



centro de estudos da metrópole

## **SEMINÁRIO CEM**

**Participação social  
de volta à agenda:  
o que há de novo**

**Carla de Paiva Bezerra**

23 de fevereiro de 2024

---

---

# O PT e a participação: ideias e discursos

	1980	1990	2000/2010
<b>Ideias relacionadas a participação (Resoluções do PT)</b>	Poder popular, revolução, democracia direta	Democratização da gestão,co-gestão, controle social	Elaboração, fiscalização e controle de políticas, transparência
<b>Instituição Participativa principal</b>	Conselhos Populares	Orçamento Participativo, Conselhos Gestores	Conselhos e Conferências Nacionais, Sistemas de participação
<b>Posição Institucional do Partido</b>	Baixa/Ausente (atuação em movimentos sociais)	Crescimento em governos locais e estaduais	Presença no Governo Federal, estados e municípios



Porto Alegre – RS  
Assembleia de bairro do Orçamento Participativo, 1997.  
Foto: Acervo Sérgio Buarque de Holanda/FPA.



Porto Alegre – RS  
Reunião de Conselho de Desenvolvimento  
Econômico e Social do Rio Grande do Sul, 2013.  
Foto: Claudio Fachel/Palácio Piratini



Brasília – DF  
Abertura da 3ª. Conferência Nacional de Juventude, 2014.  
Foto: Roberto Stuckert Filho / PR

---

# Argumento

A políticas participativas do PT são fruto de uma confluência de interesses ideológicos e pragmáticos.

*Um governo transformador precisa de governabilidade política no Parlamento, mas precisa também de governabilidade social, ou seja, de respaldo da sociedade para sustentar as mudanças. Não basta a vontade política de quem está no Governo [...]*

Luiz Dulci, *O governo Lula segundo seus ministros*, v. 4, 2010. p. 98

---

---

# Governabilidade

Utilizada no Brasil a partir de 1988, como uma análise das relações entre Executivo e Legislativo:

- Funcionamento presidencialismo em sistemas multipartidários (viabilidade política do sistema);
  - Agenda do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO, LIMONGI, VALENTE, 1999, FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001).
-

---

# Governabilidade

Conceito em acepção mais ampla:

**A condições políticas que garantem aos ocupantes do poder executivo a capacidade de governar e implementar sua agenda política.**

---



---

# Participação como ideologia

**Núcleo ideológico do PT:** definido a partir da análise das resoluções de 1980 a 2016:

“Governar com participação popular e inversão de prioridades”

“Um partido que governe para os setores marginalizados da sociedade”

---

---

# Participação como governabilidade

A participação promove o aumento da **capacidade do governo** em duas dimensões:

- **Na *politics*:** o partido incumbente consegue expandir sua base social de apoio, proporcionando mais capacidade de implementar sua agenda política.
  - **Na *policy*:** a sociedade civil, pela sua especialização, pode auxiliar a elaborar e entregar políticas públicas mais adequada à demandas locais e grupos específicos.
-

---

# Participação como governabilidade

Relação de interesse mútuo:

- **Pelo lado da sociedade civil:** criar “configurações de encaixes (...) institucionalmente cristalizadas”, isto é, domínio de agência como canal estável de apresentação e atendimento de suas demandas.
  - Nesse sentido, meu argumento é diferente de Gomez Bruera (2015), para quem a governabilidade social é meramente instrumental (e não programática).
-

---

# Políticas participativas até 2016

- a. Criação e difusão de instituições participativas (IPs):
    - Orçamento Participativo
    - Conselhos em diferentes níveis
    - Conferências Nacionais
    - Sistema Estadual e Nacional de Participação
-

---

# Políticas participativas até 2016

## **b. Aumento dos pontos de acesso da sociedade civil ao Estado:**

- Estruturas burocráticas especializadas na relação com a SC: Secretaria-Geral e Ministérios da área social
  - Contatos capilarizados por meio de viagens presidenciais e reuniões constantes
  - Ocupação de cargos por lideranças e ativistas de movimentos sociais
  - Mediação de conflitos (greves, disputa de terras, desastres ambientais e impactos de grandes obras e eventos).
-

