

## SEMINÁRIO

# "A RECONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRÁSIL"

7 e 8 de dezembro

RELATÓRIO FINAL

### Realização:



### Apoio:



# **Seminário “A reconstrução da participação social no Brasil”**

Brasília, 7 e 8 de dezembro de 2022

## **Coordenação Geral do Seminário**

Kátia Lima (Rede Brasileira do Orçamento Participativo)

Leonardo Avritzer (INCT Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação)

Wagner de Melo Romão (Rede Democracia e Participação)

## **Coordenação de Relatoria e Sistematização**

Lizandra Serafim

Monika Dowbor

## **Secretaria Executiva de Relatoria**

Tatiana Whately de Moura

## **Equipe de Relatoria**

Ana Vaz

Beatriz Sanchez

Gabriel Elias

Helena Dolabela Pereira

Larissa Zanotti

Mariana Fonseca

Priscila Delgado de Carvalho

Priscila Zanandrés

Sérgio Feitosa

Tatiana Whately de Moura

Tatiana Oliveira

Victoria Lustosa Braga

## **Equipe de sistematização**

Euzeneia Carlos

Debora Rezende de Almeida

Lizandra Serafim

Marisa Von Bulow

Monika Dowbor

Priscila Delgado de Carvalho

Rebecca Abers

## **Sistematização e síntese**

Adrian Gurza Lavalle

## **Revisão final**

Lizandra Serafim

Wagner de Melo Romão

# Seminário “A reconstrução da participação social no Brasil”

## Introdução

A transição para o novo governo Lula requer um diagnóstico sobre o desmonte da participação social no período anterior e também uma reflexão sobre os termos da relação entre o governo federal e os movimentos sociais e a sociedade civil para o próximo período.

Em busca de contribuir para as tarefas do Conselho de Participação Social do Gabinete de Transição Governamental, a Rede Democracia e Participação, o INCT Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação e a Rede Brasileira de Orçamento Participativo se uniram para realizar o Seminário "A Reconstrução da Participação Social no Brasil" nos dias 7 e 8 de dezembro de 2022, no Auditório do Sindicato dos Jornalistas, no City Offices Jornalista Carlos Castello Branco, em Brasília.

O evento reuniu mais de 1.300 pessoas, entre participantes presenciais e virtuais, através do Zoom e contou com transmissão ao vivo no YouTube. Lideranças de movimentos sociais, representantes de organizações da sociedade civil, acadêmicos e gestores públicos construíram coletivamente reflexões acerca do momento atual, desafios e propostas para a reconstrução da participação em nível nacional na nova gestão que se inicia em janeiro de 2023.

Este documento reúne e sistematiza reflexões e propostas construídas ao longo destes dois dias de intenso trabalho. Apresenta, inicialmente, oito propostas sintéticas extraídas dos debates realizados ao longo do evento. Em seguida, são apresentados diagnósticos, prognósticos e propostas, organizados por eixo temático correspondente a cada uma das mesas realizadas no Seminário. O documento foi elaborado com o intuito de contribuir para o processo de transição de governo em curso, em especial com os trabalhos do Conselho de Participação Social, para que a reconstrução da participação social e democratização das instituições e da sociedade brasileira se efetivem neste novo contexto. Esperamos ser partícipes da construção democrática tão desejada e necessária. Boa leitura!

