

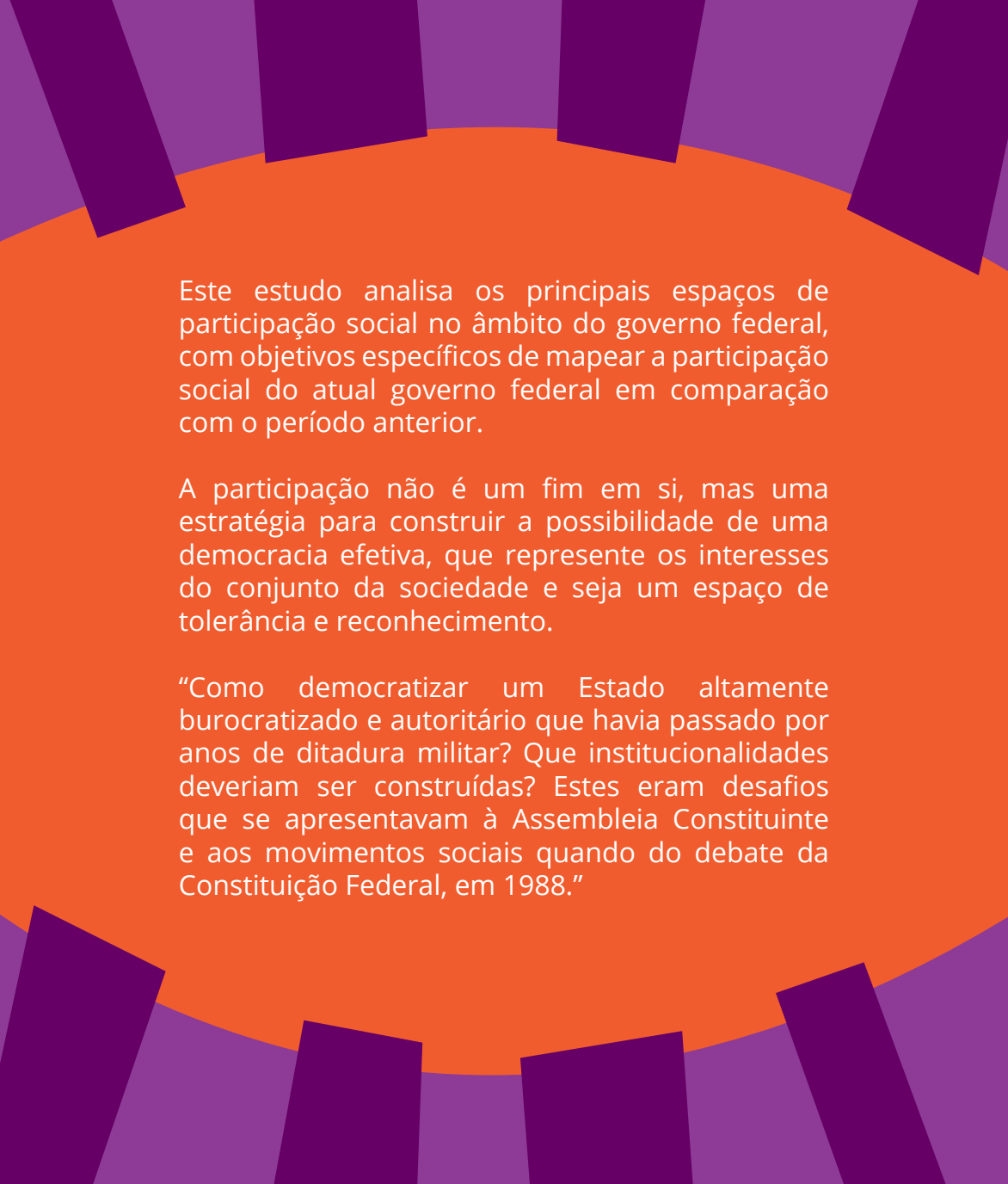


Participação Social

O papel da  
Sociedade Civil na  
política participativa  
brasileira no  
governo Lula III

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
BRASIL

  
Abong



Este estudo analisa os principais espaços de participação social no âmbito do governo federal, com objetivos específicos de mapear a participação social do atual governo federal em comparação com o período anterior.

A participação não é um fim em si, mas uma estratégia para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que represente os interesses do conjunto da sociedade e seja um espaço de tolerância e reconhecimento.

“Como democratizar um Estado altamente burocratizado e autoritário que havia passado por anos de ditadura militar? Que institucionalidades deveriam ser construídas? Estes eram desafios que se apresentavam à Assembleia Constituinte e aos movimentos sociais quando do debate da Constituição Federal, em 1988.”

No Brasil, um país com grandes e urgentes demandas sociais, a democracia e participação política limitadas, aliadas a uma igualdade apenas formal, esconde e mantém estruturas de dominação e opressão forjadas historicamente.

A retomada do processo de participação social pelo governo Lula em 2023, bem como sua inclusão como parte central do projeto político deste governo, tem sido igual ou mais desafiante que o existente no governo federal previamente a 2016, dada o desmonte dos mecanismos de participação social iniciado no governo Temer e aprofundado no governo Bolsonaro.

Apesar dos retrocessos na participação social durante o governo Bolsonaro, houve resistência de alguns espaços, como o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Nacional de Direitos Humanos (CDH), Conselho Nacional de Saúde (CNS), que, embora sob ataques da administração, resistiram e mantiveram na medida do possível suas atribuições institucionais.

# INDICE

4 INTRODUÇÃO

7 METODOLOGIA E PRINCIPAL CONCLUSÃO

9 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

22 PRINCIPAIS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO  
EXISTENTES NO GOVERNO FEDERAL

37 RETROCESSOS NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DURANTE O  
GOVERNO BOLSONARO

45 RETOMADA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM  
2023(GOVERNO LULA III)

63 DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PARA O  
APROFUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO  
BRASIL: APONTAMENTOS A PARTIR DA REFLEXÃO DE  
CONSELHEIROS/AS DA SOCIEDADE CIVIL

78 CONSIDERAÇÕES FINAIS E OPORTUNIDADES

82 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

84 APÊNDICE

94 EXPEDIENTE

95 FICHA DAS ORGANIZAÇÕES



## INTRODUÇÃO

O presente estudo foi organizado pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em parceria com a Fundação Friedrich Ebert (FES Brasil).

O seu objetivo consistia em apresentar uma análise dos principais espaços de participação social no âmbito do governo federal, indicando quais foram os avanços observados durante o primeiro ano do terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) e os principais desafios para a efetiva participação popular nas políticas públicas federais.

Adicionalmente, os objetivos específicos propostos foram:

- Mapear os principais espaços, mecanismos e ferramentas de participação social implementados pelo novo governo federal em comparação com o governo anterior;
- Apresentar dados e informações sobre os principais avanços e desafios do cenário de retomada democrática e participação social em contraposição com os anos anteriores;


<sup>1</sup>Alexandre Ciconello, especialista em direitos humanos, orçamento público e participação social é bacharel em direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UNB) e doutorando em políticas públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>2</sup>Essa pesquisa contou com o apoio de Bruno Lins, economista e mestrando em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

- Subsidiar reflexões e fortalecer a atuação estratégica das organizações da sociedade civil junto ao novo governo federal e à construção de políticas públicas;
- Publicar e divulgar a pesquisa e seus principais apontamentos, contribuindo assim com caminhos de controle e participação popular junto à sociedade brasileira.

O relatório final da pesquisa que ora se apresenta, segue a seguinte estrutura:

- I) Apresentação do referencial teórico-político sobre o conceito de democracia participativa e uma breve revisão de literatura sobre o estado da arte da participação social no governo federal.
- II) Mapeamento dos principais mecanismos de participação social criados, retomados ou aprimorados em 2023, com foco nos Conselhos de Políticas Públicas.



**III)** Contexto atual, desafios e oportunidades para o aprofundamento da participação social no Brasil, com foco nos Conselhos de Políticas Públicas, a partir das percepções de conselheiros/as da sociedade civil e gestores federais. Além disso, foram incluídas reflexões de um debate público realizado pela ABONG em 28 de fevereiro de 2024 em São Paulo/SP intitulado “Seminário Nacional OSCs e Participação Popular”.

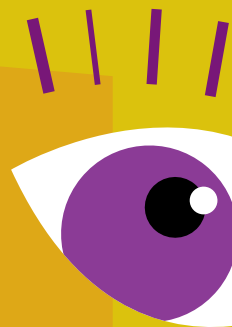
**IV)** Principais resultados e recomendações

## 2 *METODOLOGIA E PRINCIPAL CONCLUSÃO*

Foi realizada uma pesquisa documental, que incluiu, adicionalmente, uma revisão de literatura e do marco legal relacionado aos conselhos de políticas públicas, conferências e novos processos de participação social implementados pelo governo federal em 2023. Essas informações, quando possível, foram comparadas com o período do governo anterior.

Ademais, foram conduzidas entrevistas com oito representantes de organizações da sociedade civil – atuantes em conselhos e conferências nacionais, representativos da diversidade do campo democrático e de promoção de direitos - e gestores federais responsáveis pela política de participação social, com a finalidade de capturar diferentes visões no tocante aos desafios e horizonte para o aprofundamento da participação social no governo federal.

Por último, sistematizamos e incluímos reflexões de representantes da sociedade civil durante o seminário da Abong mencionado acima, realizado em 28 de fevereiro de 2024 em São Paulo/SP.





O estudo traz elementos que corroboram com a percepção da grande maioria das pessoas ouvidas sobre a tentativa de desmonte dos mecanismos de participação social no governo federal iniciado durante o governo Temer e aprofundado no governo Bolsonaro.

Um segundo achado é sobre a retomada do processo de participação social liderada pelo governo Lula em 2023. Há um certo consenso entre as representações de organizações da sociedade civil do campo democrático entrevistadas de que essa retomada e a inclusão da participação social como parte central do projeto político do governo Lula – por si só um fato muito positivo - tem sido igual ou até mesmo mais desafiante que o contexto e a arquitetura da participação social no governo federal existentes previamente a 2016.

Os resultados e as recomendações foram consolidados no texto abaixo visando a sua ampla disseminação como instrumento de diálogo e incidência para o avanço da participação social no Brasil.

### **3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DO QUE ESTAMOS FALANDO?**

Um dos fundamentos do projeto político do Partido dos Trabalhadores (PT) é a ampliação da participação social na gestão pública. Desde o primeiro mandato do presidente Lula no governo federal (2003-2006), a ideia da participação como método de governo sempre esteve como um eixo central na forma petista de governar, por meio de fortalecimento do diálogo social, ampliação de mecanismos institucionais de participação social e criação de novos espaços de interlocução.

Esse projeto foi desenvolvido a partir de práticas, reflexões e diálogos sociais amplos do campo da esquerda democrática, da academia e dos movimentos. No âmbito das ciências sociais, por exemplo, há diversos pensadores que propõem novos sentidos políticos e construções teóricas mais abrangentes para o conceito de democracia, visando compreendê-la não apenas a partir de seus mecanismos representativos, mas também a partir do seu potencial transformador e participativo.

No campo das práticas, experiências bem-sucedidas no nível comunitário – e nos governos municipais nos anos 1980, como o Orçamento Participativo – mostravam que era possível criar mecanismos institucionais de participação, ampliando o modo como os cidadãos poderiam influenciar as decisões públicas.

Nesse sentido, cabe dizer que todo ideal democrático contém em si um ideal de sociedade. Podemos inverter essa formulação para dizer que todo modelo de sociedade contém em si um modelo democrático.

**Isso significa que se desejamos uma sociedade igualitária, participativa, sustentável, baseada na dignidade humana, com indivíduos livres e emancipados, devemos construir modelos democráticos e configurações institucionais que expressem esse ideal.**

A teoria democrática liberal, ainda dominante, considera a democracia como um procedimento para o estabelecimento e a manutenção de sistemas políticos representativos. A ampla participação política não seria algo desejável, pois colocaria em risco a estabilidade do sistema, pelo excesso de demandas e pressões. De acordo com essa concepção, “o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política, é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade”. (PATEMAN, 1992, p.138-9).

Expressões como participação, cidadania e sociedade civil podem ser usadas para explicar concepções de democracia e de sociedade absolutamente diferentes. Assim, é importante, para a finalidade do presente estudo, apresentar algumas reflexões sobre a construção teórica e política da democracia participativa, e a partir dessa construção analisar os diversos mecanismos institucionais construídos no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, que buscam concretizar os princípios de um Estado Democrático “Participativo” de Direitos.