---

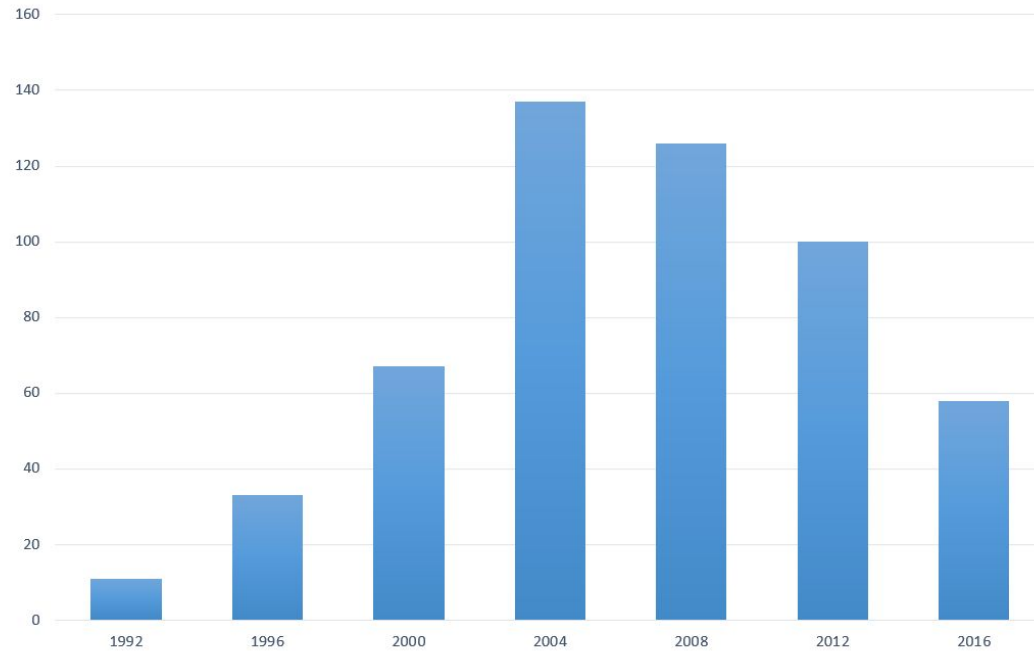
# Políticas participativas até 2016

## **c. Atuação da Sociedade Civil na implementação de políticas públicas:**

- Regulamentação da relação Estado-Sociedade na prestação de serviços públicos (Marco Regulatório da Sociedade Civil - MROSC).
  - Programas associativos
-

