicos venciam.
Entrevistado 4	Não, mudança de governo prejudicou.	Positiva, ambos falavam nas suas horas.
Entrevistado 5	Não, nota 4 em uma escala até 10.	Positiva, boa para quem é autêntico.
Entrevistado 6	Sim, no governo anterior. Atualmente não sabe.	Positiva, a sociedade civil é mais ativa.
Entrevistado 7	Não, poucas coisas apenas.	Amistosa, mas o governo leva vantagem porque pessoas extremas nem compareciam.
Entrevistado 8	Sim, no governo anterior tentavam.	Amistosa, mas às vezes os debates se tensionavam, com vantagem dos técnicos.
Entrevistado 9	Sim, o governo anterior tinha.	Positiva, visando o consenso.
Entrevistado 10	Não.	Aparentemente amistosa, mas o governo leva vantagem.

Fonte: elaboração própria, 2017.

Quatro respostas apontaram que é equitativo entre as duas partes o poder de debate; cinco indicaram que existe diferença, sendo o governo quem apresenta maior capacidade de debater e influenciar outros indivíduos nesse espaço; apenas um entrevistado analisou que é a sociedade civil quem tem maior peso no debate ocorrido dentro do Fórum. Em suma, fica evidente que o poder de decisão da sociedade



civil não é predominante nos debates, o que pode constituir uma limitação ao poder democratizante para a construção do PPA.

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

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

Segundo cinco conselheiros entrevistados, como demonstrado no Quadro 3, o compromisso do governo federal em honrar a concretização dos debates realizados no Fórum Interconselhos é muito baixo. Eles não viram os resultados dos debates serem implementados por meio de ações do Estado, seja em programas governamentais, seja em políticas públicas. Os outros cinco atores acreditam que o governo implementa aquilo que é debatido nas reuniões do Fórum, porém três deles ressaltam que isso ocorria durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, interrompido no primeiro semestre de 2016.

Conforme apontado por Avelino, Alencar e Costa (2017), a continuidade dos espaços de participação está comprometida. A realização do Fórum Interconselhos, considerando inclusive os limites apresentados em sua edição mais recente, que ocorreu de maneira superficial e mais expositiva, também parece estar ameaçada. Desde 2017, o Fórum não

trouxe novas edições, ainda que este seja um compromisso que deveria ter durado até o processo de conclusão e avaliação do PPA 2016-2019.

A perspectiva de descontinuidade das ações previstas e do próprio Fórum afeta seus resultados, pois a participação da sociedade civil tensiona o governo em diferentes momentos durante a realização do evento. Entretanto, embora haja limites nessa forma de participação, os avanços que ela proporcionou precisam ser destacados, pois há a possibilidade de que diferentes pessoas, com trajetórias distintas de experiência em participação social na busca por direitos, contribuam para o debate acerca das decisões e monitoramento do planejamento governamental. Compreender os avanços e limites da participação social é um desafio contínuo, que exige profunda análise sobre as disputas de poder em torno da democracia.

### 11.7 Considerações finais

A relação entre governo e sociedade civil dentro dos espaços participativos é um indicador do potencial dessa participação para gerar debates democráticos e contribuir no desenvolvimento de ações públicas que atendam às lutas sociais. Analisar o Interconselhos é compreender mais uma forma de atuação da sociedade civil, em um ambiente que possui regras semelhantes às de outros espaços de participação, mas que carrega em si características peculiares, por lidar com um instrumento muito amplo e complexo, que é o Plano Plurianual e, ainda, desenvolver-se de maneira menos programada e rotineira em comparação com outras formas de participação, como os conselhos nacionais.

É necessário valorizar e compreender a oportunidade de diálogo, tensionamento e negociação proporcionada pelos espaços de participação, a partir da atuação de seus membros em cada um deles. Desenvolver tais espaços para garantir a qualidade dos seus resultados representa um desafio contínuo, que assume maior preponderância em períodos de dificuldades socioeconômicas no país, os quais afetam a vida da maior parte da população.

A análise contínua desses espaços de participação é fundamental, considerando a conjuntura política e econômica do país, pois decisões e acontecimentos no Estado ou governo impactam também o funcionamento desses espaços.

É muito preocupante que essas arenas ainda sejam bastante dependentes das decisões governamentais, sem o reconhecimento do potencial democrático que esses conselheiros e a sociedade civil reivindicam desde a década de 1980. Esses atores buscam a ampliação de políticas públicas e de direitos sociais por meio da participação social. Portanto, tal desafio é complexo e não será consensual – como nunca foi ao longo da nossa história. Entretanto, ele passa pela autonomia democrática da atuação da sociedade civil e pelo fortalecimento dessas instituições participativas.

## Referências

AVELINO, Daniel Pitanguieira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. Brasília, DF: Ipea, 2017. (Texto para discussão TD 2340).

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Fórum Dialoga Brasil Interconselhos: relatório de sistematização das propostas oriundas do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos realizado em abril/2015*. Brasília, DF: 2015b. 207 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2016-2019: Mensagem Presidencial*. Brasília, DF: MPOG, 2015a.