### 3.1 *O conceito de participação na teoria democrática*

A ideia da participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e liberdade, a democracia pressupõe ação, participação, corresponsabilidade e interação entre diferentes.

Contudo, os teóricos da democracia liberal e representativa a descrevem apenas como um método, ou seja, um procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições.

Leonardo Avritzer em sua busca por teorizar sobre uma concepção democrática não-hegemônica, afirma que:

a concepção da democracia liberal procura estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de sobrecarregar demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição ... a concepção hegemônica da democracia teorizou a questão da nova gramática de inclusão social como excesso de demandas. (AVRITZER; SANTOS, 2002, p.59)

Especialmente no Brasil, um país com grandes e urgentes demandas sociais, essa concepção de democracia e participação política limitada, aliada a uma igualdade estabelecida apenas formalmente, esconde e mantém estruturas de dominação e opressão forjadas historicamente.

Nesse sentido, muitos teóricos, políticos e ativistas têm buscado ampliar o conceito de democracia com a ênfase na participação cidadã.

A participação tem valor em si mesma. É a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, e não limitada apenas pelo voto. Além disso, é um processo educativo, que se associa ao modo como as pessoas desses grupos se percebem cidadãos e cidadãs. Compartilhar desejos e necessidades no espaço público, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos/as aqueles/as que integram processos participativos.

Temos ainda outros dois aspectos fundamentais de uma concepção democrática participativa (PATEMAN, 1992, p.41-51):

- A participação permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, uma vez que tomaram parte do processo de decisão,
- A participação produz maior integração social, na medida em que gera um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade.

Por último, cabe ressaltar que a participação – embora tenha um valor democrático intrínseco - não é um fim em si. A participação é estratégica para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que represente os interesses do conjunto da sociedade e que seja um espaço de tolerância e de reconhecimento, assim como para universalizar direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais) e promover o desenvolvimento sustentável.

Para fins desse estudo, consideramos que a participação social está ancorada pelos princípios democráticos mais essenciais e encontra fundamento na teoria democrática participativa e deliberativa.

### *3.2 Democracia participativa como eixo político: a participação social na Constituição Federal*

Na década de 1980, os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto às limitações do regime democrático representativo e, portanto, buscavam referenciais teóricos da chamada “democracia participativa” ou da “democracia deliberativa” que pudessem contribuir para a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro.

Os mecanismos institucionais que viabilizariam a participação, para serem efetivos e realmente poderem alcançar o ideal educativo e transformador almejado, deveriam necessariamente ser estabelecidos no espaço local, fazendo conexões com mecanismos estaduais/regionais e nacionais para, finalmente, produzir políticas públicas de Estado. É nesse sentido que foi pensada e promovida a estrutura de participação atualmente existente no Brasil.



Algumas experiências bem sucedidas no nível comunitário, como as comunidades eclesiais de base (CEBs); associações de moradores e de bairros que reivindicavam serviços públicos para as suas comunidades; o nascimento de organizações não governamentais de defesa de direitos; a renovação do movimento sindical; as lutas pela reforma agrária, entre outras, impulsionaram a criação de experiências participativas nos governos locais (como os orçamentos participativos), mostrando que era possível criar mecanismos institucionais de participação e ampliando o modo como os cidadãos poderiam influenciar as decisões públicas.

Contudo, essas iniciativas precisavam ganhar escala e ser incorporadas na própria formulação das políticas públicas de Estado. Como democratizar um Estado altamente burocratizado e autoritário que havia passado por anos de ditadura militar? Que institucionalidades deveriam ser construídas? Esses eram desafios que se apresentavam à Assembleia Constituinte e aos movimentos sociais quando do debate da Constituição Federal, em 1988.

## Quadro 1 – Dispositivos referentes à participação da sociedade civil na Constituição de 1988

<i>Título</i>	<i>Capítulo</i>	<i>Artigo</i>	<i>Dispositivo</i>
I. Dos Princípios Fundamentais	–	Art. 1º Parágrafo único	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	IV. Dos Direitos Políticos	Art. 14	A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  I - Plebiscito; II - Referendo; III - iniciativa popular.
III. Da Organização do Estado	IV. Dos Municípios	Art. 29	O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	III. Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária	Art. 187	A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...)

VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção I – disposições gerais)	Art. 194, parágrafo único, inciso VII	Parágrafo único: Compete ao Poder Público, nos termos da Lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção II – Da saúde)	Art. 198, inciso III	As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado com as seguintes diretrizes:  (...) III – participação da comunidade.
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção IV – Da assistência social)	Art. 204, inciso I e II	As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recurso do orçamento da seguridade social, previsto no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político e administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como à entidade beneficente e de assistência social; II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

VIII. Da Ordem Social	III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	Art. 205	A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
VIII. Da Ordem Social	III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	Art. 206	O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VIII. Da Ordem Social	VII. Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso	Art. 227, parágrafo primeiro	O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos: (...)

Fonte: CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988. Elaboração própria.

### 3.3 *Importância da participação social no Brasil*

Ao lado das instituições democráticas representativas, é inegável, no Brasil, o papel institucional dos inúmeros espaços de participação popular na tomada de decisões públicas.

Além de estar incorporada ao modelo democrático em curso (mesmo considerando os ataques à democracia durante o período do governo Bolsonaro e a tentativa de golpe de Estado em 8 de janeiro de 2023) a participação social vem produzindo vários resultados, especialmente voltados para o alargamento, pelo menos no plano formal, dos direitos sociais da população brasileira. Nesse sentido, listam-se, a seguir, alguns exemplos das conquistas obtidas graças a contribuição da sociedade, por meio de sua atuação e mobilização:

- Qualquer cidadão, independentemente de ser um contribuinte do Estado, tem acesso gratuito a todos os serviços de saúde. A universalização desse direito social básico, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), tem possibilitado substanciais melhorias nos indicadores de saúde do país. Não é por outra razão que o Brasil tem sido referência mundial no que diz respeito ao tratamento e à prevenção da epidemia de DST/Aids. O SUS e suas estruturas de governança participativa resistiram aos ataques do governo

Bolsonaro e foram fundamentais na resposta brasileira à pandemia de Covid, mesmo com todos os descabros do então governo contra a vacinação e o SUS;

- A principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003: a construção de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS), o qual tem sido implementado com desafios, avanços e retrocessos desde então, provocando um reordenamento do alcance e da qualidade dos serviços socioassistenciais no Brasil,
- A inclusão na agenda política nacional de temas transversais, essenciais para o combate às desigualdades sociais, tais como, gênero, raça/etnia, juventude, pessoa com deficiência, idosos, orientação sexual e segurança alimentar e nutricional. A mobilização da sociedade possibilitou pôr em marcha, de forma inédita, um conjunto de medidas e de instituições governamentais voltadas para a implementação de políticas públicas destinadas a enfrentar essas questões.

## **4 PRINCIPAIS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO EXISTENTES NO GOVERNO FEDERAL**

As diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988 por meio da concepção e da implementação de mecanismos institucionais de participação (conselhos de políticas públicas, conferências, etc.), que buscavam operacionalizar princípios da democracia participativa consagrados na Constituição. Cabe ressaltar, no entanto, que, até hoje, os mecanismos de democracia direta presentes na Constituição (plebiscitos e referendos) ainda não foram regulamentados.

Assim, os principais mecanismos criados no governo federal foram os Conselhos e Conferências de Políticas Públicas. Contudo, a partir de 2003, outros mecanismos de consulta e participação foram criados na administração federal.

Abaixo, apresentaremos a descrição dos principais espaços de participação social e diálogo existentes na administração pública federal. Cabe ressaltar, entretanto, que a simples existência de diversos canais e mecanismos de consulta e diálogo com a sociedade, embora fundamental para uma governança democrática, não garante, por si só, uma maior qualidade ou radicalidade da participação.





## Quadro 2 – Descrição dos principais espaços de participação social e diálogo existentes na administração pública federal

<i>Espaço de participação e diálogo</i>	<i>Descrição</i>
Conselhos de Política Pública	Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos quanto deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos. (PIRES; VAZ, 2012, p. 11)
Conferências de políticas públicas	São eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível. A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto. (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p. 14 e 15)
Ouvidoria Pública	A ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. A ouvidoria tem por propósito, portanto, buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas. (OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012)
Audiências públicas	Audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados. É muito comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, em geral, o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais, de determinados projetos e, por isso, consulta a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico. (PIRES; VAZ, 2012, p. 13)

Consultas públicas	<p>As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas por meio de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone.</p> <p>Grosso modo, é possível observar sua utilização relativamente frequente por parte de agências reguladoras e também na área da saúde. (PIRES; VAZ, 2012, p. 13)</p>
Grupos de Trabalho	<p>Espaço de debate e proposição sobre um tema específico ou de acompanhamento de um processo político. Podem existir grupos de trabalho estritamente governamentais (com a presença de representantes da sociedade civil como convidados); grupos de trabalho paritários; e grupos de trabalho cuja maioria dos integrantes são representantes da sociedade. Em geral, são criados por algum instrumento normativo (decreto, portaria, etc.) que define seus objetivos, prazo de funcionamento e composição. Um exemplo de Grupo de Trabalho estabelecido pelo governo federal para debater as relações entre as organizações da sociedade civil e o Estado brasileiro deu origem ao “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC” regulamentado pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.</p>
Reuniões	<p>São espaços comuns de participação não institucionalizada nos quais organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, empresários, etc., estabelecem um diálogo presencial com representantes do poder público sobre determinada agenda. Esse espaço permite a interação com grupos específicos, apresentação de demandas, negociação, recebimento de informações, etc.</p>
Mesas de negociação ou Mesas de diálogo	<p>Essa interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos (...). Essas experiências ocorreram durante os primeiros governos do presidente Lula (2003-2010). Um exemplo foi a Mesa de Negociação do Salário-Mínimo, instituída em 2005. (PIRES; VAZ, 2012, p. 12)</p>
PPAs participativos e Fórum Interconselhos	<p>Em 2003, 2011 e 2023, o governo federal estabeleceu, em conjunto com diversas redes e fóruns de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, um processo de participação popular no Plano Plurianual.</p> <p>O Fórum Interconselhos foi criado em 2011, com a missão de reunir periodicamente representantes dos diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade civil para colaborarem na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPA).</p>

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.1 *Conselhos de políticas públicas e conferências nacionais*

Diversas lutas sociais (movimento sanitário, movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, assistência social, reforma urbana, meio ambiente) direcionaram, a partir do final dos anos 80, suas energias para a construção e defesa de políticas públicas universais e garantidoras dos direitos humanos por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas. Isso resultou na criação de conselhos nos três níveis federativos, na realização periódica de conferências envolvendo milhares de pessoas e organizações, além de em uma intensa regulamentação e estruturação das políticas públicas, por meio de diversos instrumentos institucionais e jurídicos com base nos princípios democráticos previstos na Constituição de 1988.

Por exemplo, na área da saúde, foi publicada a Lei 8080, de 1990, regulamentando o SUS – Sistema Único da Saúde e a estruturação dos conselhos e fundos de saúde; na área da assistência social a publicação da Lei 8742, em 1993, a chamada Lei Orgânica da Assistência Social, que detalhou e regulamentou a concepção descentralizada e participativa da política de assistência; na área da criança e do adolescente, a publicação do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (Lei 8069), dispôs sobre a criação dos Conselhos de Políticas Públicas na área da criança, assim como sobre a criação dos Conselhos Tutelares.

Os chamados Conselhos de Políticas Públicas<sup>3</sup> foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo à população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil.

Muito embora a figura de um órgão colegiado como um conselho não fosse novidade no Estado brasileiro, a configuração assumida por esses novos espaços após a Constituição de 1988 foi uma verdadeira revolução institucional. Uma das primeiras políticas públicas a ser inteiramente reconfigurada dentro desse novo referencial de participação e de descentralização foi a política de saúde. Criou-se o Sistema Único de Saúde

---

<sup>3</sup>Também chamados de Conselhos de gestão ou Conselhos de direitos.

(SUS), para articular todos os serviços públicos e universais de saúde nos três níveis federativos (União, estados e municípios). Em cada um desses níveis administrativos, foi implantado um Conselho de Saúde, de caráter deliberativo e permanente, que contava com a participação de representantes da sociedade civil<sup>4</sup>.