## Seminário “A reconstrução da participação social no Brasil”

### 8 PROPOSTAS PARA A RECONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

- 1) *Reconstruir e transformar*, com criatividade e ousadia, um novo padrão de porosidade do governo federal que garanta efetividade à participação. *Reconstruir* as instituições da participação social e políticas orientadas por mecanismos de participação que foram destruídas; e *transformar* para ir além e avançar na informação de qualidade, comunicação, educação popular e conscientização.
- 2) Tornar a participação social mais transversal, resgatando o papel da Secretaria Geral da Presidência da República, criando pontos focais para participação em todos os órgãos da Administração Pública Federal, e um Conselho Nacional de Participação Social (CNPS) com funções de acompanhamento e articulação. Maior transversalidade também pode ser atingida se o planejamento orçamentário for utilizado como mecanismo de inserção da participação em todas as áreas.
- 3) Estabelecer um Sistema Nacional de Participação Social com as seguintes características: popular, integrado, deliberativo, fiscalizador e orientado por princípios de equidade de gênero e raça e de inclusão, munido de mecanismos ativos de busca de grupos excluídos e mais vulneráveis, ou de segmentos fundamentais como os jovens. O SNPS deverá contemplar e impulsionar modalidades de participação pouco desenvolvidas no país, notadamente os mecanismos de democracia direta e um Programa de Formação Nacional de Educação Popular.
- 4) *Revogar, reativar e restituir*. *revogar* o Decreto 9.759/2019 que extinguiu os órgãos colegiados da administração pública federal; *reativar* conselhos extintos antes do Decreto, como o CONSEA, e as conferências nacionais, que foram paralisadas; *restituir* conselhos e conferências de funções, recursos e composição que foram alteradas visando minar sua atividade. Garantir a implementação do Novo Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC).
- 5) Desenvolver um processo de OP nacional que seja inclusivo, deliberativo e efetivo, articulado com o calendário do ciclo do planejamento orçamentário para que se possa garantir a previsão orçamentária e efetiva execução das decisões tomadas nas instâncias participativas. Há diferentes caminhos possíveis para avançar na implementação de um OP nacional. Um deles seria vincular Conferências de políticas públicas, Conferências livres e Conselhos à elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais. Outro caminho possível seria o OP nacional definir os investimentos federais (obras e políticas públicas) realizados nos Estados e Municípios e fomentar, mediante condicionalidades aos repasses, a participação da sociedade na definição dos Orçamentos Estaduais e Municipais destinados aos investimentos.
- 6) Valorizar as experiências de definição, implementação e fiscalização de políticas públicas por movimentos sociais, reconhecendo sua contribuição ao aprimoramento das políticas e ao uso mais eficiente de recursos públicos e, ao mesmo tempo,

fortalecendo as capacidades de organização e mobilização da sociedade civil. Ampliar essas políticas públicas e facilitar sua implementação, incorporando outras experiências de atuação dos movimentos sociais que têm se mostrado bem-sucedidas (incorporar as cozinhas comunitárias, que foram feitas pelos movimentos de moradia na pandemia; ou os cursinhos pré-vestibular existentes nas periferias urbanas).

- 7) Avançar na educação popular como uma fase fundamental da participação, tendo por referência marcos existentes e interrompidos, como a Política Nacional de Participação Social, o Sistema Nacional de Participação Social e o Marco da Educação Popular para políticas públicas. Vincular a Educação Popular ao centro articulador da participação no governo, ampliando o escopo da educação para incluir a formação da burocracia estatal (gestores e corpo técnico) em colaboração com a ENAP e outras instâncias de formação de servidores. Será preciso articular educação, comunicação, mobilização e cultura, incorporando diferentes linguagens, inclusive artísticas, ao processo de educação para a participação cidadã. E, ainda, trabalhar estratégias de comunicação massiva através da EBC, da mídia comercial e da articulação com movimentos sociais e organizações comunitárias atuantes no território, para o conhecimento e a valorização dos processos participativos pela população.
- 8) Inovar na implantação de mecanismos de deliberação e participação direta de cidadãos (assembleias cidadãos, mini-públicos), com potencial para mobilizar e qualificar o debate público, principalmente em pautas marcadas pela polarização e desinformação. Merece especial atenção a incorporação da tecnologia digital, não como um canal paralelo de participação, mas como uma forma transversal de alimentar a participação do cidadão e o conhecimento de suas demandas.

## Mesa de abertura

### Expositores:

- Renato Simões, representando Gleisi Hoffmann - Coordenadora de Articulação Política do Gabinete de Transição Governamental
- Gilberto Carvalho - Ex-ministro chefe da Secretaria Geral da Presidência da República
- Wagner de Melo Romão - Rede Democracia e Participação
- Leonardo Avritzer - INCT Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação
- Kátia Lima - Rede Brasileira do Orçamento Participativo

## Diagnóstico

- Uma avaliação comum perpassou todas as falas: embora o sistema de participação institucionalizada construído entre 2003 e 2016 tenha levado a importantes avanços nas políticas públicas brasileiras, tais avanços foram insuficientes. Dois expositores mencionaram as jornadas de junho de 2013 como marco histórico que revelou essa insuficiência. Naquele momento, as massas que foram às ruas exigindo maior responsividade do Estado não tinham conhecimento do arcabouço participativo estabelecido no país. O sistema institucionalizado de participação assim se mostrou incapaz de chegar ao cotidiano e à consciência da população, para além de “elites” mobilizadas.
- Outro tema que perpassou as falas é de que o foco em governar em nível institucional afastou a esquerda da população, ao mesmo tempo que o ideário da direita, dotada de uma nova “mística”, conseguiu se disseminar nas “mentes e almas do povo”. Foi mais “fácil” derrubar Bolsonaro nas urnas do que será mudar as ideias de extrema-direita instaladas nas cabeças dos seus eleitores.
- Estamos na etapa de “governo de transição” e de disputa, durante a qual poderão ou não ser criadas as condições para um projeto de longo prazo. Boa parte dessa disputa envolve a política “dura”, pois para que tenhamos a capacidade de implementar uma nova agenda são necessárias as reformas tributária e fiscal.
- Especificamente em relação ao Conselho de Participação Social, foi observado que é pela primeira vez que algo parecido é criado em um governo de transição. O Conselho reúne os grupos da sociedade civil que se mobilizaram durante a campanha para eleger Lula (Frente Brasil Popular, Frente Brasil Sem Medo e Fórum das Centrais Sindicais). A criação do Conselho é um importante passo no sentido da reconstrução da participação social.