---

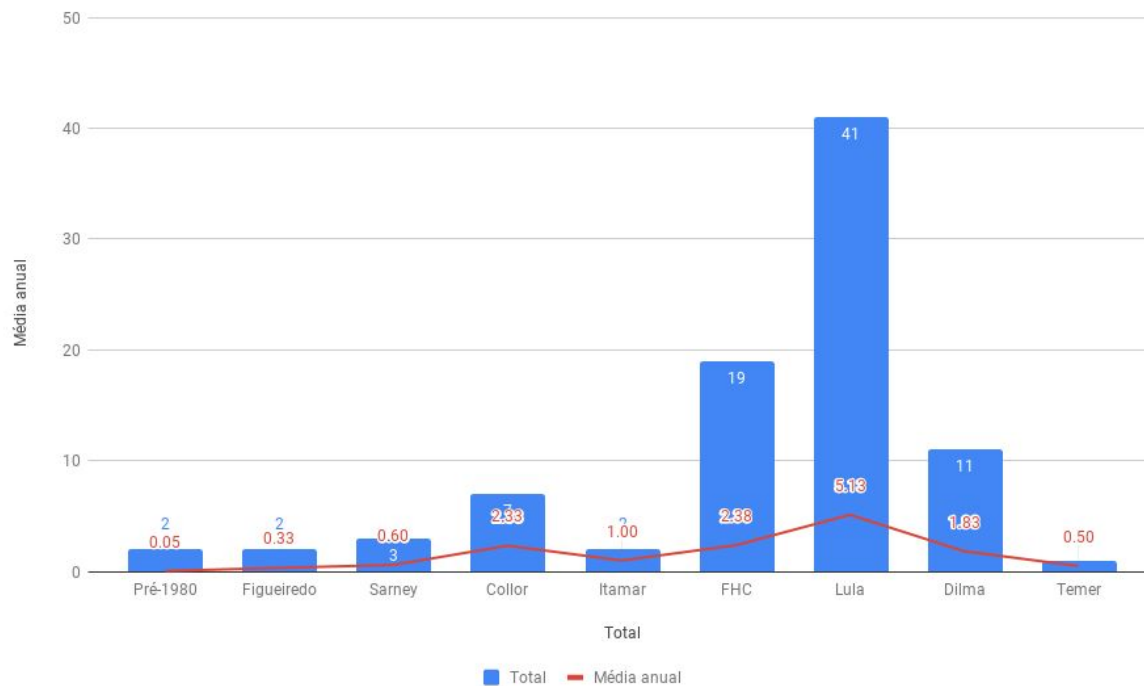
## Prefeituras com OP por ano



---

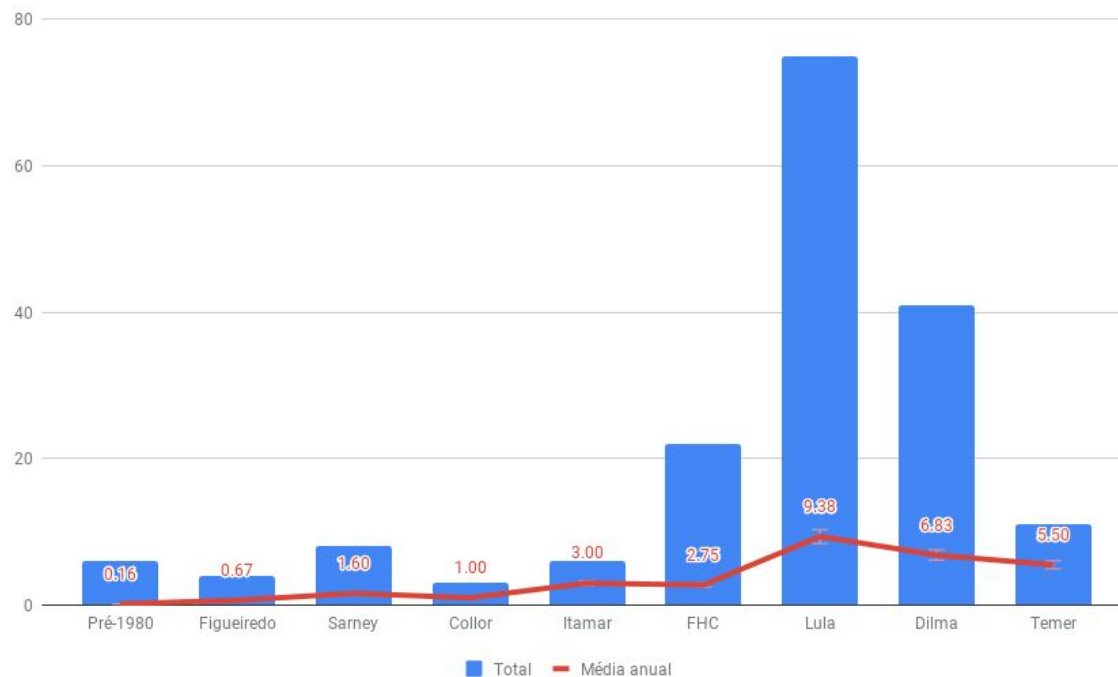
Fonte: SPADA (2012). Elaboração própria. Prefeituras de municípios com mais de 50 mil habitantes em 2008 (total de 578 municípios).

## Criação de Conselhos Nacionais por presidente





## Conferências Nacionais realizadas por presidente



Fonte: Bezerra (2020).



**Jair M. Bolsonaro** ✓

@jairbolsonaro



Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades, ignorando a lei e atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil, não se importando com as reais necessidades da população.

[Translate Tweet](#)



**Republica de Curitiba** @republica\_ctba · Apr 13, 2019

Bolsonaro assina decreto que deve acabar com os "sovietes" do PT  
[republicadecuritiba.net/2019/04/13/bol..](http://republicadecuritiba.net/2019/04/13/bol..)