O Conselho possui diversas atribuições legais, dentre elas, a de formular as estratégias e definir as prioridades da política de saúde, incluindo a aprovação dos recursos públicos destinados à execução dos programas e ações governamentais. Outra atribuição importante é o exercício do controle social da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo.

Esse modelo foi posteriormente expandido para outras políticas sociais, especialmente àquelas em que havia previsão constitucional explícita no tocante à participação social, a saber, as políticas de assistência social e da criança e do adolescente.

---

<sup>4</sup>Lei 8142/90 - Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

(...)

Parágrafo 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

Formou-se assim um modelo ideal do que seria um Conselho de Política Pública:

- Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número ou uma representação majoritária da sociedade civil);
- Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política);
- Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação);
- Implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa e participativa das políticas públicas;
- Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos;
- Vinculados a um sistema universal de política pública, Responsável pela gestão do fundo orçamentário da política.

Para Tatagiba,

Os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais os representantes da sociedade civil e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas. (TATAGIBA, 2004, p.348)

Especialmente a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, estrutura-se uma nova geração de conselhos em torno de novos direitos e temáticas, tais como: gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial e transparência pública. Em geral, são conselhos consultivos, cujas decisões não são vinculantes para o gestor público. São, ainda, conselhos nacionais, que não se desdobram necessariamente em um sistema participativo nos âmbitos estaduais e municipais.

## **Conselhos de políticas, conselhos de direitos e conselhos de fundos**

Uma classificação interessante sobre as características dos diversos conselhos foi proposta por Teixeira, Souza e Lima. Segundo os autores, os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p.17). São eles:

- **Conselhos de políticas** são os que contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área, podendo ser políticas para a saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, desenvolvimento rural, entre outros. Dos 60 conselhos mapeados na pesquisa, 39 são de política, ou seja, a maior parte dos colegiados é desse tipo.
- **Conselhos de direitos** são aqueles que tratam dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos historicamente discriminados que necessitam de políticas específicas. Evidentemente que todos os conselhos lidam diretamente com a questão dos direitos, contudo, nesse caso, o direito da população em questão é o foco do conselho. Na pesquisa dos autores foram identificados 11 conselhos são desse tipo. Exemplos são os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e dos Direitos da Mulher (CNDM).



- **Conselhos de fundos**, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política.
- **Conselho de assessoramento estratégico:** um exemplo é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que possui uma natureza singular de assessoramento da Presidência da República.

Ao lado dos Conselhos, foi criado outro espaço institucional participativo, de natureza distinta, mas complementar: as Conferências.

As conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo – convocadas com uma finalidade específica – que se inicia na esfera municipal, onde, para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados/as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional.

Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos.

## **4.2 *A criação de uma Política e de um Sistema Nacional de Participação Social em 2014***

O estudo do IPEA sobre a participação social como método de governo apresenta a ideia da existência de uma ecologia da participação social no Brasil em que:

diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes instrumentos e mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão das políticas públicas. Acredita-se que estas conclusões e interpretações oferecem uma perspectiva útil para reflexões atuais sobre a conformação de um sistema ou política nacional de participação social. (PIRES; VAZ, 2012, p. 51 e 52)

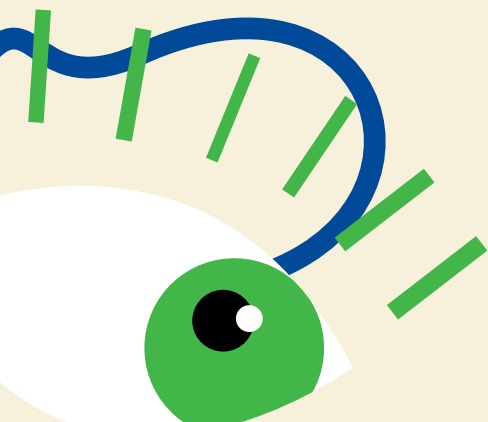
Contudo, a ideia de uma “ecologia de participação social” pode revelar-se como desarticulação e paralelismo, enfraquecendo o potencial influenciador dos espaços de participação social nas decisões governamentais e no monitoramento das políticas públicas.

Entre 2003 e 2010, com a criação de inúmeros espaços de participação no governo federal, algumas críticas surgiram sobre a fragmentação dos espaços de participação. Não havia mecanismos que permitissem uma articulação entre conselhos e conferências. Quando ocorria essa articulação, era em razão de conselheiros/as ou organizações que tinham presença em mais de um espaço. Uma das razões para isso é o fato do modelo de participação de conselhos e conferências ter sido constituído no âmbito dos marcos de cada política setorial. Nesse sentido, os mecanismos de participação acabaram por reproduzir a fragmentação burocrática das políticas e a dificuldade de construção de políticas intersetoriais.

Havia e ainda há, uma inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais. Muitas vezes, nem mesmo as conferências

coordenadas pelo mesmo ministério, ou secretaria estabelecem coordenação, ou comunicação entre si. Casos de deliberações sobrepostas ou antagônicas entre si eram recorrentes. Aliados às deficiências metodológicas dos processos de conferências, esses fatos produziram um desestímulo à participação nas conferências.

Com esse diagnóstico, o governo Dilma decidiu – por meio de consultas promovidas pela Secretaria Geral da Presidência da República, liderada pelo Ministro Gilberto Carvalho – propor uma “arquitetura para a participação”, a partir do estabelecimento de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) por meio da publicação do Decreto nº 8243 de 23 de maio de 2014.



O Decreto foi duramente atacado pela oposição em um ano eleitoral, em que a presidenta Dilma concorria à reeleição, e nunca foi implementado. Após a vitória eleitoral de Dilma, o candidato da oposição Aécio Neves não reconheceu a derrota, iniciando um movimento de desestabilização política do governo eleito. Em um Congresso Nacional dominado pela oposição, aliado a uma crise econômica e a uma perda do apoio popular da presidente, um ilegítimo processo de impeachment resultou na sua destituição.

O grupo político que assumiu o controle do governo federal, liderado por Michel Temer, se opunha à participação social. O retrocesso democrático inicia-se, portanto, em 2016. Segundo um dos entrevistados:

Houve um retrocesso na participação no governo Temer e Bolsonaro. Eles abominavam a participação social: era como um câncer na administração pública. Estava na centralidade do projeto político deles atacar a participação. A diferença é que o governo Temer manteve uma série de contradições, mas o governo Bolsonaro não teve pudores em tentar destruir esses espaços.

## 5 RETROCESSOS NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DURANTE O GOVERNO BOLSONARO



Apesar de haver um início de ofensiva contra os mecanismos de participação durante o governo de Michel Temer<sup>5</sup>, o que se vê a partir da eleição de Jair Bolsonaro é uma inflexão declarada e intensificada.

No entanto, devido à multiplicidade de temáticas e de formatos institucionais na qual se apresentam os colegiados com participação social ativa, a estratégia e o empenho para o desmantelamento dos espaços não se deram de forma uníssona. Já no primeiro dia de governo, Bolsonaro assinou uma medida provisória que retirava as principais atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Consea, como, por exemplo, a autonomia de convocar conferências nacionais e a responsabilidade do conselho de acompanhar, articular e monitorar a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>5</sup>Ver Decreto nº 9191, de 1 de novembro de 2017, que cria novas regras para criação de colegiados.

Porém, a principal cartada para a desinstitucionalização viria em abril de 2019, com o Decreto nº 9.759, que buscou dar fim não só ao sistema de participação existente, mas também extinguiu todos os colegiados instituídos por decreto e portaria ou mencionado em leis nas quais não constasse detalhamento das competências.

Entre os colegiados, o decreto cita conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação.

Esse ato também revogou a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, estabelecidos em 2014 pelo Decreto nº 8243, sob o argumento de que a política visava estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. Segundo a exposição de motivos assinada pelo então Ministro Onyx Lorenzoni, o decreto conhecido como “Bolivariano” seria uma aberração.

As propostas de criação e recriação de espaços participativos também passaram a ser limitadas a regras extremamente restritivas. Tamanha ofensiva

é justificada na exposição de motivos do decreto sob o argumento de que os colegiados geram problemas graves à administração pública, tais quais o alto custo de passagens e diárias, o alto custo homem/hora dos agentes públicos, o elevado número de normas criadas de forma não técnica e a formação de grupos de pressão internos e externos ao poder público.

O Decreto foi questionado no Supremo Tribunal Federal (STF) por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo PT, especialmente em seu dispositivo que extinguiu colegiados federais “mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em junho de 2019, deferiu parcialmente medida cautelar na ADI 6121. Por unanimidade, os ministros entenderam que, como a criação desses colegiados foi autorizada pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles podem ser extintos.

Em relação aos colegiados criados por decreto ou outro ato normativo infra legal, por maioria, o pedido de cautelar foi indeferido. Prevaleceu o entendimento do relator, ministro Marco Aurélio, de que, como a Constituição Federal confere ao presidente da República a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, não há impedimento para que o chefe do Executivo, por meio de decreto, determine a extinção de colegiados criados também



por decreto. Ficaram vencidos neste ponto os ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que consideram que, para ser válido, o ato deve, além de discriminar cada órgão extinto, explicitar os motivos pelos quais seu funcionamento é desnecessário, oneroso, ineficaz ou inoperante.<sup>6</sup> (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019)

Os efeitos do decreto, portanto, foram limitados por decisão do STF antes do decurso do prazo indicado para que os colegiados justificassem sua existência de acordo com os novos parâmetros<sup>7</sup>. Os ministros compreenderam que colegiados cuja existência constasse em lei não poderiam ser extintos por decreto e, portanto, somente os instalados por decreto ou portaria tiveram o funcionamento interrompido. Tal contratempo não impediu que o governo de Bolsonaro seguisse obstinado em seu objetivo, passando a desmantelar individualmente - com a edição de novos atos normativos - espaços que ofereciam oposição à sua agenda programática, como os ligados às pautas ambiental e de costumes.

Com o passar do tempo, Bolsonaro tornou, também, a recriar alguns colegiados - possibilidade já prevista no decreto de extinção -, agora com o perfil político de seu governo. As alterações consistiram, em grande medida, em reduções na composição, no número de reuniões e nos recursos; e mudanças nas formas de seleção dos conselheiros e do presidente do colegiados. As composições foram efetivamente alteradas, a

---

<sup>6</sup>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Controle de constitucionalidade é essencial para a preservação dos direitos fundamentais. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>. Acesso em: 26 ago. 2024 .

<sup>7</sup>O decreto determinou que os colegiados deveriam enviar à Casa Civil justificativa para sua permanência até o dia 28 de junho daquele ano, sendo o órgão responsável por deferir ou não as solicitações de permanência.

participação da sociedade civil reduzida e os espaços, gradualmente, foram perdendo sua influência e participação na formulação de políticas. Nesse passo, são criados, recriados ou alterados, pelo menos 41 comitês, 28 conselhos e 16 comissões (FARRANHA; BATAGLIA; DE PAULA, 2021), como os casos, por exemplo, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ - CNLGBTQIA+ e do Conselho Nacional da Juventude - Conjuve.

O levantamento realizado por Farranha, Bataglia e de Paula, estimou que, mesmo com a liminar do STF, o Decreto nº 9.759 foi exitoso em extinguir 446 colegiados, sendo 343 com participação da sociedade civil. Dentre esses 446, foram observados 171 grupos de trabalho, 121 comitês, 83 comissões e 25 conselhos. Vale ressaltar, entretanto, que não há consenso na literatura nem mesmo nos diferentes canais de informação do governo federal acerca da quantificação e caracterização dos colegiados. Faria, ao analisar os efeitos do Decreto nº 9.759, constata que os sítios de transparência do governo não são padronizados e

as informações dos colegiados carecem de atualização, havendo instâncias extintas ainda cadastradas no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG) e, por outro lado, colegiados sem o devido cadastro em sistemas de informação, a exemplo da Plataforma “Participa+Brasil” (FARIA, 2022).

Neste mesmo artigo, a partir de dados do SIORG, são encontrados 2593 colegiados cadastrados em 2019 e 1847 em agosto de 2022, estando inclusos os que não possuem participação da sociedade civil, o que significa uma redução de 746, aproximadamente 30% do número de colegiados. Apesar da divergência de informações e da dificuldade de avaliar o quantitativo de espaços de participação, todos os trabalhos e dados reforçam o que já era declarado: esteve em curso uma política que objetivava dar fim “a todo tipo ativismo”<sup>8</sup> e ao diálogo com organizações e movimentos sociais.