## Prognóstico e propostas

- Considerando que o que foi construído no passado foi insuficiente, todos os participantes enfatizaram de alguma maneira que a agenda de reconstrução da participação social no Brasil não pode apenas reconstruir o que foi desmontado. É preciso “reconstruir e transformar”.

- Outra ideia recorrente diz respeito à necessidade da inovação. É preciso exercer a criatividade e ousadia para produzir um novo padrão de porosidade do governo.
- É necessário ir além do institucional – não podemos depender apenas da máquina pública. O governo tem que fazer educação popular, criar consciências, informar, comunicar, romper o isolamento da esquerda em relação “à grande massa”. Precisamos de um “governo pedagogo”.
- A participação precisa ir além do “diálogo”, superando a tendência à participação como “escuta” detectada por alguns observadores no período anterior, e se voltando à entrega de resultados.
- Além de resgatar a força da Secretaria Geral, deve haver um ponto focal para participação em todos os órgãos da Administração Pública Federal.
- Usar o Orçamento Participativo nacional como mecanismo de inserção da participação em todas as áreas. Ele deve ser simples, objetivo e com processo participativo iniciado nos primeiros dias de governo. Deve-se colocar a participação popular no centro do planejamento orçamentário.
- Inserir mecanismos participativos em todos os programas fundamentais do governo, como o Bolsa Família.
- Promover mutirões nacionais de alfabetização, combate à fome e outros, trazendo a juventude para a ação, considerando que os jovens foram muito importantes para a campanha presidencial e têm vontade de continuar mudando o Brasil.
- Retomar os avanços interrompidos de aumento de participação de massa por meio das plataformas digitais.

## Mesa 1 – Movimentos sociais na formulação e implementação de políticas públicas

**Coordenação:** Wagner Romão (Nepac/ Unicamp – RDP)

**Expositores:**

- Fernanda Cruz (Articulação do Semi-Árido Brasileiro) - Programa Um Milhão de Cisternas
- Antonia Ivoneide "Nenê" (MST) - Programa de Aquisição de Alimentos
- Josué Rocha (MTST) - Minha Casa Minha Vida Entidades
- Pedro Vasconcelos - Programa Cultura Viva
- Luciana Tatagiba (Nepac/Unicamp)

### Diagnóstico

- O diagnóstico geral comum ressalta a importância de se reconstruir a relação entre Estado e sociedade civil nos marcos de uma interação democrática, inclusiva e participativa. A reconstrução precisa operar em dois flancos: 1) Enfrentando os retrocessos e desmontes da participação social no governo federal e das políticas públicas desenvolvidas com intensa participação de movimentos sociais. Aqui os retrocessos ocorreram através de: a) Decreto 9.759/2019 que extinguiu os órgãos colegiados da administração pública federal; b) alterações no regimento dos Conselhos criados por lei que impõem limites ao controle social da sociedade civil; c) redução do repasse de recursos para organizações da sociedade civil executarem programas governamentais de interesse social; e d) criminalização e repressão de movimentos sociais e ativismos de esquerda; e 2) Avaliando as experiências de participação e de relação Estado e sociedade civil que ocorreram nos governos petistas anteriores no âmbito federal, com o intuito de: a) identificar as potencialidades dos experimentos bem-sucedidos de interação socioestatal na elaboração e implementação de políticas públicas; b) reconhecer os limites de processos participativos e da burocracia governamental para a gestão compartilhada de políticas setoriais.
- Foi enfatizada a importância da participação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil nas etapas de elaboração e implementação de políticas públicas, bem como os efeitos dessa participação nos resultados das políticas setoriais e nos atores sociais.
- A incidência na origem, elaboração e implementação de políticas públicas mediante a participação de movimentos sociais e organizações civis foi discutida à luz de casos emblemáticos como o Programa Um Milhão de Cisternas, o Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cultura Viva. Nesses casos constata-se: 1) a origem de políticas públicas em experiências inovadoras para solução de problemas de interesse social, construídas originalmente por movimentos sociais e organizações civis, incorporadas como alternativas de políticas e convertidas por gestores governamentais em instrumentos de políticas (p.e. o Programa Um Milhão de Cisternas oriundo de inovação social da Articulação do Semi-Árido Brasileiro -ASA); 2) a implementação de programas governamentais por organizações da sociedade civil mediante a execução de serviços com o financiamento do Estado (p.e. Minha Casa Minha Vida Entidades e o Programa de Aquisição de Alimentos); 3) o aumento



