

## ORIGENS DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### Entrevista com Pedro Pontual\*

ADRIAN GURZA LAVALLE  
JOSÉ SZWAKO

#### RESUMO

Nesta entrevista, Pedro Pontual, psicólogo e doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), expõe a história da elaboração da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e discorre sobre as circunstâncias e as dificuldades envolvidas na implementação de um sistema de participação.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Participação política; movimentos sociais; campo democrático popular; institucionalização.*

#### ABSTRACT

In this interview, Pedro Pontual, psychologist and Doctor of Education at Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), exposes the history of the National Policy of Social Participation (PNPS) development and talks at length about the circumstances and the difficulties involved in the implementation of a participation system.

**KEYWORDS:** *Political participation; social movements; popular democratic field; institutionalization.*

#### APRESENTAÇÃO

Consagrado pela Constituição de 1988, o direito à participação foi recentemente colocado no centro de acalorados debates no parlamento e na mídia. O gatilho da celeuma foi o decreto presidencial n. 8.243 de maio de 2014, que oficializa a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Objeto de ataques, o decreto foi taxado de “bolivarianismo”, “golpismo”, “totalitarismo” e “oportunismo” diante dos protestos de junho de 2013, em diagnósticos alarmados que denunciaram aquilo que julgaram serem ameaças graves ao caráter representativo da democracia no Brasil. Do outro lado da pugna, e com espanto pelas reações

[\*] Entrevista realizada dia 11 de maio de 2012, nas dependências do Instituto Pólis, na cidade de São Paulo.

desproporcionais suscitadas pelo decreto em certos segmentos dos meios de comunicação e dos formadores de opinião, e até mesmo no seio da Câmara dos Deputados, as vezes em defesa da PNPS e do SNPS fazem lembrar que as instituições participativas constituem a materialização institucional de preceitos consagrados na Constituição e que elas não ameaçam a democracia representativa, pelo contrário, enriquecem-na e a complexificam. Mais: parte nada desprezível dessas instituições foi criada mediante leis pelos poderes legislativos municipais, estaduais e nacional, de modo que mal poderiam ser entendidas como uma tentativa de suplantá-los.

A entrevista com Pedro Pontual<sup>1</sup>, publicada neste número da *Novos Estudos*, é particularmente oportuna para iluminar as origens do SNPS, aventando aspectos biográficos e históricos que permitem avaliar o decreto como parte de um processo maior que dispensa leituras maniqueístas e imediatistas. Realizada em 2012, para fazer parte de um dossiê sobre os rumos dos controles democráticos na América Latina a ser publicado no exterior – em espanhol e ainda no prelo –, a entrevista permanece inédita em português<sup>2</sup>. O fato de a entrevista ter sido realizada quando a Política Nacional de Participação Social se encontrava em processo de elaboração, como parte das definições necessárias para a criação de um Sistema Nacional de Participação Social, permite revelar, conforme será visto, tanto os diagnósticos de fundo formulados no seio da sociedade civil que depois de mais de uma década encontraram sedimentação no decreto, bem como as incertezas e ambiguidades enfrentadas pelos atores da sociedade civil e do governo ao longo desses anos.

A trajetória de Pedro Pontual segue *pari passu* a institucionalização da participação no Brasil. Desde os anos 1970, Pontual tem investido sua energia na formulação de pedagogias participativas, seja a partir de experiências civis, seja atuando em equipes governamentais, como nos casos de São Paulo e Santo André. *O processo educativo no orçamento participativo*, sua tese de doutorado, persegue esse mesmo objeto de preocupação e lança luz sobre os efeitos pedagógicos dessa inovação democrática para os concernidos com a participação. Desde 2011, Pontual passou a ocupar a direção de participação social na Secretaria-Geral da Presidência da República, órgão cuja função *de facto* e – com o decreto 8.243 – *de jure* é o estabele-

[1] Pedro Pontual é doutor em Educação e psicólogo, especialista em processo educativo ligado a organizações sociais e orçamento participativo. Atualmente é diretor de participação social da Secretaria-Geral da Presidência da República. Desde a década de 1970 atua em movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) na área de participação cidadã nas políticas públicas. Entre outras funções, foi coordenador da Escola da Cidadania do Instituto Pólis (SP), membro coordenador da Ação Educativa e presidente do Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL). Coordenou, entre 1997 e 2002, o orçamento participativo do município de Santo André.