## 5.1 *Resistência dos espaços sob Bolsonaro: a importância de mecanismos institucionais de participação criados por Lei*

Durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, a existência de Conselhos de Políticas Públicas criados por Lei e com a presença de uma diversa representação de entidades de sociedade civil que atuam nas áreas das políticas, possibilitou uma resistência às tentativas de desmonte das políticas públicas.

Espaços como o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Nacional de Direitos

---

<sup>8</sup>Promessa de campanha de Bolsonaro; Ver mais em <<https://www.conectas.org/noticias/cerca-de-3-mil-entidades-repudiam-bolsonaro-por-fala-sobre-fim-do-ativismo-no-brasil/>>

Humanos (CDH), Conselho Nacional de Saúde (CNS) foram institucionalidades que, embora sob ataques da administração, resistiram e mantiveram na medida do possível suas atribuições institucionais.

Segundo estudo de Bezerra, Almeida e outros, haveria duas dimensões de resiliência dos conselhos de políticas públicas sob Bolsonaro:

- A existência de um desenho institucional forte caracterizado por:
  - Existência de previsão legal (criada por Lei);
  - Atribuições bem definidas,
  - Gestão própria de recursos orçamentários.
  
- Inserção em comunidades políticas,
  - Papel do colegiado na trajetória de institucionalização socio-estatal da política,
  - Sua priorização pelos atores da sociedade civil.

É importante reiterar novamente que o processo de enfraquecimento dos espaços de participação social teve início no governo Temer. Segundo Daniel Avelino e outros<sup>9</sup>, um estudo realizado pelo IPEA entre 2017 e 2018 – em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos (MDH),

identificou conflitos relevantes entre as representações do governo e da sociedade civil. (...) havia muita dificuldade em travar um diálogo construtivo entre o MDH e seus conselhos vinculados. Foi identificada, também, a reprodução – e por vezes o agravamento – das dificuldades de gestão por parte das equipes técnicas dos conselhos. Episódios de escassez de recursos humanos e financeiros para a gestão administrativa básica – tal como a compra de passagens e diárias e dificuldades na manutenção de memória institucional – eram frequentes devido aos cortes de gastos na administração federal. (FONSECA et al., 2021, p. 89-96)

---

<sup>9</sup>FONSECA, Igor Ferraz Da; AVELINO, Daniel Pitangueira De; POMPEU, João Cláudio Basso; et al. A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). Boletim de Análise Político-Institucional, n. 29, p. 89-96, 2021. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/214043\\_BAPI\\_29\\_Artigo\\_9.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/214043_BAPI_29_Artigo_9.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2024.

## 6 RETOMADA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM 2023 (GOVERNO LULA III)

### 6.1 *Governo de transição de Lula em 2022 – Conselho de Participação social e os primeiros dias de governo*

Logo após o resultado da eleição presidencial de 2022, em seu discurso de vitória, o presidente Lula reafirmou a importância e a futura retomada da participação social durante o seu governo.

O movimento cidadão de resistência ao desmonte dos sistemas públicos de políticas e aos ataques às instituições democráticas durante o governo Bolsonaro aglutinou um amplo conjunto de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Esse movimento se mobilizou durante as eleições em uma defesa irrestrita da democracia e suas instituições. Muitas dessas organizações contribuíram com suas propostas durante o governo de transição no nascente Conselho de Participação Social.

Diagnósticos e debates foram realizados sobre a participação social ainda em 2022, no governo de transição. O projeto de retomada da participação social é, em parte, resultado desses debates ocorridos durante os últimos meses de 2022.

O Conselho de Participação Social produziu um relatório final, em dezembro de 2022, com sugestões de medidas prioritárias para a retomada da participação social, entre elas:

- Reestruturar imediatamente a Secretaria-Geral da Presidência da República como órgão central responsável pela implementação da política nacional de participação social junto à Presidência da República;
- Retomar os conselhos nacionais de políticas públicas, com a revogação imediata do Decreto 9.759/2019, e a perspectiva de reinstalar e recompor todos os conselhos nacionais que foram extintos, inativados ou descaracterizados no governo Bolsonaro e criação de novas diretrizes, princípios e normas para institucionalização de colegiados com participação da sociedade civil;
- Convocar imediatamente o Fórum Interconselhos para realização do PPA participativo e para a elaboração de proposta de Orçamento Participativo,
- Consolidar ações e estruturas participativas em todos os órgãos da administração direta e indireta da União, visando a construção de políticas públicas cada vez mais democráticas, assim como na mediação de conflitos.

Muitas das recomendações realizadas durante o governo de transição foram implementadas em 2023.

A estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República – lócus central da coordenação da política de participação social do governo Lula III - foi totalmente reformatada. Segundo o Secretário Nacional de Participação Social, no início de 2024 existiam 77 colegiados (Conselhos e Comissões Nacionais) em todos os Ministérios. O processo de reconstrução desses espaços teve início com 20 conselhos e terminou no final de 2023 com 36 colegiados reconstituídos.

Em 2023, o objetivo foi a reconstrução dos espaços e não a introdução de inovações. Ou seja, retomar os colegiados nos marcos em que estavam antes dos governos Bolsonaro e Temer.

Para além da revogação do Decreto de Bolsonaro que extinguiu os conselhos logo no primeiro dia de governo, em 31 de janeiro, o governo Lula III publica o curtíssimo Decreto 11.407 instituindo um Sistema Nacional de Participação Social. Do ponto de vista normativo, a ideia



não foi retomar os marcos da política e do sistema de participação de 2014, mas sim estabelecer uma simples estrutura de coordenação da participação social no governo federal que compreenderia:

I - órgão central - a Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República; e

II - órgãos setoriais - as Assessorias de Participação Social e Diversidade dos Ministérios e as unidades administrativas responsáveis pela área de participação social. (CONSELHO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, 2022, p. 6)

A presença de assessorias de participação social em cada ministério foi uma das recomendações do Conselho de Participação Social durante a transição:

Além disso, para fins de gestão transversal da política de participação, recomendamos a existência de um órgão em cada ministério, responsável pelo recebimento de demandas de movimentos sociais, bem como pela gestão das instituições participativas relacionadas àquela pasta específica. (CONSELHO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, 2022, p. 6)

## *6.2 Mapeamento dos principais mecanismos de participação social criados, retomados ou aprimorados em 2023*

Diversos motivos dificultam a realização de um diagnóstico sobre a participação social no governo Lula em 2023. O principal é a existência de uma grande diversidade setorial dos espaços de participação e de processos de construção de diálogos entre representações da sociedade civil e do governo federal em espaços institucionais como os conselhos de políticas públicas e conferências.

A análise setorial traria mais elementos para o debate, mas essa não foi a direção desse estudo preliminar. Em todo caso, pode ser observado pelo depoimento de algumas conselheiras/os, por meio de entrevistas, que 2023 foi um ano de recuperação com muitos desafios, quando a participação social avançou em algumas áreas.

Novos espaços foram criados, como o Conselho Nacional de Participação Social e outras institucionalidades retomadas como o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável da Presidência da República, o chamado Conselhão que teve uma função política relevante durante os governos Lula I e II.

Muito embora esse estudo tenha como olhar a avaliação dos Conselhos de Políticas Públicas, cabe dizer que para além da ampla criação e reformulação de conselhos, comissões/comitês e grupos de trabalho, a partir do segundo trimestre de 2023, processos de Conferências Nacionais passam a ser convocados, como as seguintes:

- 17ª Conferência Nacional de Saúde;
- 4ª Conferência Nacional de Juventude;
- V Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional,
- Conferência Nacional de Educação - Conae, edição 2024.

O quadro 3, abaixo, elenca os principais conselhos criados, retomados ou reformulados em 2023. Grande parte da reformulação refere-se às suas competências e número de representantes do Estado e da sociedade civil.

Quadro 3 – Lista de conselhos criados ou retomados em 2023 (via Decreto presidencial, por ordem de publicação)

Legenda: SC – Sociedade Civil; E – Executivo; Empresas - entidades do setor empresarial/patronal

Conselho	Ano de criação	Número do Decreto em 2023	Objeto do Decreto	Representação atual: Soc. Civil (SC), Executivo (E), Empresas
Conselho de Participação Social da Presidência da República	2023	11.406	Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República.	SC - 68 E - 6
Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama	1981	11.417	Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama.	SC - 22 Empresas - 8 E - 84
Conselho Nacional de Política Energética - CNPE	2000	11.418	Altera o Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE	SC - 4 (convidados) E - 21

Conselho Nacional de Política Mineral	2022	11.419	Altera o Decreto nº 11.108, de 29 de junho de 2022, que institui a Política Mineral Brasileira e o Conselho Nacional de Política Mineral.	SC - 4 (convidados) E - 20
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA	1994	11.421	Altera o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.	SC - 40 E - 20
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.	2003	11.451	Institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.	SC - 36 E - 24
Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável da Presidência da República - CDESS	2003	11.454	Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável da Presidência da República.	SC - 246 E - 3
Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras	2010	11.471	Institui o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras.	SC - 19 E - 19
Outras				
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA	2018	11.473	Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.	SC - 15 E - 15
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	1996	11.474	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.	SC - 17 E - 17
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	2006	11.480	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.	SC - 16 E - 16
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	2016	11.481	Altera o Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.	SC - 29 E - 19
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI	2005	11.482	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI.	Empresas e SC <sup>10</sup> - 21 E - 21
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI	2003	11.483	Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI.	SC - 181 E - 18

<sup>10</sup>18 representantes de entidades do setor empresarial/ patronal (incluindo a empresa Embraer S.A.) e 3 Centrais sindicais.

Conselho Nacional do Trabalho	1923	11.496	Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, a Comissão Tripartite Paritária Permanente, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e o Fórum Nacional de Microcrédito.	Empresas e SC - 24 (12 empregadores e 12 trabalhadores) E - 12
Conselho Nacional de Política Indigenista	2015	11.509	Institui o Conselho Nacional de Política Indigenista.	SC - 34 E - 30
Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	2003	11.528	Institui o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção.	SC - 30 E - 11
Conselho Nacional de Turismo	1991	11.623	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo.	SC - 52 E - 41
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca - CONAPE	2004	11.625	Altera o Decreto nº 5.069, de 5 de maio de 2004, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca - CONAPE	SC - 32 E - 29
Conselho Nacional de Fomento e Colaboração - CONFOCO	2023	11.661	Institui o CONFOCO, órgão colegiado paritário de natureza consultiva, integrante da estrutura da Secretária-geral da Presidência da República, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações destinadas ao fortalecimento das relações de parceria das organizações da sociedade civil com a administração pública federal.	E - 20 SC - 20
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR	2003	11.656	Altera o Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003, que dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.	SC - 23 E - 23
Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural	1937	11.670	Dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.	SC - 20 E - 10
Conselho Superior do Cinema	2001	11.721	Dispõe sobre o Conselho Superior do Cinema.	SC - 12 E - 12
Conselho Nacional da Juventude	2005	11.833	Dispõe sobre o Conselho Nacional da Juventude (esse decreto revogou o Decreto 11.470 de 05 de abril de 2023).	SC - 40 E - 20
Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas	2016	11.867	Institui o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.	SC - 7 E - 7

Fonte: PORTAL DA LEGISLAÇÃO, 2024. Elaboração própria.

A edição, no primeiro dia de governo, do Decreto nº 11.371 - que revogou os decretos nº 9759 e nº 9.812 do governo Bolsonaro, responsáveis por extinguir colegiados e estabelecer regras restritas para criação de novos espaços - em teoria, fez com que os colegiados existentes antes de 2019 voltassem formalmente a existir.

No entanto, a estrutura desses órgãos colegiados é muito variada: alguns possuem desenho institucional mais forte, outros menos; alguns se reuniam antes de 2019, outros não; alguns possuíam maior inserção em comunidades políticas, outros não; além da imensa gama de temas que eles se debruçam, o que faz o funcionamento de cada um estar relacionado as linhas programáticas e de gestão de cada governo. Assim, os efeitos do decreto de Lula são incertos, assim como os de Bolsonaro haviam sido.

Bezerra et al., atestam que não houve solução uniforme ou extinção maciça dos colegiados pelo Decreto nº 9.759/2019. Os efeitos variaram, em grande medida, de acordo com a resiliência de cada estrutura, e, portanto, com os seguintes fatores:

caráter deliberativo ou consultivo dos colegiados (Morais, Silva e Frota, 2021); designação orçamentária específica; equipe de apoio técnico com funcionários exclusivos (Avelino, Alencar, Costa, 2017) ou, em outros termos, autonomia financeira e administrativa (Almeida, 2020); especificação institucional ou definição de prerrogativas claras

quanto à sua autoridade, raio de incidência sobre as políticas e previsão de sanções em caso de descumprimento (Martelli, Almeida, Coelho, 2022; Gurza Lavalle, Guicheney, Vello, 2021); caráter da presidência, se eleita ou nomeada, e da paridade ou sobre-representação da sociedade civil, bem como das regras que permitem o controle da pauta (Almeida, 2020) (BEZERRA et al., 2024).