da eficácia no uso de recursos públicos e nos resultados nas políticas (p.e. Programa Um Milhão de Cisternas, o Programa Cultura Viva e MCMV-E).

- Constatou-se ainda que a participação da sociedade civil na produção de políticas públicas gera consequências nos próprios atores sociais, através de processos de engajamento e mobilização social que impulsionam a participação. A elaboração e implementação destas políticas, cunhadas de “programas associativos”, constituem em si um processo de mobilização social, para além de serem programas governamentais. Desde a elaboração da metodologia até a sua implementação, são promovidas dinâmicas de participação nos territórios visando “não apenas executar as políticas, mas tomar parte”. Nesse sentido, os programas associativos conduzem a uma participação social que inclui as experiências dos movimentos e organizações, seu saber popular, sua expertise e aprendizado acumulado ao longo das trajetórias. Mas também há aprendizados, por exemplo, na captação e gestão de recursos públicos e suas exigências burocráticas e jurídicas. Em poucas palavras, um “ensinar e aprender com as experiências” de solução de problemas de interesse e social.

### **Prognóstico e propostas**

- A criação do Conselho Nacional de Participação Social (CNPS) é apontada como importante alternativa no processo de reconstrução da participação. Com ele é enfatizada a relevância de um organismo central que conduza a participação em todos os ministérios, secretarias e departamentos. Mais: que garanta a interligação entre eles, aos moldes de uma intersetorialidade da participação.
- É necessário reconhecer os limites da participação nos governos do PT, evitando o risco de meramente reeditar o que foi feito antes. Nesta perspectiva, são apontados como fundamentais a construção de um novo padrão de porosidade na relação Estado-sociedade nas diferentes áreas de políticas e o trabalho no campo da comunicação com a sociedade (inclusive mediante formação política e educação popular).
- O desafio da inovação consiste no desafio da transformação da participação em si. Promover a federalização e territorialização da participação, elevando a consciência social de participação política e cidadania na sociedade, mediante novos mecanismos de participação que articulem as massas.
- Aponta-se também a importância de reconstruir os processos de participação social que efetivamente promovem o debate público. É preciso buscar uma participação que seja representativa e que tenha representatividade, cuidando dos vínculos com as bases.
- Ao lado da questão da representação na participação social, o recorte de gênero e etário estão presentes enquanto desafios da participação. Promover o protagonismo das mulheres nos Conselhos e na implementação dos programas. Promover campanhas de mobilização e organização popular dos jovens, colocando os jovens como partícipes deste processo de mudança com vistas à reconstrução da participação e da relação Estado-sociedade civil.

- Considerar como políticas públicas e formas de participação as atividades desenvolvidas pelos movimentos como cozinhas comunitárias, hortas urbanas, cursinhos pré-vestibular existentes nas periferias urbanas etc. Governo deve apoiar essas iniciativas para multiplicá-las.
- É preciso promover o aumento da participação não só na implementação das políticas, mas na estruturação e no monitoramento, ampliando a influência da sociedade civil nas etapas do ciclo de políticas públicas.
- Ampliar programas associativos para outras áreas de políticas públicas e garantir que eles tenham uma fatia maior do orçamento.
- Para garantir a participação efetiva dos movimentos nos programas de políticas públicas, é preciso: rever excessivas exigências burocráticas dos programas; promover jornadas de capacitação dos técnicos estatais com participação dos movimentos sociais e promover oficinas de capacitação das organizações populares, mobilizando lideranças com experiência na implementação das políticas.
- Por fim, garantir a implementação do Novo Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC), Lei 13.019/2-14, criado no governo Dilma e aprovado pelo Congresso Nacional, é apontado como necessário. Interrompida pelo golpe, a implementação do MROSC deve favorecer a execução de políticas pela sociedade civil, tendo em vista os marcos jurídicos e administrativos da colaboração Estado-sociedade civil.

