

# SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

## CONSELHO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### NOTA 01

De volta para o passado?  
Reflexões para a participação social no  
próximo Governo Lula

**afipea**

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

# De volta para o passado? Reflexões para a participação social no próximo Governo Lula

*Clóvis Henrique Leite de Souza<sup>1</sup>*

*Isadora Cruxên<sup>2</sup>*

*Joana Luiza Oliveira Alencar<sup>3</sup>*

*Paula Pompeu Fiuza Lima<sup>4</sup>*

Já virou lugar comum dizer que em 2023 o Governo Lula deveria evitar fazer exatamente o mesmo que fez em 2003. Em cada setor de política pública, há razões distintas para o prognóstico. Da mesma forma, no campo da participação social, reeditar iniciativas outrora bem-sucedidas pode ser arriscado. Claro, concordamos que os últimos oito anos foram marcados por desmonte de políticas e desinstitucionalização, inclusive de mecanismos e instituições participativas que contribuem para o pleno exercício da democracia. No entanto, cabe também reconhecer que o que existia era insuficiente e pode ser repensado. É importante refletir sobre as experiências passadas – o que deu certo e o que não deu – e atualizar as iniciativas ao atual contexto político, muito diferente do início dos anos 2000.

Reestruturar conselhos e realizar conferências nacionais está entre as ações da primeira ordem de prioridades. Isso é condizente com os arranjos institucionais conhecidos, mas deixa de fora um elemento: integração entre espaços de participação. No passado, faltou pensar maneiras de conectar diferentes instituições participativas, de forma que se retroalimentassem. Quais serão os mecanismos que fortalecerão a possibilidade de sinergia entre diferentes áreas de políticas públicas e instâncias de participação social? Experiências como a eleição de conselheiras e conselheiros nas conferências ou o monitoramento das propostas de conferências por parte dos conselhos precisam estar no radar. Ademais, podem ser consideradas informações geradas em audiências, consultas e ouvidorias, inclusive, tendo em conta a atual capacidade de processamento de grandes bases de dados.

---

<sup>1</sup> Clóvis Henrique Leite de Souza - Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professor no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.

<sup>2</sup> Isadora Cruxên, Doutora em Economia Política e Planejamento pelo Massachusetts Institute of Technology. Professora na Queen Mary University of London.

<sup>3</sup> Joana Luiza Oliveira Alencar, pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Atuou em pesquisas sobre participação social, políticas públicas e estudos de gênero.

<sup>4</sup> Paula Pompeu Fiuza Lima - Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Mobilizadora de investimentos de impacto socioambiental.

Bases de dados que podem se valer do conjunto de manifestações reunidas por ouvidorias municipais e estaduais e dos próprios ministérios, que podem prover à Ouvidoria Geral da União informações sobre demandas da população usuária das políticas públicas, por exemplo, em centros de referência em assistência social ou em unidades básicas de saúde. As demandas locais poderiam ser organizadas e integradas com manifestações levadas às ouvidorias de âmbito federal. Se sistematizadas, essas demandas poderiam ser objeto regular de apreciação e encaminhamentos pelos conselhos, ao lado de propostas de conferências ou mesmo de audiências e consultas públicas.

Sistematizar informações para que haja condições efetivas de integração entre audiências, conferências, conselhos, consultas e ouvidorias é meio para o cumprimento de normas de transparência pública e de acordos sobre governo aberto. Integrar pode estimular a intersectorialidade de políticas públicas, tão desejada e necessária para o enfrentamento de problemas complexos. A integração de bases de dados pode ser fonte para a efetiva transversalidade de temas e para a aprendizagem institucional, como ocorrido em experiências como a do Fórum Interconselhos ou da Mesa de Monitoramento de Demandas de Movimentos Sociais.

A integração do que é gerado em cada instância de interação socioestatal pode ser facilitada se os papéis de tais instâncias estiverem bem estabelecidos em normas de cada setor, mas também em regras mais amplas. Se a institucionalização do Sistema Nacional de Participação Social não logrou êxito via decreto presidencial, a via legislativa não pode ser abandonada. Isso requererá esforço de argumentação e convencimento no Congresso Nacional, em consonância com o processo democrático. Afinal, considerar o desafio de integração das instituições participativas no campo normativo pode fazer com que a participação social deixe de ser apenas um método de governo.

De todo modo, antes de ser ação de Estado, em um governo que se inicia em contexto social e político marcado pela exacerbação de conflitos, a integração pode ser um meio para enfrentar uma questão indelével: como ampliar o envolvimento da sociedade? Longe de menosprezar a importância de garantir a participação de integrantes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil nos processos participativos, o que se coloca é a premente necessidade de envolver efetivamente as(os) usuárias(os) das políticas públicas na sua gestão.