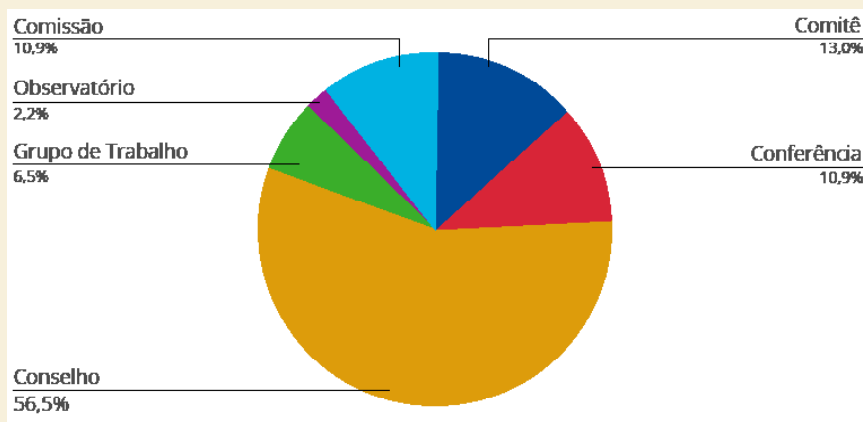
Nesse contexto, a estratégia adotada pelo governo em 2023 para reestruturar os mecanismos de participação foi a de editar decretos específicos para cada colegiado, de forma a criar, recriar e alterar esses colegiados. Neste estudo, realizamos um levantamento, utilizando informações do sítio eletrônico Portal da Legislação do governo federal, dos decretos presidenciais que versavam sobre algum tipo de colegiado que contasse com participação da sociedade civil. Foram encontrados, dessa forma, o total de 46 decretos, sendo eles:

- 26 relacionados a conselhos (sendo que foram publicados dois decretos versando sobre o Conselho de Juventude, o segundo revogando o primeiro);
- 6 relacionados a comitês;
- 5 relacionados a conferências;
- 5 relacionados a comissões;
- 3 relacionados a grupos de trabalho,
- 1 relacionados a observatórios.



O gráfico abaixo apresenta a distribuição desses colegiados.

### Gráfico 1 - Percentual de decretos federais publicados por tipo de colegiado em 2023



Fonte: PORTAL DA LEGISLAÇÃO, 2024. Elaboração própria.

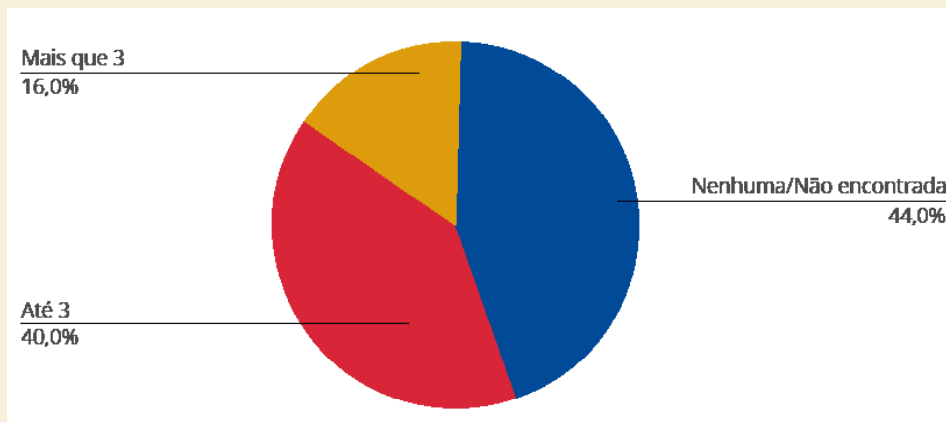
No dia 31 de janeiro, foi criado o Conselho de Participação Social da Presidência da República (Decreto nº 11.406) e o Sistema de Participação Social (Decreto nº 11.407). Chama atenção, em ambos os decretos, o baixo detalhamento das atribuições e competências tanto do Conselho como do Sistema. O Conselho, de acordo com o art. 2º do Decreto nº 11.406, é responsável pela oitiva da sociedade para assessorar o Presidente da República no diálogo com as organizações da sociedade civil e com a representação de movimentos sindicais e populares, e promover o diálogo com a Secretaria-Geral da Presidência da República quanto à participação social na execução de políticas públicas.

Este importante espaço de diálogo durante o governo de transição em 2022, teve uma ação tímida em 2023. Apesar da determinação de realizar reuniões trimestrais, o colegiado se reuniu somente duas vezes no ano e suas atividades se limitaram à designação de conselheiros e à participação integral no III Fórum Interconselhos.

Essa situação repetiu-se em outros conselhos nacionais, como pode ser observado pela frequência de reuniões dos conselhos criados, recriados ou alterados em 2023. Dos 25 conselhos da base de dados, 11 não se reuniram ou, caso tenham se reunido, não divulgaram nos portais governamentais. Entre os 4 conselhos que tiveram mais de três reuniões, os colegiados mais resilientes, que não tiveram sua atividade interrompida no período anterior, estão o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, o Conselho Nacional do Trabalho e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI, mas também o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção. Com a edição do novo decreto, o Conselho de Transparência, que possuía 7 membros da sociedade civil, passou a ter 30 membros. Não foram encontrados relatos de reuniões dos anos anteriores.



## Gráfico 2 - Frequência de reuniões dos conselhos federais em 2023



Fonte: Sítios eletrônicos dos ministérios (gov.br). Elaboração própria.

O Conanda, um dos primeiros conselhos de políticas públicas, criado em 1991, havia sido desmantelado por Bolsonaro, em setembro de 2019, por meio do Decreto nº 10.003, que retirou o poder do conselho de tomar decisões e emitir posicionamentos sobre a proteção aos direitos das crianças e adolescentes. Antes dessa medida, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, ao qual responde o Conanda, já tinha suspenso o pagamento de passagens e diárias para que os conselheiros pudessem participar das assembleias, e as entidades vinham tendo que custear os valores por conta própria<sup>11</sup>. A partir de setembro do mesmo ano, os conselheiros em atividade foram desligados e a participação da sociedade civil caiu de 14 para 9 representantes.

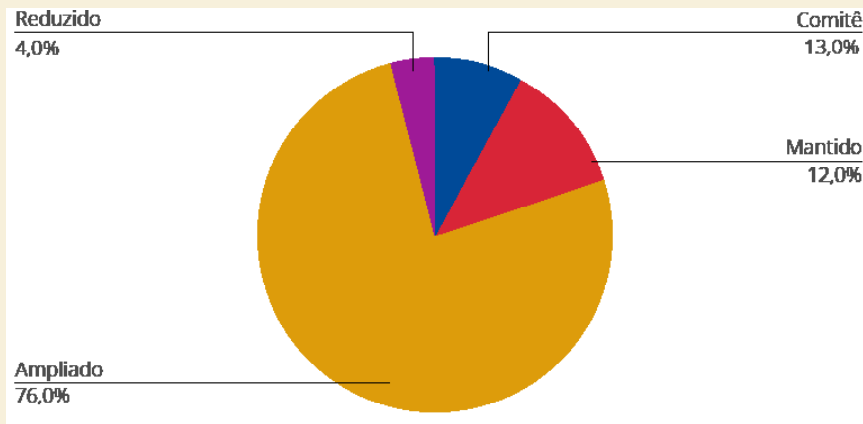
<sup>11</sup>Ver mais em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/por-decreto-bolsonaro-desmonta-conselho-de-protecao-dos-direitos-da-crianca/>>

Apesar dos ataques ao conselho, é notável a resiliência do colegiado em sobreviver a esse período, que se reuniu 9 vezes em 2022. A reestruturação do Conanda, em 2023, se deu por meio do Decreto nº 11.473, de abril, que devolveu os poderes originais do colegiado e ampliou a participação da sociedade civil para 15 representações. Aliás, a ampliação das representações foi um norte para a reestruturação em curso dos espaços de participação no primeiro ano de governo Lula. Dos 25 conselhos alterados ou criados, 19 tiveram a participação da sociedade civil aumentada quando comparados à formação anterior a 2019.

Chama atenção o fato de que o único com redução da participação da sociedade civil tenha sido o Consea, apesar da redução ter sido de somente um integrante. O decreto de 2016 havia instalado uma composição de 63 membros, sendo <sup>2/3</sup> sociedade civil, enquanto o Decreto nº 11.421, de 2023, retomou o colegiado com 60 membros, com a mesma proporção.



### Gráfico 3 - Comparação da composição dos Conselhos em 2019 e 2023

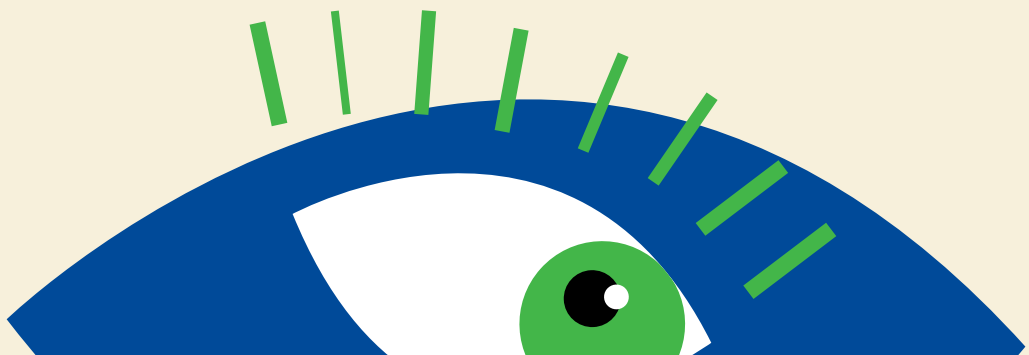


Fonte: Sítios eletrônicos dos ministérios (gov.br). Elaboração própria.

É importante ressaltar que a comparação acima é com o momento anterior à desinstitucionalização generalizada conduzida por Bolsonaro. A maior parte dos colegiados da base de dados tiveram seu funcionamento interrompido ou dificultado durante o período de 2019 a 2022. O Consea, por exemplo, havia sido extinto, assim como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf e o Conselho Nacional de Política Indigenista. Cabe dizer também que outros conselhos não foram alterados por ato normativo no ano de 2023 e, portanto, não aparecem na base de dados.


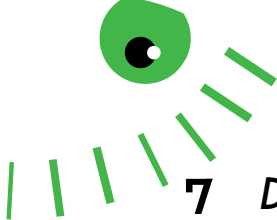
Esse é o caso tanto de colegiados mais resilientes, que possuíam desenho institucional mais forte - estabelecidos por meio de Lei - e maior inserção em comunidades políticas, como o Conselho Nacional de Saúde - CNS, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e o Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, quanto de colegiados que ficaram para trás ou ainda não foram retomados. Há ocasiões, também, nas quais bastou a revogação do Decreto nº 9.759 para que o colegiado fosse retomado, como é o caso do Conselho de Cidades.

Entre os mais resilientes, o caso CNDH é emblemático tendo em vista, que apesar da tentativa, por parte da ex-ministra Damares Alves, de subverter a linha política historicamente progressista do colegiado, introduzindo seus aliados políticos e reduzindo o orçamento disponível, o conselho manteve seu papel deliberativo sobre direitos humanos no país e inovou suas estratégias de atuação. Em 2019, emitiu 85 atos e em 2022, em conjunto com o CNS, produziu relatório que denunciou a violação dos direitos humanos na gestão da pandemia de COVID-19 (BEZERRA et al., 2024).



Não se pode dizer o mesmo do CNLGBTQIA+ e do Conselho Nacional de Política sobre Drogas - Conad. Ambos, por serem eixos centrais do discurso do ex-presidente Bolsonaro, sofreram ataques em diferentes frentes: o CNLGBTQIA+ tornou-se o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, com somente 3 representantes da sociedade civil, e o Conad viu os assentos reservados a especialistas em diversas áreas serem extintos, deixando o governo com 85% das cadeiras. Em 2023, com os decretos de recriação e alteração do atual governo, o CNLGBTQIA+ passa a ter 19 representações da sociedade civil e o Conad retoma os assentos de especialistas e mais 10 participações da sociedade civil.