[2] O dossiê será publicado em *Desacatos: Revista de Antropologia Social*. Cidade do México: CIESAS.

cimento de canais de diálogo do Estado brasileiro com atores civis. Em interlocução com organizações e redes da sociedade civil, Pontual e a Secretaria-Geral têm sido determinantes na formulação da Política e do Sistema Nacional de Participação Social, bem como na sua defesa.

Embora a complexidade dos avanços incorporados pela oficialização tanto da PNPS como do SNPS demande, e mereça, análise própria, parece-nos que as inovações institucionais internas ao decreto, os sinuosos sentidos assumidos pelas noções (“arquitetura”, “rede” ou “sistema”) e pelas relações (na sociedade civil, entre Estado e atores civis, e dentro da administração federal) que desaguarão no decreto, a lógica de cristalização e ampliação institucionais do acesso ao Estado nele implicada, as disputas ao redor de outros mecanismos de padronização das interações socioestatais (a exemplo do também disputado marco regulatório das organizações da sociedade civil, recém-aprovado pela Câmara de Deputados), o debate ao redor da PNPS e o tom exacerbado das críticas a ela, tudo isso, se bem analisado, esboça um retrato amplo da saúde da democracia brasileira.

Agradecemos gentilmente a Pedro Pontual pela disponibilidade na sua agenda e generosidade nas respostas. Esperamos que a entrevista forneça pistas férteis para a reconstrução de uma história, a da genealogia e da institucionalização da participação no Brasil, que ainda está por ser contada.

[3]“Campo democrático popular” designa um conjunto de atores cujas trajetórias e formas de articulação remontam ao período pré-Constituição de 1988, e em cujo centro esteve e permanece (embora modificada) a ideia de transformação do Estado brasileiro via participação. Sobre a permanência e a recente transformação do ideário participativo no chamado campo democrático popular, ver: Szwako, José. “Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia”. In: Souto, Anna L.; Paz, Rosângela (Orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

#### **NÓS:**

A entrevista tem o intuito de reconstruir a ideia do “sistema de participação”, isto é, visa reconstruir a gênese disso que vemos se transformando atualmente num sistema, mas que começou na primeira metade dos anos 2000. Correto?

#### **PEDRO:**

É superinteressante, acho importante começar a sistematizar um pouco essa história. Na época em que começou, coincide em primeiro lugar com a necessidade de parcela da sociedade civil que constitui o “campo democrático e popular”<sup>3</sup>, sobretudo a partir de 2002/2003, de fazer um balanço a respeito da qualidade dos processos participativos que vieram sendo construídos com base no processo de redemocratização da sociedade brasileira, em especial após a Constituição de 1988.

Esse balanço tinha duas vertentes: uma ligada mais especificamente à sociedade civil e outra aos movimentos sociais. Existia uma dúvida se os movimentos teriam, no início deste século, a mesma força ou as mesmas características em relação aos movimentos dos anos 1970 e 1980. Havia algumas polêmicas nesse sentido, mas também um processo de balanço das primeiras experiências de implementação dos canais institucionais de participação social no âmbito de governos locais.

Quanto às experiências dos orçamentos participativos e dos conselhos, tinha-se uma percepção de que a qualidade dessas experiências participativas era bastante heterogênea: existiam desde experiências bastante bem-sucedidas até outras não só incipientes, mas com resultados e efetividade discutíveis.

A segunda motivação para fazer essa discussão vinha, tratando-se do início dos anos 2000, da ampliação e da profunda diversidade a respeito dos discursos participacionistas. Recordo que o Instituto Pólis<sup>4</sup> organizou um seminário intitulado *Os sentidos da participação*, que é inclusive título de uma publicação de 2005<sup>5</sup>. Diferentemente das décadas de 1970 e 1980, nas quais o discurso participacionista vinha muito ligado às lutas democráticas, no início dos anos 2000, a participação, ao mesmo tempo em que se generaliza, é também pasteurizada, por assim dizer. Ou seja, havia metodologias e projetos muito distintos conforme o ator social e o lugar social de onde esse discurso participacionista era enunciado. Até o setor empresarial começa a falar em participação ligada à ideia de responsabilidade social. Em paralelo, áreas do Estado antes pouco permeáveis à participação começam a falar de participação num sentido muito restrito, às vezes só no sentido de consultas breves e pontuais sobre determinados aspectos, mas que não tinham incidência efetiva sobre a mudança das políticas. Naquele contexto, o campo democrático popular seguia ainda movido pela ideia de que participação popular cidadã deveria caminhar no sentido do compartilhamento do poder de decidir.