DAGNINO, Evelina. *Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos*. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2000.

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

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

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação sociopolítica*. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

LAVALLE, Andrew. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto (org.). *Efetividade as Instituições Participativas No Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, 2011.

NEVES, Angela Vieira. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro, RJ: Gramma, 2008.

NEVES, Angela Vieira. *Democracia e Participação social: desafios contemporâneos*. 1. ed. São Paulo, SP: Papel Social, 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da Política*. São Paulo, SP: Senac, 2001.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Controle democrático como garantia de direitos da pessoa idosa*. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2005.

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

## **SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS**

Angela Vieira Neves (organizadora)

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF/Niterói), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Realizou estágio de pós-doutoramento na PUC-Rio. Docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Reginaldo Ghiraldelli (organizador)

Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Assistente social, mestre e doutor em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), com estágio pós-doutoral pela Universidade de Roma “La Sapienza” (Itália). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB).

Andreia de Oliveira

Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Assistente social, mestre em Saúde Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisadora do Grupo

de Estudos e Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Saúde, Sociedade e Política Social.

#### Avelina Alves Lima Neta

Doutoranda e mestra em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Estado, Movimentos Sociais e Cultura (Uespi). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Servidora pública federal da carreira de Analista Técnica de Política Social do Ministério da Economia. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade e Serviço Social (Gepedss/UnB).

#### Daniel Pitangueira de Avelino

Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

#### Felipe Portela Bezerra

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas e mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Docente da Graduação em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Servidor público da carreira de Técnico Administrativo em Educação na UnB. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade e Serviço Social (Gepedss/UnB).

### Flávio Bezerra de Sousa

Graduado em Pedagogia e mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente se encontra vinculado aos cursos de Filosofia da UnB e ao doutorado em Estado, Políticas Públicas e Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador no Grupo de Estudos e Pesquisas Educacionais (Greppe/Unicamp) e do Grupo sobre Democracia, Participação, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

### Igor Ferraz da Fonseca

Pesquisador titular do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Possui graduação em Sociologia, mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorado em Ciência Política/Democracia pela Universidade de Coimbra (Portugal).

### João Claudio Basso Pompeu

Servidor público e Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), mestrado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

### Lara Lisboa Farias

Assistente social da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB).

### Leonardo Dias Alves

Assistente social, com residência em Saúde da Família pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e mestrado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB).

### Maria Elaene Rodrigues Alves

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), com mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela mesma instituição. Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB).

### Melina Sampaio de Ramos Barros

Assistente social, mestre em Política Social e doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

### Michelly Ferreira Monteiro Elias

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Assistente social, mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Sociabilidade e Serviço Social (Trasso/UnB) e do Núcleo de Estudos Agrários (Neagri), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam/UnB).

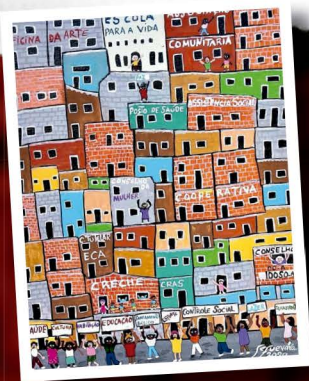


## Thaís Kristosch Imperatori

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Possui graduação em Serviço Social e em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB), com mestrado e doutorado em Política Social também pela UnB. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (Gepedss/UnB).

Este livro foi composto em UnB Pro e Gandhi Serif/Sans.

# Trabalho, DEMOCRACIA e participação no Brasil



“Trabalho, democracia e participação no Brasil” desvela o que veio depois do desenvolvimentismo e do experimentalismo democrático pujante com que convivemos no início dos anos 2000. Esta coletânea observa a substancialidade da democracia e denota a relevância da luta para que o Estado cumpra seu papel e garanta proteção social. Se a maior parte da população brasileira sofre discriminação de gênero e raça, enfrentando densas estruturas de desigualdade no mundo do trabalho e nas demais esferas sociais, ainda estamos longe de romper com essa trajetória histórica de violência e marginalização. Entre os alertas importantes desta obra, está a noção de que as conformações das classes sociais são mediadas por marcadores raciais e sexuais e, ainda, que o outro Estado desejado, igualitário e justo, exige procedimentos de democratização. A leitura convida a compreender como o ataque ao patrimônio participativo e as (contra) reformas trabalhista e previdenciária são emblemas da erosão de direitos sociais, por significarem a imposição de uma visão única de mundo que gera impactos materiais nas políticas públicas e na vida da população. Este livro denuncia o modo como opera o projeto político neoliberal vigente, que pretere vidas aos lucros, ataca trabalhadores e é operacionalizado durante a pandemia com efeitos devastadores. Os textos desta coletânea reconhecem esses desafios e mobilizam reflexões contundentes sobre os caminhos que estão sendo trilhados na crise civilizatória atual.

Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Universidade de Brasília