Por fim, é relevante destacar, também, o retorno do Conama. O colegiado, que possuía 93 integrantes no início de 2019, passou a ter 23 com a edição do Decreto 9.806/2019, limitando a participação da sociedade civil à somente quatro representantes de entidades ambientalistas. Enquanto vigorou a medida, considerada inconstitucional pela maioria do STF, as entidades ambientalistas foram escolhidas por meio de processo seletivo composto por duas etapas, sorteio e habilitação, o que afastou movimentos históricos na luta pela proteção do meio ambiente. Com o Decreto nº 11.417, o Conama foi retomado com mais de 100 participantes, sendo 23 representantes da sociedade civil, e com a garantia de diversidade de raça e gênero entre seus membros.



## **7 DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PARA O APROFUNDAMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: APONTAMENTOS A PARTIR DA REFLEXÃO DE CONSELHEIROS/AS DA SOCIEDADE CIVIL**

O objetivo desta seção é apresentar alguns desafios e recomendações para o avanço da participação social no governo federal, a partir de reflexões compartilhadas por conselheiras/os e representantes da sociedade civil que foram entrevistados para o presente estudo.

Tratam-se de reflexões e preocupações comuns que também foram expressas - em alguma medida - durante Seminário Nacional sobre Participação Social promovido pela ABONG em fevereiro de 2024.

Há um consenso sobre a importância da retomada dos conselhos de políticas públicas e dos processos de conferências nacionais. Muitas conquistas históricas no campo das políticas públicas e o maior acesso da população a serviços públicos universais se deram em razão da participação social.



Os conselhos e conferências são espaços importantes para a criação de consensos, monitoramento e avaliação das políticas. Por meio de espaços deliberativos e consultivos – e a partir de uma atitude de “escuta forte” por parte dos gestores públicos – há um grande potencial de melhorar o desenho e a efetividade das políticas públicas.

Ademais, a participação gera maior integração social. Participantes de conferências, conselhos, consultas públicas e outros espaços de diálogo sentem-se parte da construção de um projeto de sociedade comum. Aprendem, debatem, escutam, chegam a consensos. Há um grande potencial formativo e de integração social gerado pela participação.

Entretanto, mesmo considerando a dificuldade de chegar a um diagnóstico sobre a retomada da participação social no primeiro ano do governo Lula III (2023), há um certo consenso entre as pessoas entrevistadas de que essa retomada tem sido igual ou até mesmo mais desafiante que o contexto e a arquitetura da participação social no governo federal existentes antes de 2016.

Muito embora o desenho da retomada da participação social foi fruto de um diagnóstico realizado de maneira participativa durante o governo de transição em 2022 e o objetivo declarado foi a reconstrução dos espaços - nos marcos que eles tinham anteriormente - e não agregar inovação, há alguns elementos de preocupação que ficaram evidentes em 2023.

Inicialmente, não é possível apenas reconstruir uma estrutura de participação social - que já sofria críticas - em um contexto político muito distinto do início dos anos 2000. É preciso considerar os impactos dos ataques do movimento de extrema direita às instituições democráticas e da grande polarização social alimentada por discursos de ódio produzidos como parte de um projeto político autoritário.

Para além de um contexto adverso para o aprofundamento democrático por meio da participação social nas políticas públicas, em 2023, foram observados alguns desafios.

Instrumentalização da participação social e falta de compreensão do papel das organizações da sociedade civil

Há um desconhecimento e uma desconsideração política por parte do governo sobre as organizações da sociedade civil do campo democrático e de promoção dos direitos, da justiça e da sustentabilidade ambiental.

Há muita resistência, por parte dos gestores públicos, em receber críticas e entender o papel da sociedade civil. Essa visão de curto prazo, faz com que considerem organizações que têm postura crítica nos Conselhos como inimigos políticos.

Um Ministro de Estado – durante sessão do conselho – ao ouvir uma crítica rebateu: “Vocês não estão aqui para criticar, vocês estão aqui para apoiar as decisões e políticas do governo”.

Outro Ministro de Estado, ao saber que houve críticas na reunião do Conselho sobre o orçamento para o funcionamento do mesmo - previsto para 2023 – mandou um recado a quem criticou a insuficiência de fundos, expressando o seu desagravo com a expressão da posição crítica.

Segundo uma pessoa entrevistada: “Se o gestor público não tiver uma visão mais ampla de democracia e participação e uma postura ética, a tendência é esses espaços serem instrumentalizados. Fica difícil aquele cantinho dentro no ministério se tornar algo mais efetivo quando há uma postura de interdição da crítica”.

Gestores públicos são atravessados por questões partidárias e de grupos políticos aos quais pertencem. Por vezes, priorizam sua sobrevivência e carreira política em detrimento de uma visão de longo prazo sobre a estrutura do estado e a necessidade de construção de instituições democráticas e participativas permanentes.

Essa postura leva a uma dificuldade real de escuta das posições e demandas compartilhadas por organizações da sociedade civil. Além disso, abre espaço para que a participação seja instrumentalizada por disputas partidárias e outros interesses.

Autocensura por parte das organizações da sociedade civil do campo democrático

Por outro lado, por parte das organizações da sociedade civil do campo democrático, houve um receio de fazer a crítica de maneira mais contundente nos Conselhos Nacionais. Inclusive, ainda há uma preocupação em evitar desestabilizar o novo governo depois de quatro anos de um governo de extrema direita e de uma tentativa de golpe de estado após as eleições.

Segundo a fala de uma pessoa entrevistada: “Consideramos o governo Lula novamente como nosso governo. Elegemos esse projeto político contra o fascismo. O diálogo em 2023, portanto, não era colocar o pé no peito. Há uma sensação de que estamos todos juntos nesse barco, mas quando chegou no final do ano caiu a ficha. Não podíamos ter esperado para fazer uma crítica mais contundente. Rapidamente deveríamos ter chegado aos ministérios e perguntado, o que vocês estão fazendo mesmo com relação a política pública? Quais os principais políticas e projetos?”

Outra pessoa entrevistada ressaltou que: “Há uma base da sociedade vocalizando mais as posições a direita. Isso chega nos movimentos e sindicatos como uma força impeditiva de uma crítica mais contundente. As críticas com relação a pauta ambiental e indígena ainda é questionada pelo seu papel possível de desestabilizar o governo”.

Ademais, vive-se ainda em um momento de conservadorismo, com dificuldade de mobilização dos movimentos sociais e ações de massa em prol do avanço dos direitos e da igualdade.

Para algumas pessoas entrevistadas, ministras/os ligados ao PT e ao campo progressista deveriam acolher a crítica e alimentá-la para que seja cada vez mais vocalizada no espaço público, usando-a como instrumento de luta política interna ao executivo e em relação aos demais

poderes para avançar em reformas e políticas públicas. Mudança social efetiva só ocorre a partir da pressão social e participação da base da sociedade. O governo está correto em se abrir para um diálogo amplo com vários setores sociais, mas é preciso um movimento de rua autônomo para pressionar por mudanças.

Para colocar “o bloco na rua” é preciso aumentar a tomada de consciência das pessoas sobre esses temas”. Esse é um desafio para o campo democrático, tanto partidário como da sociedade civil.

As organizações da sociedade civil do campo democrático devem manter uma postura crítica e de análise conectada com movimentos de base, tanto em diálogos institucionais - mas principalmente - no espaço público.

Constrangimentos políticos e materiais para o avanço da participação social

● **Correlação de forças:**

A correlação de forças atual para o avanço dos direitos é tão desfavorável que é difícil avançar em qualquer pauta. Uma pessoa entrevistada afirmou que “nos debates do Conselho, se pensarmos na relação entre os trabalhadores e o capital, o governo - sempre que pode - apoia a pauta dos trabalhadores. Construimos alguns processos nesse espaço, mas quando chega no Congresso pode ser desvirtuado totalmente. Havia uma expectativa que algumas coisas estruturais

deveriam ser encaminhadas e resolvidas nos primeiros seis meses de governo. Aproveitando o cenário favorável de início de governo e apoio popular. Contudo, nenhuma pauta conseguiu avançar nesse prazo. Não temos conseguido juntar força suficiente para aprovar nossas pautas”.

● **O imperativo da governabilidade:**

O governo Lula III é um governo de composição ampla que preza pelo imperativo da governabilidade, especialmente em sua relação com o Congresso Nacional. Contudo, após anos de retrocessos nos direitos sociais, há uma grande demanda e expectativa dos movimentos sociais para efetivação de direitos e políticas públicas. Nesse cenário, os debates advindos de espaços de participação social ficam com uma baixíssima margem de manobra, pois o que é encaminhado nos espaços participativos deve necessariamente ser debatido em outros espaços decisórios, com correlação de forças desfavoráveis às propostas consensuadas e atravessadas por pactos políticos amplos que desconsideram qualquer acordo no nível de conselhos e conferências.

● **Crise fiscal**

Mais uma vez, os imperativos do mercado financeiro e credores do governo, priorizam o corte de investimentos sociais para zerar o déficit fiscal ou até mesmo obter superávit. Em 2023, a taxa de juros se manteve em níveis muito altos, gerando um enorme custo para o pagamento dos serviços da dívida, reduzindo ainda mais o espaço fiscal.

- Algumas áreas como ciência e tecnologia, meio ambiente, educação e outras sofreram grandes cortes de recursos nos últimos anos. Reconstruir serviços e políticas públicas requer níveis adequados de orçamento. Muitas demandas e recomendações advindas de debates em espaços de participação popular em 2023 simplesmente não serão implementadas por falta de recursos.
- Alguns ministérios e secretarias têm buscado recursos de fundações privadas internacionais – como a Open Society Foundation – que historicamente apoiam projetos da sociedade civil para financiar suas atividades. Essa distorção pode ter consequências negativas no fortalecimento das organizações da sociedade civil e de movimentos sociais.
- **Congresso Nacional e emendas parlamentares**  
Congresso Nacional é o ponto central da disputa atual pelo fundo público e manutenção da governabilidade. Práticas nefastas como o “Orçamento Secreto” e emendas individuais desvirtuam o planejamento governamental, institucionalizando práticas clientelísticas, não eficientes e pouco republicanas na alocação do recurso público.



- Segundo matéria divulgada em fevereiro de 2024 pela Folha de São Paulo, o Congresso Nacional controla ao menos 30% do orçamento de 7 ministérios<sup>12</sup>. O governo tem sido refém de grupos políticos majoritários no Congresso Nacional, que além de redirecionarem o orçamento público para suas bases, impedem qualquer avanço efetivo aos direitos humanos e sustentabilidade ambiental.
- Segundo um exemplo compartilhado por uma pessoa entrevistada: “No nível do município é mais difícil o prefeito se movimentar para fazer adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) via adesão ao SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), se ele pode ter acesso aos mesmos recursos do programa – sem condicionalidades – por meio de emendas parlamentares”.

## Fragmentação dos espaços de participação

Ainda não existem mecanismos efetivos que permitam uma articulação entre conselhos e conferências. Uma das razões para isso é o fato do modelo de participação de conselhos e conferências ter sido constituído dentro dos marcos de cada política setorial.

<sup>12</sup> Congresso controla ao menos 30% da verba de 7 ministérios de Lula. Folha de S.Paulo. Disponível em: &lt;<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/02/congresso-controla-ao-menos-30-da-verba-de-7-ministerios-de-lula.shtml>&gt;. Acesso em: 24 ago. 2024.

Nesse sentido, os mecanismos de participação acabaram por reproduzir a fragmentação burocrática das políticas e a dificuldade de construção de políticas intersetoriais. A existência de diversos conselhos nas estruturas de cada ministério pode gerar paralelismos, especialmente em Conselhos cujo mandato é tratar dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos historicamente discriminados que necessitam de políticas específicas.

Foi observado que, em 2023, cada gestor/a do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; do Ministério dos Povos Indígenas, do Ministério da Igualdade Racial e do Ministério das Mulheres formaram seus próprios espaços de interlocução com a sociedade civil, em disputa por protagonismo político em um contexto de fragilidade institucional e orçamentária. Não houve tentativas de diálogos intersetoriais mais amplos.