#### **NÓS:**

Esse balanço foi, então, uma avaliação sobre a participação na passagem de 2002 para 2003, ou seja, do fim do governo Fernando Henrique para o começo do governo Lula?

[4] Criado em 1987, o Instituto Pólis atua em diversos domínios temáticos, como participação, políticas urbanas e segurança alimentar, além de compor o campo democrático e popular.

[5] Ver Teixeira, A. (Org.). *Os sentidos da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

[6] Crise política deflagrada entre 2005 e 2006, na qual o governo do então presidente Lula foi acusado de fornecer pagamento mensal a parlamentares para apoiar a votação de suas emendas no Congresso.

**PEDRO:**

Exato, naquele momento tratava-se de diagnosticar o que se poderia esperar da participação em relação ao governo Lula. Mais à frente, por volta de 2005, já havia um ingrediente novo que era o primeiro balanço das possibilidades e limites de participação no âmbito do governo Lula, coincidindo também com aquele momento de crise política ligada ao chamado “mensalão”<sup>6</sup>, que deu uma chacoalhada geral, por assim dizer, obrigando esse campo democrático e popular a repensar muitas questões.

Uma coisa importante que se intuía e se observava era que, além do questionamento sobre a qualidade desses espaços ser muito heterogênea, ainda havia também um grau de desarticulação muito grande entre esses espaços. Nem sempre os conselhos se comunicavam com as conferências; existiam conselhos que mantinham pouca articulação entre si, conferências ainda muito fragmentadas tematicamente e audiências públicas, mecanismo muito utilizado com graus muito diferentes de legitimidade.

É nesse momento, entre 2004 e 2005, que esse campo democrático popular começa a falar sobre a necessidade de uma nova “arquitetura da participação”, que esta última trazia, entre vários componentes, a ideia de que era preciso pensar em como todos esses canais de participação poderiam se articular melhor.

**NÓS:**

Sem querer dar um sinal, positivo ou negativo, a respeito desse balanço, ele tinha um tom. Qual era esse tom? Estava numa expectativa muito alta, era um tom desanimador, ou como você diria que ele era?

**PEDRO:**

Olha, eu diria que tinha um tom de perplexidade diante de várias situações. Em primeiro lugar, acho que havia certa perplexidade em relação ao alcance e aos limites dos processos de participação que se desencadearam durante o governo Lula. Parte do campo democrático popular imaginava que com o Partido dos Trabalhadores e com Lula chegando à presidência, seria possível conseguir introduzir uma mudança na correlação de forças que iria tornar esses canais de participação mais efeti-

vos, torná-los mais deliberativos. Sobretudo no primeiro mandato, esses mesmos atores começaram a perceber que, ainda que os espaços de participação tenham se ampliado, ainda que a prática de diálogo com a sociedade tenha sido uma prática fortemente incorporada no governo Lula, ainda existiam muitas limitações. Por exemplo, aquilo que se havia conseguido no âmbito dos governos locais, a partir desse campo democrático popular, de democratizar a discussão do orçamento público através dos orçamentos participativos não se traduziu automaticamente em âmbito federal. Tivemos um processo no primeiro mandato do governo Lula que foi a discussão do Plano Plurianual de Investimentos (PPA): houve um convênio entre o governo e a Associação Brasileira de Organização não Governamentais (Abong), foram feitas audiências estaduais com amplos segmentos da sociedade civil para recolher sugestões para o PPA. Essas sugestões foram sintetizadas e entregues numa cerimônia no Palácio do Planalto com o presidente Lula, mas esse processo não teve a continuidade esperada. Por outro lado, havia também a percepção de que ainda que os espaços de participação tivessem sido ampliados e se generalizado, isso não resolvia, digamos assim, o problema de uma correlação de forças sociais. No governo Lula, continuaram convivendo conflituosamente o agronegócio e a agricultura familiar. Essa e outras áreas eram políticas em disputa. Inclusive, uma expressão muito usada no campo democrático popular naquele momento foi a seguinte: “bom, esse é um governo em disputa, não é ainda o governo do campo democrático popular”. Essa percepção também levou àquela ideia de que uma nova arquitetura da participação também deveria significar um fortalecimento desses canais e a possibilidade de criar outra correlação de forças dentro da disputa pelas políticas públicas.

**NÓS:**

Apenas para ter certeza sobre a ideia de “arquitetura”, ela não foi precedida por nenhuma outra ideia a respeito da articulação. Ela surgiu primeiramente como uma ideia de arquitetura?