## Mesa 2 – O desafio do Orçamento Participativo nacional

**Coordenação:** Kátia Lima e Eduardo Marques (RBOP)

**Oficina de discussão sobre o OP nacional, elaborada a partir de proposta da Rede Brasileira de Orçamento Participativo**

### Diagnóstico

- O orçamento participativo (OP) foi exportado para várias localidades em todo o mundo. No Brasil, municípios com perfis e partidos variados implementaram OPs, mas houve um declínio grande depois de 2003.
- O orçamento secreto favorece a inclusão do OP no debate público como uma contraposição que valoriza a transparência e a participação ou controle social dos recursos públicos. O desmonte das políticas públicas nos últimos quatro anos e o orçamento público definido para 2023 é irreal, fictício e não debatido pela sociedade. Sabe-se da histórica preponderância do setor financeiro na definição do orçamento público federal.
- Um dos principais desafios é construir um processo de OP nacional que seja de fato deliberativo e participativo. Há um desafio da restrição orçamentária e fiscal, mas é possível inserir mecanismos participativos e de controle relacionados aos repasses não obrigatórios.
- A transparência, fiscalização e controle são fundamentais. Um grande desafio relacionado ao monitoramento é apresentar informações em linguagem acessível para garantir a participação da sociedade e não apenas de especialistas. Desenvolver um processo de comunicação massivo para se conhecer o orçamento público e como se dá a participação no ciclo orçamentário é fundamental para garantir que o OP se dissemine na sociedade.
- Desafios importantes para a construção de um OP nacional dizem respeito à questão da escala; às desigualdades regionais, às diferenças centro-periferia e cidade-campo; às resistências políticas de estados e municípios; à dificuldade de dar continuidade a essas iniciativas com mudança de governos. A experiência de OPs em nível estadual mostra o potencial de ampliação da experiência participativa no orçamento do nível municipal para o estadual e para o federal.
- A comunicação é uma dimensão muito importante para qualificar a participação no OP e assegurar que a sociedade tenha conhecimento e faça uso dessa ferramenta cidadã.
- Muitos delegados e participantes se referem ao OP como “escola de cidadania”. Há um elemento pedagógico de educação cidadã intrínseco à própria metodologia do OP.

### Prognóstico e propostas

- Os instrumentos de planejamento de políticas públicas precisam estar alinhados com o processo de participação no orçamento federal. É fundamental a articulação do processo do OP com outros instrumentos participativos e organizativos como Conferências de políticas públicas, fóruns e Conferências Livres, em um sistema de participação. Também é fundamental que os processos do OP sejam articulados com o calendário do ciclo do planejamento orçamentário para que se possa garantir a previsão orçamentária e efetiva execução das decisões tomadas nas instâncias participativas.
- O OP nacional deve definir os investimentos federais (obras e políticas públicas) realizados nos Estados e Municípios e fomentar a participação da sociedade na definição dos Orçamentos Estaduais e Municipais destinados aos investimentos.
- O OP nacional deve incidir prioritariamente sobre o PPA, a LDO e a LOA. É urgente que o processo de planejamento orçamentário seja aprimorado em nível federal, para que não haja uma desassociação entre PPA, LDO e LOA. A articulação institucional entre os órgãos responsáveis pelos processos participativos no orçamento e pela gestão orçamentária é fundamental.
- O OP nacional precisa ter centralidade política no governo. Tal centralidade deve se traduzir em proximidade institucional ao centro estratégico e decisório do governo, além da garantia do caráter deliberativo do OP.
- O governo federal deve se valer de seu poder de indução em relação aos níveis subnacionais para fomentar a construção de um OP nacional articulado com a arquitetura da participação já existente. Trata-se de uma oportunidade política ímpar, de transformar a agenda política no país.
- Possibilidade de introduzir a articulação com níveis subnacionais, por exemplo, com prefeituras ou determinadas regiões dispostas a se articular com o OP nacional graças a repasses de recursos condicionados à implementação de processos participativos nessas localidades e ao controle e fiscalização desses recursos. Seria necessário desenvolver uma metodologia uniforme de indução (incentivos) para estados e municípios.
- Trabalhar estratégias de comunicação massiva através da EBC e da grande mídia, e com movimentos sociais e organizações comunitárias atuantes no território, para que a informação sobre os processos participativos e sobre o funcionamento do orçamento e das políticas públicas chegue à população de forma objetiva, e para impulsionar processos formativos permanentes. Vale destacar que existe disputa nas instituições participativas, e que, no contexto atual, a disputa entre diferentes projetos de sociedade e pelo sentido da democracia é bastante acirrada.
- Apesar do caráter eminentemente pedagógico da participação, é preciso investir em processos explicitamente formativos, tanto da sociedade civil quanto do poder público, garantindo a participação efetiva dos mais vulneráveis e equidade no processo participativo. É preciso, ainda, formação técnica para executar o processo participativo.