Além da falta de articulação, para se estabelecer a participação social como método de governo, faz-se necessário uma ampla capacitação dos gestores públicos em todos os níveis (incluindo o primeiro escalão). As novas gestoras/es públicos nomeadas para atuar em cada ministério não têm uma apreciação comum sobre a participação social, subordinando sua atuação à sua maneira de operar, muitas vezes subordinada às suas próprias ambições e vaidades, esvaziando o conteúdo transformador da participação.

Há certas capacidades que um gestor/político deve ter para exercer suas funções. Por vezes, um acadêmico, uma empresária, um político, uma ativista não as possuem. Participação como método de governo pressupõe um entendimento político da participação como ideal democrático (ideologia) assim como um método de governar.

Falta de uma visão estratégica e articulada da sociedade civil organizada para atuação nesses espaços.

É possível observar um fenômeno semelhante no setor da sociedade civil que atua no campo democrático. Ainda não há uma unidade ideológica e política nos espaços de participação. Há uma fragmentação na qual cada movimento/organização conversa sobre suas pautas, em seus próprios espaços.

Em 2023, o movimento social teve dificuldade de se articular para incidir de maneira mais estratégica nos espaços de participação social. Não houve nenhum momento em que as principais representações nacionais se reuniram para trocar informações e analisar o que estava acontecendo em cada espaço.

Os debates no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável servem como exemplo. Apesar do presidente Lula incentivar o envio de propostas ao Conselho, a participação tem se dado de forma passiva (reativa). A metodologia de trabalho induz a isso, com a existência de muitos grupos de trabalho e um grande número de conselheiras/os. As propostas acabam sendo elaboradas e avaliadas por um conjunto pequeno de conselheiras/os.

Representantes da sociedade civil do campo democrático têm apresentado propostas mais como uma bandeira - e não de forma estratégica com a intenção de garantir de fato sua efetivação. Construir uma proposta pactuada garantiria que seus desdobramentos no Congresso Nacional e em outros espaços institucionais fosse mais viável.

A falta de articulação entre as organizações da sociedade civil não ocorre somente no Conselhão, mas nos demais Conselhos Nacionais também. Uma pessoa entrevistada mencionou que o Conselhão e o Conselho de Participação Social poderiam ser espaços onde um campo mais ampliado da sociedade civil (incluindo o setor privado) pudesse gerar agendas políticas e propostas consensuadas; contudo isso não aconteceu em 2023. Os debates nesses dois espaços não alcançaram desdobramentos políticos mais amplos.

### Fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil

Uma estrutura de participação nas políticas públicas pressupõe a existência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas. Para atuar, técnica e politicamente, em conselhos e conferências são necessários recursos humanos qualificados.

É preciso que os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público. Para isso, faz-se mister, além da disponibilidade da informação, de um processo de formação e de capacitação desses representantes, que na maioria das vezes não ocorre.

Por outro lado, é necessário que as representações nacionais da sociedade civil mantenham canais de comunicação e retroalimentação com seus membros e comunidades, fazendo avançar a consciência crítica e o trabalho de base para sustentar sua representação institucional.

Há um custo para ampliar a democracia que passa pelo fortalecimento de organizações da sociedade civil autônomas do campo da promoção dos direitos. Segundo uma pessoa entrevistada: “O governo tem que dialogar com todo mundo, mas deve ter clareza sobre quem ele quer fortalecer”. Atualmente, não há uma política efetiva de fortalecimento das organizações da sociedade civil do campo democrático.

## Participação social na área econômica

Ao mesmo tempo em que foram criados diversos conselhos e processos de conferências para o debate e deliberação das políticas sociais, nenhum mecanismo participativo foi implementado nos espaços decisórios da política econômica. As decisões econômicas estão concentradas nas mãos de poucos. Isso tem se revelado uma verdadeira contradição e uma barreira para o avanço da participação, uma vez que as restrições determinadas pelas políticas macroeconômicas e fiscais afetam o alcance e o próprio desenho das políticas sociais.

Qualquer argumento no sentido de tornar as medidas econômicas mais transparentes, passíveis de influência e do controle social é refutado com a naturalização do discurso de que as mesmas são de natureza essencialmente técnica e que, portanto, devem ser tomadas por especialistas. Nesse sentido, diz-se que a economia colonizou a política, uma vez que em última análise as decisões “técnicas” indiscutíveis afetam o espaço de decisão da política, incluindo os conselhos e conferências.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS E OPORTUNIDADES

Não há dúvidas da importância da existência de espaços institucionais de participação social nas políticas públicas. O Brasil é um exemplo em inovação democrática, desde a criação do orçamento participativo até a atual estrutura de conselhos e conferências como parte de formulação e monitoramento cidadão das políticas.

Alguns desafios apresentados acima são antigos. A participação institucionalizada – foco deste estudo – é apenas uma parte da ideia de participação popular ou radicalização democrática. Foi o que o processo político histórico produziu até então no país, com suas oportunidades e desafios.

Segundo um dos palestrantes do seminário da ABONG realizado em fevereiro de 2024:

“Criamos mecanismos como conselhos e conferências para democratizar um Estado que não é democrático. Esses espaços deveriam ser mais enraizados na sociedade, mas passaram a ser espaços burocratizados. Mesmo com essas contradições, esses espaços são importantes para o reconhecimento de diversos sujeitos políticos (LGBT, ribeirinhos, quilombolas etc.) e foram

relevantes na resistência ao desmonte bolsonarista das instituições. Contudo, temos que reconhecer isso e ir além, incluindo pensar sobre mecanismos de democracia direta: referendun, plesbicito, projeto de Lei de iniciativa popular.

A arquitetura da participação não se realizou como um espaço de partilha de poder, mas na maioria das vezes para legitimar o que foi decidido, não gerando um acúmulo de forças e fortalecimento das organizações populares. Ainda são espaços estanques que não se comunicam e se relacionam com o outros. Temos que nos desafiar a pensar em outros espaços e formatos.

A participação deve dialogar com a vida concreta do povo. Como construir participação na base da sociedade? Participação institucionalizada na gestão dos equipamentos da cultura, saúde e educação. Olhamos muito para a dimensão da deliberação da política e menos para a sua implementação”

Cabe dizer que o resultado material da retomada da participação não se expressou nas decisões políticas em 2023. Segundo representantes da sociedade civil entrevistados, nenhuma agenda trabalhista relevante foi aprovada ou implementada nesse primeiro ano de governo. Nenhuma família rural foi assentada. Nada avançou na política de igualdade racial ou de moradia.

Com o orçamento público capturado por um Congresso Nacional fisiológico e conservador, as condições materiais para a efetivação das políticas públicas e avanços no marco legal dos direitos são escassas.



Uma agenda de radicalização democrática passa pelo desafio de aumentar a tomada de consciência das pessoas sobre as construções sociais e as políticas que criam e mantém a desigualdade. A organização popular na base da sociedade é que pode promover mudanças efetivas em prol da justiça social e da preservação ambiental. Sem esse elemento, a tendência é os espaços institucionais de participação se burocratarem e não se retroalimentarem com os anseios legítimos da população.

Apesar dos desafios, do ponto de vista institucional, algumas ações propostas pela Secretaria Geral da Presidência da República caminham em uma boa direção e deveriam ser acompanhadas pelas organizações da sociedade civil, tais como:

- O Fórum Interconselhos e a elaboração do PPA participativo: houve uma boa devolutiva por parte do governo sobre o que foi incluído ou não na proposta final. Essa retroalimentação por parte do governo sobre como as recomendações advindas da participação popular são incorporadas nas políticas é uma prática que deve ser mantida e ampliada para outros espaços;
- Orçamento Participativo a nível federal;
- Criação de espaços participativos na implementação das políticas públicas nos territórios, como a criação de conselhos locais de saúde em todas as 44.000 unidades básicas de saúde;

- Educação popular: embora seja fundamental, deve-se refletir sobre a proposta do governo em organizar a formação e educação popular. Esse deveria ser uma ação das organizações da sociedade civil e movimentos sociais apoiados pelo governo,
- Uso da tecnologia para a participação social, como as consultas virtuais. Esses mecanismos devem ser analisados com cuidado, no que diz respeito ao seu potencial de escala, mas com grandes limitações com relação a ser um espaço efetivo para o debate político.

Muito embora a retomada da participação social em 2023 tenha se dado de forma burocrática e sem ousadia, com uma falta da compressão do papel da sociedade civil democrática organizada e ameaças permanentes da extrema direita, há oportunidades de avançar ao longo dos próximos anos.

A frase “participação como método de governo” deve ser lida e efetivada em sua radicalidade e como elemento central de um projeto político democrático e popular. Ainda há muito para avançar.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? Caderno CRH, v. 33, p. 1-24, 2020.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso; et al. A trajetória da participação social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do IPEA (2010-2020). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art9>. Acesso em: 25 ago. 2024.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: GREEN, Duncan. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Resende de; et al. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no Governo Bolsonaro. Revista Dados, v. 67, n. 4, p. e20220118, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>. Acesso em: 25 ago. 2024.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan. Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam Internacional, 2009.

FARIA, Marcelo. Colegiados no governo federal: qualidade informacional e efeitos do decreto nº 9.759/2019. Especialização

Enap - Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), 2022. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7346>. Acesso em: 25 ago. 2024.

FARRANHA, A. C.; BATAGLIA, M. B. B. B.; DE PAULA, A. P. P. Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government—analyzing Brazilian federal decree 9.759/2019. *Revista Videre*, v. 13, n. 28, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.15272>. Acesso em: 25 ago. 2024.

MORAIS, Neira; SILVA, Maria Andréa Luz da; FROTA, Francisco Horacio da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, p. 223-246, 2021.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para Discussão, n. 1707, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Rio de Janeiro, fev. 2012.

TATAGIBA, Luciana (2004), *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo*, in L. Avritzer (ed.) *A participação em São Paulo*, São Paulo: Unesp.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; SOUZA, Clóvis; LIMA, Paula. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para Discussão, n. 1735, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Rio de Janeiro, maio 2012.

# APÊNDICE

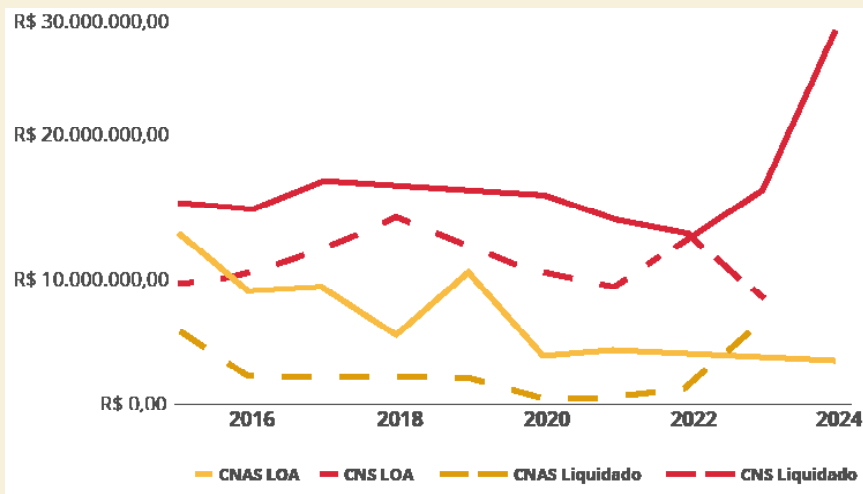
## *Um olhar preliminar sobre o orçamento dos Conselhos Nacionais*

Um antídoto contra a instrumentalização dos Conselhos de Políticas Públicas é a sua autonomia institucional e orçamentária. Esses espaços devem ser criados por Lei, com eleições de seus membros, possuindo equipe e orçamento próprio.

A análise de dados orçamentários nos permite olhar, sob outra perspectiva, a trajetória dos conselhos e o empenho das diferentes coalizões governamentais em mantê-los, reduzi-los ou ampliá-los. Os únicos colegiados a apresentarem ação orçamentária específica de 2015 a 2024 foram o CNS e o CNAS, instituídos por lei e historicamente mais resilientes, como já foi mencionado no texto. Observa-se, nos dados extraídos SIOF (Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento), que enquanto o CNAS sofreu cortes orçamentários significativos no período analisado, o CNS conseguiu manter certa estabilidade em seus recursos disponíveis, muito embora a execução orçamentária em 2023 foi muito baixa. Chama atenção, no caso do CNS, o salto de mais de R\$ 10 milhões em 2024, em relação ao orçamento aprovado, se comparado a 2023, e a manutenção do orçamento reduzido, no caso do CNAS.

Todos os valores estão deflacionados pelo IPCA-E de novembro de 2023.