Nesse sentido, experiências de ouvidoria ativa podem ser inspiradoras para fazer com que a percepção e a experiência da(o) usuária(o) sejam consideradas também nas instâncias de participação social que usam a deliberação coletiva como forma de expressão de demandas. Nesse sentido, será valioso se a integração puder ocorrer nas múltiplas interfaces socioestatais,

possibilitando a participação à(ao) cidadã(o) que não está e não quer estar associada(o) a movimentos ou organizações, mas que mesmo assim demanda e precisa ser escutada(o).

As manifestações de 2013 demonstraram que milhões de pessoas, seja por desconhecimento ou descrédito com a política, não cabiam nos espaços de participação existentes - em termos numéricos, tampouco no formato dessas instâncias. Foi um momento de dificuldade para a Secretaria-Geral da Presidência da República, que precisava entender e lidar com uma multidão poucas vezes vista nas ruas, e que não se enquadrava em nenhum tipo de movimento antes visto, apresentando novos tipos de organização. Como a novidade não se encaixava nos moldes conhecidos, não havia repertório para lidar com tais demandas. Dali emergiram movimentos de retrocessos democráticos que atualmente possuem uma expressão não antes imaginada. E o governo de 2023 vai precisar atuar considerando tais desafios.

Afinal, desde 2013 o Brasil vem sofrendo forte hiper politização, no qual os conflitos políticos se transformaram em confronto que questionou a própria legitimidade das instituições participativas. Foi nesse contexto que a alternativa antidemocrática se mostrou viável. Para reverter esse quadro, o arranjo político que permitiu a vitória do presidente Lula integrou todo o campo democrático, com suas diferenças legítimas. Não é momento, portanto, de reafirmar a vitória do projeto político à esquerda e sim de mostrar ao próprio campo democrático a relevância das instituições participativas e de suas possibilidades para trazer informações sobre a qualidade dos serviços prestados e incorporar sugestões trazidas pela própria população usuária. Esses são mínimos comuns, que ultrapassam a necessidade de construir um governo popular.

Uma forma de conversar com quem pensa diferente é implementar a demanda que tantos movimentos sociais reivindicavam ainda quando as instituições participativas tinham força e relevância: discussão sobre política econômica. Por que os espaços de discussão sobre política econômica são tão pouco participativos? Na verdade, estão previstos conselhos, e até mesmo conferências em muitas das políticas de desenvolvimento econômico, mas elas ocorrem de forma ainda mais deslocada, de portas fechadas, como um conselho de notáveis ou por meio de arranjos corporativistas. Por que não integrar grupos de trabalho, mesas de negociação, conselhos e até seminários dessa área de política no âmbito de uma iniciativa nacional de participação social? Se o intuito é democratizar o processo de formulação de políticas públicas, integrando também áreas ligadas a direitos sociais e desenvolvimento econômico, é necessário que as bolhas se misturem e haja um diálogo entre diferentes, e não apenas entre as pessoas já reconhecidas como relevantes para cada área de política. Essas, na maior parte das vezes, por meio das chamadas comunidades de políticas, já acessam o Estado e já apresentam sugestões às políticas para as quais se especializaram.

Por fim, um desafio que não pode ser menosprezado é o de metodologia de discussão. A pandemia intensificou o uso de ferramentas de interação à distância. Essas ferramentas serão utilizadas pelas instituições participativas? Em quais contextos? Elas podem ser utilizadas para aumentar o público das iniciativas? Ao mesmo tempo, quais critérios utilizar para gerar uma interação virtual legítima? Algumas conferências já tinham experimentado outros arranjos para além das edições municipais, estaduais e nacional como forma de integrar mais participantes. Esses formatos virtuais abrem a possibilidade de intensificar esse processo. Ao mesmo tempo, a manipulação de fóruns virtuais é uma realidade que precisa ser enfrentada. É ingênuo pensar que um processo participativo relevante esteja protegido de virar alvo de *fake news* ou da participação de grupos antidemocráticos em espaços mais abertos. Pensar formas que promovam a inclusão e o diálogo entre diferentes é imprescindível, mas isso deve ser feito de forma a blindar esses espaços de boicotes antidemocráticos.

Escutar para compreender necessidades é atitude capaz de desarmar embates exacerbados comuns ao cotidiano brasileiro após 2013, mas também pode ser diretriz institucional que almeja ampliar o envolvimento da sociedade na gestão pública a partir de 2023. Conversar com quem pensava parecido era fácil em 2003. O desafio que o presente e o futuro impõem ao próximo Governo Lula é criar estratégias verossímeis para conversar com quem pensa diferente. Se a volta ao passado não for intencional, será possível traçar outro itinerário, assim como se estiverem em pauta ações para integrar consistentemente instituições participativas e envolver cidadãs(ões) desassociadas(os) e também associadas(os) por novos formatos de organização social e política.