11:55 AM · Apr 14, 2019 · [Twitter for iPhone](#)

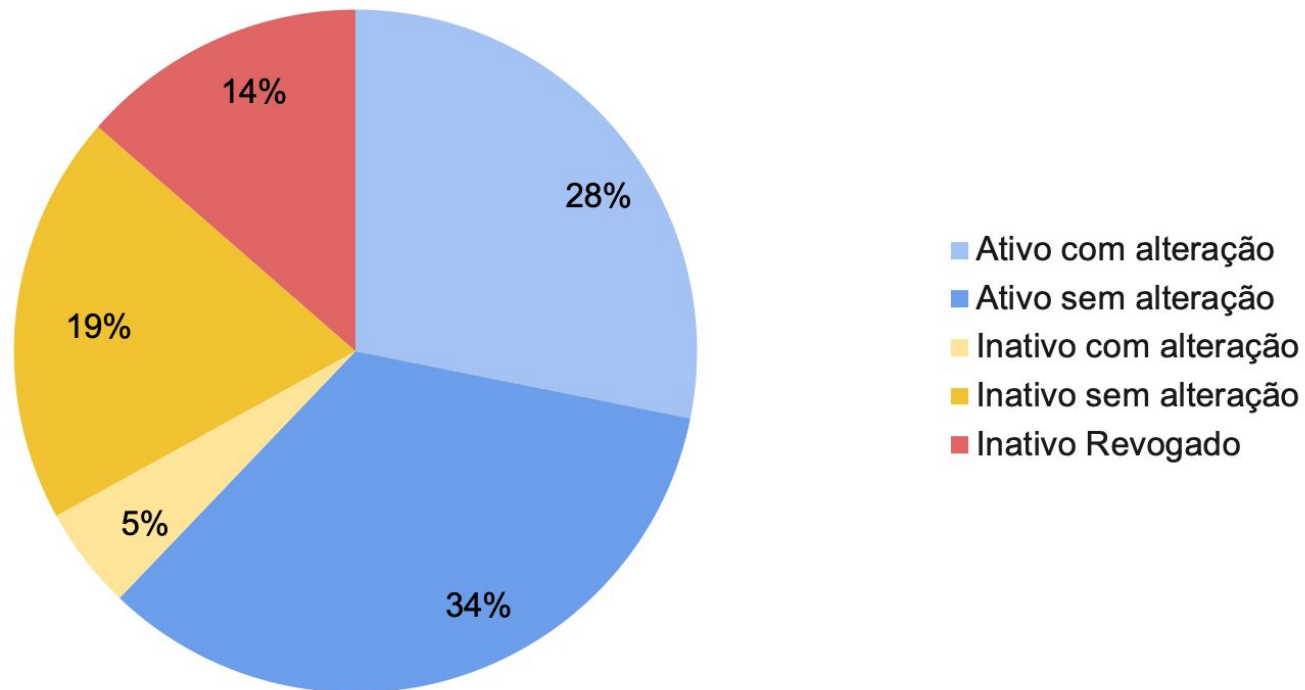
**4.7K** Retweets   **27.7K** Likes

---

# Governo Bolsonaro e a participação

- Revogações e limitações ao funcionamento de conselhos
  - Cancelamento e descontinuidade de conferências
  - Medidas de cerceamento de organizações da sociedade civil tais como:
    - Limitação a fontes de financiamento
    - Intimidação por meio de canais oficiais
-

**Figura 2. Distribuição de Conselhos pelo cruzamento de status de atividade e status normativo**



Fonte: Bezerra, Almeida, Gurza Lavallo e Dowbor, 2024.

---

# O que há de novo?



"Quando estivemos no governo, não tínhamos condição de criar o orçamento participativo, o que vamos tentar agora como forma de acabar com o orçamento secreto. Vamos tentar criar um jeito de a sociedade participar do orçamento. É uma tarefa difícil, mas vamos ter que encontrar um jeito de fazer"

---

---

# Primeiras medidas do Governo Lula



## Gabinete de Transição

- GTs com alta participação da sociedade civil
- Conselho de Participação Social no Gabinete de Transição
  - Composto por 60 organizações da sociedade civil
  - Elaborou dois relatórios com diagnóstico e propostas de medidas prioritárias

---

# Primeiras medidas do Governo Lula

Revogação do Decreto 9.759/2019 como primeira medida já no dia 01 de janeiro

- Gradual recomposição de conselhos nacionais afetados pelas medidas do governo Bolsonaro;
-

---

# Primeiras medidas do Governo Lula

Re-criação da Secretaria-Geral da Presidência da República como órgão central responsável pela implementação da política nacional de participação social;