- As diferentes linguagens e ferramentas comunicacionais serão importantes para aprimorar a participação e envolver públicos de forma ampla: meios digitais, jogos, teatro do oprimido, etc.

## Mesa 3 – Conselhos e Conferências Nacionais: avaliação do desmonte e perspectivas da retomada

**Coordenação:** Lindijane Almeida (UFRN/RDP) e Lizandra Serafim (UFPB/RDP)

### **Expositores:**

- Carla Bezerra - NDAC/Cebrap - Conselho de Participação Social
- Daniel Avelino - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
- Ana Paula Souza - Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida
- Carmen Silva - Articulação de Mulheres Brasileiras / Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político

### **Diagnóstico**

- Problemas enfrentados pelos Conselhos e Conferências são anteriores ao governo Bolsonaro. Alguns deles são: ausência de caráter deliberativo; falta de recursos financeiros; desvinculação entre fóruns; ausência de paridade entre membros da sociedade civil e do Estado; ausência de equilíbrio de gênero e de raça.
- No governo Bolsonaro os problemas foram aprofundados pelo desmonte generalizado da estrutura participativa baseada em Conselhos e Conferências, implementado por meio de instrumentos como medidas provisórias, decretos e portarias. Algumas das principais alterações no funcionamento dos Conselhos foram: interrupção de mandatos, redução da periodicidade das reuniões, mudança nas formas de indicação de membros.
- Mas esse desmonte não foi homogêneo: variou de acordo com o desenho institucional e a inserção dos Conselhos na comunidade da política. Mesmo nesse contexto, alguns Conselhos demonstraram forte resiliência e continuaram atuando. Na área de política social, alguns Conselhos foram menos afetados em função da capacidade de mobilização da sociedade civil, enquanto aqueles da área de desenvolvimento econômico foram menos afetados por sua pauta ter menor conflito com a agenda de governo.
- O poder Judiciário também ajudou a colocar freios no desmonte, ao ser acionado pela oposição e definir como inconstitucional a norma que dificulta a participação da sociedade civil em Conselhos deliberativos.
- O desmonte deve ser compreendido como uma posição política do governo Bolsonaro, cujo objetivo era enfraquecer possíveis focos de resistência às suas políticas. Não por acaso, os Conselhos mais afetados são em áreas como meio ambiente e direitos humanos.
- Por outro lado, alguns fóruns de participação digital foram mantidos e fortalecidos durante o Governo Bolsonaro. Esses espaços oferecem grande potencial de inclusão, mas ao mesmo tempo também trazem riscos, como a possibilidade de atomização da participação.

- O perfil da sociedade civil mudou nos últimos anos, em especial quanto ao fortalecimento de setores conservadores e de ultra-direita. Alguns temas geraram importantes disputas de narrativas, como por exemplo vacina e *homeschooling*.
- Também importa considerar o tema da violência política, que já existia, mas se impôs na política brasileira de maneira mais generalizada nos últimos anos.
- Conselhos não estão plenamente implementados em nível municipal (exemplo de conselhos da área de soberania alimentar no Rio de Janeiro).
- Conselhos e Conferências não são capazes de, por si só, democratizar o Estado brasileiro, eles devem ser parte de um sistema de participação social mais amplo
- Apontou-se uma prudente moderação de expectativas e advertiu-se acerca do risco do “efeito esponja” dos Conselhos, que vão assumindo mais tarefas e atividades que não fazem parte das suas atribuições iniciais, porque estão “disponíveis” e aparecem como “alternativas” para atender diversas lacunas e déficits democrático.

### Prognóstico e propostas

- Revogar o Decreto 9759/2019.
- Elaborar protocolos para garantir a segurança dos participantes das iniciativas, tanto presenciais como virtuais.
- Constituir um Sistema Nacional de Participação Social integrado, articulado, deliberativo, fiscalizador e com instâncias paritárias de gênero e raça.
- Vincular as Conferências à elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais, para que as resoluções das Conferências tenham impactos no orçamento público.
- Integrar bases de dados (ouvidorias, audiências, consultas) às experiências de participação.
- Ampliar participação via mecanismos de democracia direta, articulados com as instituições participativas.
- Buscar ativamente grupos excluídos, com o desenvolvimento de estratégias específicas para que esses grupos possam participar.
- Pensar metodologias de participação nos Conselhos e nas Conferências, considerando a disputa entre movimentos progressistas e conservadores.
- Elaborar uma política de comunicação e educação popular, com um caráter dialógico, construída através da articulação entre sociedade civil e governo.
- Inserir os jovens nos espaços participativos, por exemplo a partir de experiências como o OP jovem.