**Gráfico 4** - Previsão orçamentária (dotação inicial) do CNS e do CNAS de 2015 a 2024 e orçamento executado entre 2015 e 2023



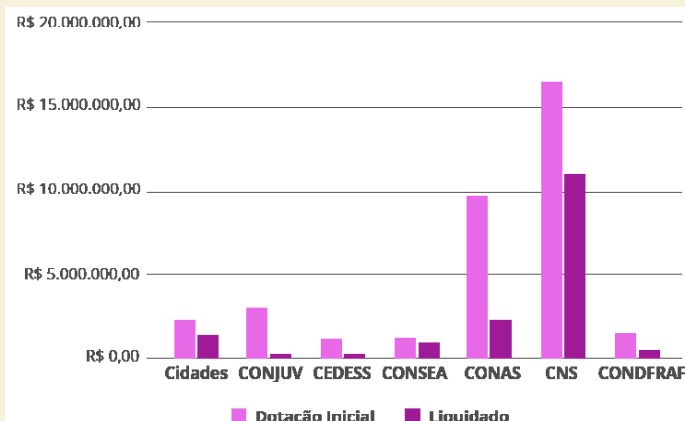
Fonte: Painel do Orçamento - SIOP. Elaboração própria.

Até 2016, último ano do governo Dilma, diversos conselhos, além do CNS e CNAS possuíam ação orçamentária própria, como é o caso do Condraf, do Conjuve, do Conselho de Cidades, do Conselhão e do Consea. Após esse período, as ações passaram a não aparecer mais na Lei Orçamentária, tendo sido criada uma ação agregadora, de código 216X - Funcionamento dos Conselhos e Comissões da Presidência da República, sob responsabilidade da Casa Civil. Essa ação mudou de código para 21AT em 2020, mas manteve-se com o mesmo objetivo. Em 2024, com a elaboração do PPA 2024-2027 e do primeiro orçamento do terceiro mandato do governo

Lula, além de retomar a ação 216X, muitas outras foram criadas, especificamente para alguns colegiados, como: Conselho Nacional do Esporte, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e CNDH.

Os gráficos abaixo mostram, respectivamente, as ações mencionadas no orçamento de 2016, a comparação do total previsto para os conselhos em 2016, 2020 e 2024, e a previsão detalhada para os conselhos no orçamento de 2024. Lembra-se que é possível haver despesas direcionadas aos colegiados externamente às ações pesquisadas. Esta análise contentou-se em coletar todas as ações orçamentárias que mencionam a palavra “conselho”.

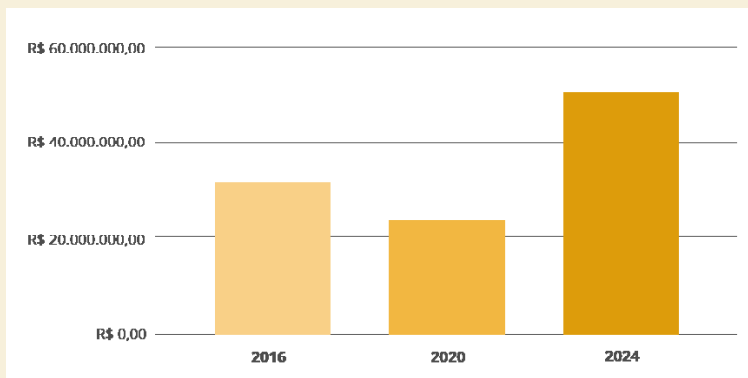
### Gráfico 5 - Ações orçamentárias destinadas a conselhos de participação em 2016



Fonte: Painel do Orçamento - SIOP. Elaboração própria.



## Gráfico 6 - Total previsto (Dotação Inicial) para conselhos de participação em 2016, 2020 e 2024



Fonte: Painel do Orçamento - SIOP. Elaboração própria.

### Metodologia de coleta dos dados visualizados no gráfico 06 acima

Para chegar ao valor total previsto no gráfico acima, esta pesquisa elencou todas as ações orçamentárias que mencionam algum conselho de participação em seu nome.

Em 2016, as seguintes ações foram incluídas: 215K - Funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF; 2016 - Funcionamento do Conselho Nacional de Saúde; 4420 - Funcionamento do Conselho das Cidades; 4901 - Funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 6215 - Funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social,



8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e 8700 - Funcionamento do Conselho Nacional de Juventude.

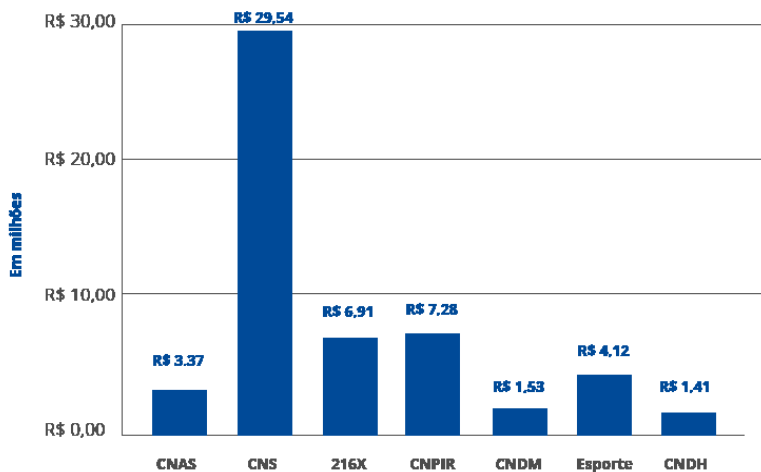
Em 2020, as seguintes ações: 21AT - Funcionamento de Conselhos e Comissões de Direitos, 2016 - Funcionamento do Conselho Nacional de Saúde e 8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Em 2024, as seguintes: 21GF - Apoio ao Funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR; 21FX - Funcionamento do Conselho Nacional do Esporte; Apoio ao Funcionamento do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, 21GH - Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e 216X - Funcionamento dos Conselhos e Comissões da Presidência da República. As ações são geridas pelos respectivos órgãos de suas áreas temáticas. A ação 216X é gerida pela Presidência da República.

É importante lembrar que podem existir despesas destinadas a conselhos de participação fora dessas ações, sendo a análise em questão um recorte do panorama orçamentário, mas um recorte bem próximo da realidade.

Infelizmente, não se pode dizer que há transparência suficiente nos gastos destinados aos colegiados. Em 2016, por exemplo, não é possível identificar por onde são executados os recursos aos conselhos que não estão na lista de ações acima. Em 2020 e 2024, a ação agregadora (21AT e 21FX) detalha os conselhos beneficiados no “Plano Orçamentário”, mas só alguns são mencionados.

## Gráfico 7 - Previsão (Dotação Inicial) para conselhos no orçamento de 2024 em R\$ milhões



Fonte: Painel do Orçamento - SIOP. Elaboração própria.

### Participação Social no PPA 2024-2027

No Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, instrumento de planejamento que contou com consultas populares e audiências territoriais, foi criado o programa estratégico 1149 - Reconstrução, Ampliação e Aprofundamento da Participação Social e da Democracia. Seu objetivo geral é ampliar a democracia participativa, a transparência e o controle social.

Seus objetivos específicos são:

- 0062 - Promover, por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável (CDESS), o diálogo social em âmbito nacional e internacional, visando debater temas relevantes de interesse da sociedade;
- 0066 - Promover, por meio do Conselho da Federação, o diálogo federativo e a cooperação intergovernamental, em âmbito nacional e internacional, visando debater temas e pautas prioritárias da federação;
- 0174 - Promover a participação da sociedade civil na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da Política e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO e Planapo);
- 0282 - Promover a participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- 0379 - Fortalecer a política de fomento e colaboração com as Organizações da Sociedade Civil;
- 0383 - Ampliar o diálogo entre a sociedade civil e órgãos e entidades públicas e entes da Federação para o tratamento de demandas sociais;

- 0384 - Promover a participação social nas políticas públicas pelos colegiados, conselhos e conferências e implementar a participação direta da sociedade nos processos de planejamento participativo e do orçamento participativo federal (OP - BR);
- 0387 - Desenvolver estratégias de participação social digital para democratizar os processos participativos;
- 0393 - Promover a participação social com educação popular nos territórios;
- 0403 - Promover a participação social nos processos associativos e organismos multilaterais integrados pelo Brasil e a participação em organizações e redes internacionais de participação social.  
Dentre as metas, chama a atenção os 277.500 participantes de atividades de educação popular por ano, os 2.000.000 de participantes nos processos de participação direta, como o Orçamento Participativo, por ano e o aumento do percentual de demandas sociais tratadas e respondidas para 75% em 2024.



## **Breves apontamentos sobre a análise exploratória do orçamento dos Conselhos Nacionais**

A finalidade desse apêndice foi trazer atenção aos aspectos orçamentários da gestão dos conselhos de políticas públicas. Podemos observar que a retomada da política de participação social, em 2023, tem sido refletida nos instrumentos de planejamento governamental e no orçamento federal.

Foi criado um programa estratégico no PPA 2024-2027 voltado para a reconstrução, a ampliação e o aprofundamento da Participação Social. Além disso, foram criadas ações orçamentárias para conselhos específicos e recriada a ação orçamentária 216X.

Cabe ressaltar que a dotação orçamentária inicial para os conselhos nacionais em 2024 é muito superior a dotação prevista em 2016 e 2020 (segundo ano do governo Dilma II e Bolsonaro). Consideramos os anos de 2016, 2020 e 2024 para efeito de comparação, pois são os primeiros anos onde o PPA criado pela nova gestão é refletido na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Uma das estratégias do governo Bolsonaro para destruir os espaços de participação criados por lei e que não poderiam ser extintos por decreto, como o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, foi uma asfixia orçamentária, como pode ser observado no gráfico 4.

É interessante observar, no gráfico 5, que em 2016, a execução orçamentária em todos os conselhos nacionais foi muito baixa, o que pode refletir a mudança política e programática ocorrida naquele ano com o início do governo de Michel Temer.

Esses dados corroboram com uma das conclusões do estudo de que o início da ofensiva contra os mecanismos de participação social ocorreu durante o governo de Temer e o que se vê a partir da eleição de Jair Bolsonaro foi uma inflexão declarada e intensificada.



# *EXPEDIENTE*

Coordenação editorial  
Franklin Félix  
Jhonatan Souto

Pesquisa  
Alexandre Ciconello

Apoio  
Bruno Lins

Revisão de texto  
Janaina Uemura

Diagramação  
Lais Oliveira

# **FICHA DAS ORGANIZAÇÕES**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Jan Martin Souverein, representante da FES no Brasil  
Gonzalo Berrón, diretor de projetos  
<https://brasil.fes.de>  
Contato: fesbrasil@fes.de

## **Associação Brasileira de ONG's**

Diretoria Executiva  
Aldalice Otterloo  
Carlos Magno Morais  
Cibele Kuss  
Débora Rodrigues  
Henrique Frota  
Juliane Cintra  
Keila Simpson

## **Diretoria estadual/regional**

Bahia/Sergipe  
Camila Veiga  
Edmundo Kroger  
Mônica Menezes



Ceará  
Lucia Albuquerque  
Nairóbi de Souza da Silva

Minas Gerais  
Célia Souza  
Carlos Nagib Monteiro

Pará  
Maria Raimunda dos Santos  
Gilvan de Souza

Paraná  
Cristiane Katzer

Pernambuco  
Wladimir Reis  
Nivete Azevedo

Rio de Janeiro  
Carla de Carvalho  
José Dionizio

Região Sul  
Daniela Tolfo  
Cris Bruel  
Bianca Tribéss

São Paulo  
Luanda Mayra  
Jéssica Ferreira  
Kátia Maia

## **Conselho De Ética**

Sônia Mota  
Romi Bencke  
Maria José Rosado  
Regina Adami

## **Conselho Fiscal**

Marcos José da Silva  
Paula Patrone

## **Escritório Nacional Da Abong**

Secretaria Executiva  
Franklin Félix

Gerência Administrativa  
Adriana Torreão

Gerência de Incidência e Projetos  
Danilo Feno

Projetos  
Erika dos Santos

Articulação  
Jhonatan Souto

Internacional  
Sara Branco

Comunicação  
Dora Lia Gomes  
Ezio Rosa  
André dos Santos  
Nathalia Santos

Jurídico  
Thales Antico Coimbra

Administrativo e Financeiro  
Wanderson Borges  
Roselaine dos Santos

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**  
BRASIL

  
**Abong**