- Criação do Conselho de Participação Social
  - Criação do Sistema Interministerial de Participação
  - Criação de novas diretrizes, princípios e normas para conferências e colegiados com participação da sociedade civil (GTT Conferências);
-



**Secretaria-Geral da  
Presidência da República**

**Secretaria-Executiva**

**Secretaria Nacional  
de Participação Social**

Diretoria de  
Participação Social

Diretoria de  
Educação Popular

Diretoria de  
Participação Digital e  
Comunicação em Rede

Diretoria de  
Planejamento e  
Orçamento Participativo

**Secretaria Nacional  
de Diálogo Social e  
Articulação de  
Políticas Públicas**

Diretoria das Mesas de  
Diálogo Social

Diretoria de Articulação  
de Políticas Públicas

Diretoria de Parcerias  
com a Sociedade Civil

**Secretaria Nacional  
de Juventude**

Diretoria de  
Políticas Públicas  
Transversais

Diretoria de  
Articulação e  
Fomento

**Secretaria Nacional  
de Relações  
Político-Sociais**

**Secretaria-Geral da  
Presidência da República**

**Secretaria-Executiva**

**Secretaria Nacional  
de Participação Social**

Diretoria de  
Participação Social

Diretoria de  
Educação Popular

Diretoria de  
Participação Digital e  
Comunicação em Rede

Diretoria de  
Planejamento e  
Orçamento Participativo

**Secretaria Nacional  
de Diálogo Social e  
Articulação de  
Políticas Públicas**

Diretoria das Mesas de  
Diálogo Social

Diretoria de Articulação  
de Políticas Públicas

Diretoria de Parcerias  
com a Sociedade Civil

**Secretaria Nacional  
de Juventude**

Diretoria de  
Políticas Públicas  
Transversais

Diretoria de  
Articulação e  
Fomento

**Secretaria Nacional  
de Relações  
Político-Sociais**

# Participação Digital no Governo Federal

1. Conferência Virtual de Segurança Pública (2009)  
**2.014**  
participantes

3. Marco Civil da Internet (2014):  
**331**  
participantes  
**1.200**  
comentários

5. Dialoga Brasil (2016):  
**23.551**  
participantes

2. Participatório da Juventude (2013):  
**11.000**  
participantes

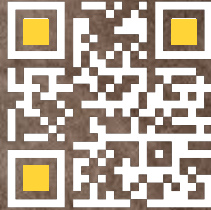
4. App 3ª Conferência Juventude (2015):  
**20.000**  
participantes

6. Participa.Br (2014)  
Participa + Brasil (2019):  
**258.000**  
participantes

7. **BRASIL**  
**PARTICIPATIVO**  
UM PAÍS COM A CARA DO SEU POVO

+ DE  
**1,4**  
**MILHÃO**  
DE PARTICIPANTES

# PPA PARTICIPATIVO EM NÚMEROS



- Participantes cadastradas(os):

**1.419.729**

- Propostas enviadas ao governo:

**8.254**

- Votos em propostas e programas:

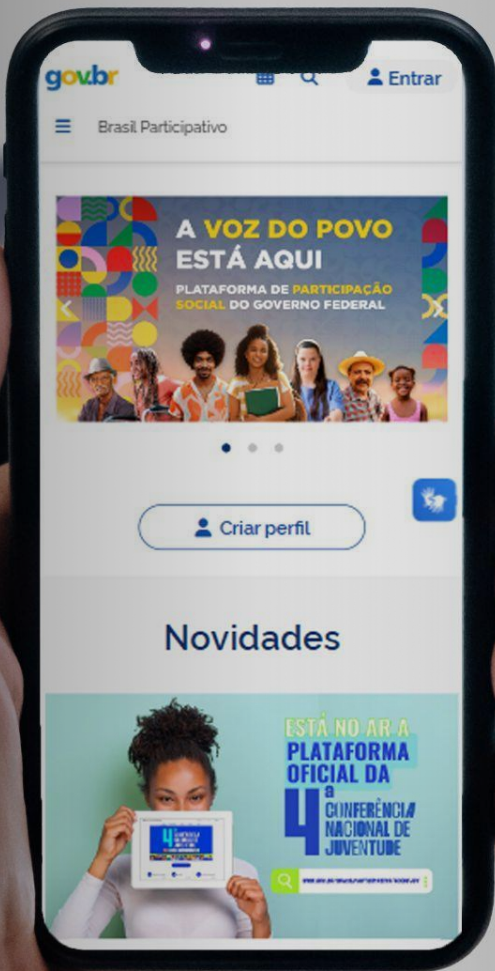
**1.529.826**

- Número de pessoas que acessaram:

**4.087.540**

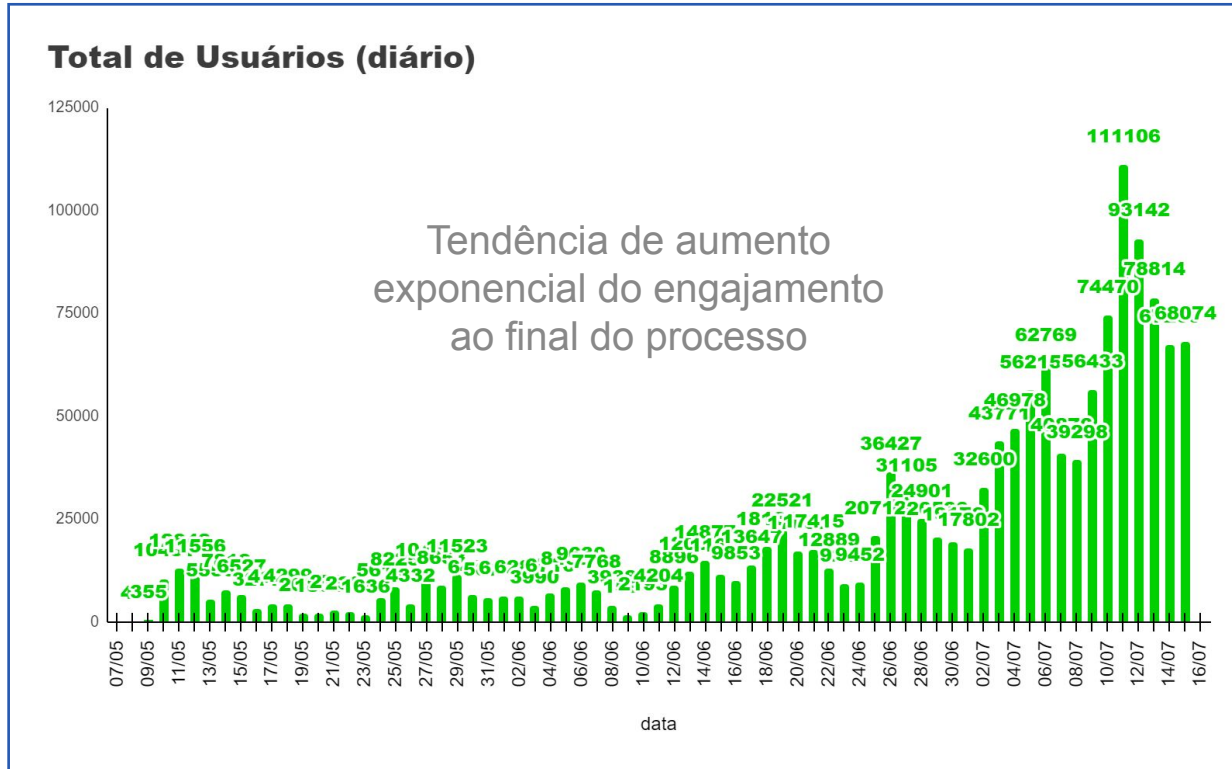
[gov.br/brasilparticipativo](https://gov.br/brasilparticipativo)

**O Brasil Participativo  
pretende ser a  
plataforma que integra  
diferentes processos de  
participação social no  
âmbito federal.**