- Atuar para criação de Conselhos em nível municipal, com participação de atores que estão nos territórios. Oferecer formação cidadã a esses atores.
- Criar instância federal responsável pelo combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional, com capacidade técnica e política para provocação, articulação e coordenação interministerial, envolvendo os órgãos que atuam nas diversas etapas dos sistemas alimentares, numa pactuação federativa associada à participação social.
- Reinstalar o CONSEA e convocar a Sexta Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 2023.



## Mesa 4 – Participação, educação popular e transformação social

**Coordenação:** Rosangela Paz (NEMOS PUC-SP / RDP)

**Expositores:**

- Pedro Pontual - Conselho de Educação Popular da América Latina e do Caribe - CEAAL
- Raimunda de Oliveira - coordenadora pedagógica da Escola Nacional de Formação da Contag - ENFOC
- Patrícia Mourão - ex-gestora da Secretaria de Desenvolvimento Territorial / MDA
- Célio Turino - ex-secretário de Cidadania Cultural / MinC

### Diagnóstico

- Educação popular e participação precisam ser pensados como face da mesma moeda e de maneira integrada. A criação dos espaços em si não gera educação e aprendizado. Educar para gerar comprometimento coletivo e transformação dos indivíduos.
- Educar para incidir no campo de valores da sociedade e ativação de outros afetos. A direita diagnosticou bem a relação entre participação, representação e emoções e a necessidade de gerar novos consensos.
- Participação popular existiu em grande escala, mas limitada, em alguns casos quanto à devolutiva do que foi discutido e deliberado. O desmonte em algumas áreas também se iniciou antes mesmo do golpe, com redução de recursos e incentivos.
- Participação como método se concretizou parcialmente: mais efetiva onde havia mais pressão sociedade civil e maior sensibilidade das lideranças do governo.
- Diálogo limitado com a sociedade organizada. Necessário incluir o povo, e ir além de Conferências e Conselhos. Além de diversificar os grupos da sociedade civil que acessam os espaços, especialmente em termos de gênero, raça, juventude.
- Ações formativas existentes carecem de escala.
- Falta de garantia de financiamento para os programas de formação e participação.
- Falta de articulação com instâncias decisórias, ministeriais e com o PPA – exemplo onde ocorreu: PRONAT, previsto no PPA, permitia dar vazão às discussões dos territórios da Cidadania.

### Prognóstico

- Revisitar os marcos existentes e interrompidos, Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social e Marco da Educação Popular para políticas públicas.
- Incluir na Política Nacional de Participação Social um Programa de Formação Nacional de Educação Popular, continuada e com recursos.

- Educação Popular e participação devem estar no mesmo centro articulador do governo, por exemplo, a Secretaria Geral da Presidência da República, e ao mesmo tempo localizadas institucionalmente em cada ministério de maneira a pensar ações de participação e de educação em programas, projetos e implementação das políticas.
- Pensar processos de formação para a burocracia estatal, gestores e corpo técnico, articulando com ENAP e outras instâncias de formação de servidores.
- Garantir recursos e financiamento para as ações.
- Para alcançar povo não organizado é possível articular educação, comunicação, mobilização e cultura, incorporando diferentes linguagens, inclusive artísticas, para atrair outros segmentos. Exemplo: Pontos de Cultura.
- Combinar formação, organização e ação nos territórios. Criar ações de capacitação com vistas a fortalecer a organização do povo e ações de formação para gestão, implementação e monitoramento de políticas. Experiências que podem ser pontos de partida: Pontos de Cultura e Territórios da Cidadania.
- Ampliar modelos ampliados de formação e participação como mutirões para Educação de Jovens e Adultos com educadores populares, mutirões para formação popular e também diálogo com territórios, e que envolva públicos diversos
- Comunicar e articular com redes existentes. Exemplos: Rede de Educação Cidadã, Comitês populares já existentes no território e no nível micro de maneira a articular com o projeto nacional.
- Articular as ações no território com processos de gestão e implementação no nível federal, integrando os programas e os referenciando no PPA.