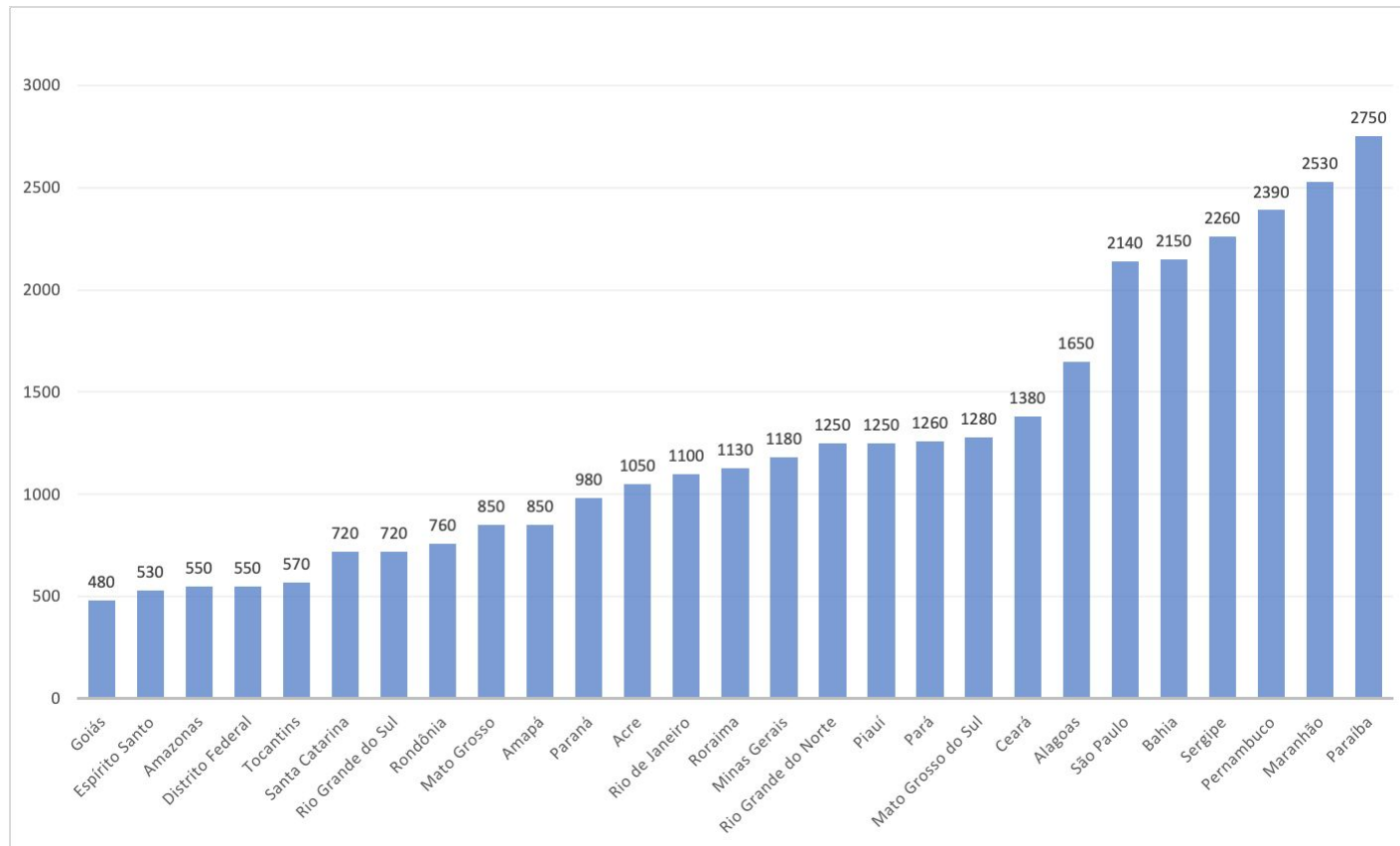


**Conectando  
grandes  
processos digitais  
e presenciais**

# Número de usuários do BP no PPA Participativo



# Número de participantes nas plenárias estaduais do PPA



---

# Referências

- Bezerra, C. de P., Almeida, D. R. de ., Lavallo, A. G., & Dowbor, M.. (2024). **Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro .** *Dados*, 67(4), e20220118. <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>
  - Bezerra, C. P., & Junqueira, M. O. (2022). **Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil?** *Braz. political sci. rev.*, 16(2), e0002. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>
  - Bezerra, C. P. (2022) **Why do political parties promote participatory governance?** The Brazilian Workers' Party case, *Critical Policy Studies*, 16:2, 181-203, DOI: [10.1080/19460171.2022.2027256](https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256)
  - Bezerra, C. P. (2019). **Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016).** *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2019, v. 34, n. 100, e3410016. <https://doi.org/10.1590/3410016/2019>.
-



---

# Obrigada!

[linktr.ee/carlabezerra2022](https://linktr.ee/carlabezerra2022)

---