## Mesa 5 – Novos formatos participativos para o governo federal

**Coordenação:** Leonardo Avritzer (IDDC - UFMG)

**Expositores:**

- Giovanni Allegretti - CES - Universidade de Coimbra - Portugal
- Ernesto Ganuza - IESA / Córdoba - Espanha
- Ricardo Poppi - Instituto Cidade Democrática / Felicilab
- Silvia Cervellini - Delibera BR
- Vanessa Meneguetti - Instituto de Governo Aberto
- João Paulo Santos - Advocacia Geral da União (AGU)

### Diagnóstico

- Alguns espaços no governo federal são refratários à participação, mas precisam incorporar mecanismos de participação pois, se não for assim, tornam-se nichos de autoritarismo e corporativismo.
- Mecanismos Digitais foram incorporados em diversas áreas da gestão, mas de forma fragmentada. Precisam de outro lugar na participação: é uma dimensão da vida humana, transversal aos mecanismos de participação e está na interseção entre gestão, participação e comunicação. A cidadania não acessa governo de forma fragmentada, por isso as esferas precisam estar integradas em uma experiência única. O debate digital sobre o Marco Civil da Internet trouxe inovações metodológicas, as quais precisam ser resgatadas para enfrentar os desafios atuais, como a regulação das plataformas.
- Alguns desafios da participação estão ligados a assimetrias de poder, informação e conhecimento. Entre burocratas e população há dificuldade de comunicação e a relação é desigual. É preciso, por meio de formação e qualificação, melhorar a qualidade dos espaços participativos, garantir que não sejam homogêneos e elitizados e que usuários e grupos diversos sejam ouvidos.
- Processos de participação internacionais apontam oportunidades e desafios. A Europa experimentou mudanças na escala de participação com as *Conferências sobre o futuro da Europa*. Na Espanha, os Indignados disputaram a imaginação política e incluíram na agenda um “espírito participativo”, impulsionando práticas como assembleias cidadãos por sorteio e debates temáticos. O dilema é que articulação com políticas públicas é muito difusa.

### Prognóstico e propostas

- O Estado precisa assumir postura ativa, buscando as pessoas para informar e para participar do desenho e implementar políticas públicas.
- É preciso um Estado aberto para as pessoas compreenderem estruturas e poderem pautá-las. Também a integração e transversalidade entre os poderes e participação no Executivo, Legislativo e Judiciário.
- Controle social pós participação. Importante cidadãos saberem o que gerou, para onde foi, poder realizar o controle social.

- É fundamental reconhecer a importância da juventude, que sente distância da institucionalidade. Oferecer programas de formação e qualificação de lideranças e de jovens para que lideranças jovens promovam iniciativas de participação comunitária.
- Garantir pontos focais de participação nos ministérios, bem como a integração entre setores responsáveis pela participação e transparência.
- É preciso inserir a participação em todos os setores do governo. Na AGU, instância de arbitragem do governo federal, é necessário incluir participação, por exemplo, na Câmara de Conciliação e Arbitragem. O ganho é duplo, por mérito e também pela formação da burocracia estatal na dinâmica da participação.
- A deliberação cidadã - assembleias cidadãs, mini-públicos - tem potencial para mobilizar e qualificar o debate público, principalmente em pautas marcadas pela polarização e desinformação. Mini-públicos e assembleias cidadãs podem compor o sistema de participação e deliberação, reforçando outros modos de participação já existentes. Conselhos e Conferências podem convocar assembleias cidadãs.
- A construção de sistemas participativos deve contemplar canais diferentes que possam ser conectados e oferecer diferentes maneiras de envolver o público, mediante metodologias diversas. Trabalhar questões de representação de atores sem voz, por exemplo, por meio de jogos.
- Em relação aos mecanismos de participação, é oportuno parar de pensar o digital como um canal adicional. É preciso criar competência para analisar dados das interações dos cidadãos com o governo, não criar bases novas, mas aproveitar infraestruturas existentes, como o portal de serviços do Governo Federal (gov.br), com 140 milhões de brasileiros cadastrados que interagem com mais de 2 mil serviços. Trata-se de inserir camadas de participação, envolver usuários na governança das políticas. Um "participa pix", com *cash back*, benefício para alguns tipos de participação.
- Diversas tipologias de processos participativos estão sendo experimentadas na Europa e há aprendizados a serem considerados. É preciso pensar como ligá-las aos resultados políticos e impactos esperados aqui, definindo combinações produtivas entre tipos de participação (por exemplo, OP da administração pública, OP nas escolas, OP Jovem).