**PEDRO:**

Não, eu acho que já se falava muito a respeito da desarticulação dos canais. Tinha-se a percepção de que havia um grau de desarticulação entre os canais de participação. Havia tam-

bém uma impressão de que essa fragmentação dos canais reproduzia a ausência de intersectorialidade das políticas, e isso era percebido muito claramente e era verbalizado. É bom dizer que essa fragmentação não está só no Estado, está também na organização da própria sociedade civil. Neste sentido, se não me engano, no fim desse primeiro processo de consulta do PPA, houve a percepção também de que a sociedade civil, os movimentos e redes estavam muito fragmentados e desarticulados.

Então, com a aglutinação que esse processo de consulta do PPA possibilitou, tentou-se uma experiência conhecida como as “inter-redes”, que foi articulada fortemente pela Abong no sentido de tentar constituir uma articulação entre as várias redes da sociedade civil, feministas, ambientalistas e redes que lutavam por políticas sociais, mas essa experiência não vingou. Ela não foi para a frente. Então, na compreensão da fragmentação e de certa fragilidade das políticas de participação, foram levadas em conta não só as contradições no aparelho do Estado, mas também a desarticulação dos movimentos e redes da sociedade civil.

**NÓS:**

Como e quando a proposta dessa nova arquitetura, essa coisa mais articulada dos canais, entrou para o governo? Quando ela se transformou em uma proposta governamental?

**PEDRO:**

Pelos registros que a gente tem, isso aparece de forma mais explícita dentro do governo no fim do segundo mandato do presidente Lula, quando houve uma discussão entre o governo de que o conjunto de políticas sociais desenvolvidas durante os oito anos precisariam ser mais institucionalizadas. Falava-se muito em políticas de Estado e não apenas em políticas de governo. Até surgiu aquela ideia, parece que do próprio Lula: do mesmo modo que tínhamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>7</sup>, era preciso ter a “consolidação das leis sociais” que institucionalizasse os vários programas e políticas sociais que foram implementados durante os dois mandatos do seu governo. Nesse momento, na Secretaria-Geral e nas redes que tinham mais diálogos com a Secretaria, começa a se dizer o seguinte: vamos aproveitar essa ideia e também buscar uma

[7] Consagrada em 1943, a CLT é a mais ampla norma legislativa brasileira que regula as relações coletivas e individuais de trabalho, caracterizando-se pela defesa de trabalhadores nessas relações.

institucionalização das políticas de participação social. Então, tem-se aí as primeiras discussões sobre a ideia da criação de um sistema de participação social.

**NÓS:**

Quem estava na discussão naquela época?

**PEDRO:**

Olha, naquele momento eu não estava no governo, mas pelos documentos que encontrei eram principalmente os setores da Secretaria-Geral com o ministro Luiz Dulci e, imagino, que isso também estivesse sendo dialogado com as redes que tinham mais interlocução naquele momento com o governo. Não poderia nominar exatamente esse momento. O que eu posso dizer é que essa formulação ainda ficou muito genérica, até porque no momento seguinte, a partir de uma análise de conjuntura feita no governo, de que se tratava do último ano, que tinha uma disputa eleitoral pela frente etc., houve um recuo em relação à ideia de mandar para o Congresso um projeto de consolidação das leis sociais. Tinha-se uma avaliação de que ele dificilmente seria aprovado no último ano de governo com toda a disputa eleitoral. Isso fez refluir um pouco a discussão interna sobre o sistema de participação.

Quando assumimos, no período Dilma, a Secretaria-Geral, com o ministro Gilberto Carvalho, percebemos que tínhamos um legado muito importante no período do governo Lula, é importante dizer isso. Apesar de toda a heterogeneidade, havia um número maior de conselhos criados em torno das políticas públicas, a gente tinha uma enorme diversificação da prática das conferências, a gente viu a ampliação das ouvidorias públicas<sup>8</sup>, mas o governo tinha que dar um salto de qualidade em duas direções, apostar não só na consolidação desses canais de participação social já instituídos; o governo tinha que transformar a participação social em um método de governo. Ou seja, incorporá-la de tal maneira que essa prática de participação social estivesse presente em todos os programas e em todas as ações do governo.

**NÓS:**

Quando você mencionou o diagnóstico e a formulação do diagnóstico, você falou no plural: “a gente tinha um diag-

[8] Ver Pires, R.; Vaz, A. Participação social como método de governo? um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Textos para discussão n. 1707. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), 2012.



nóstico”, “nossa avaliação”. Você foi convidado para ajudar a construir respostas para um diagnóstico que já tinha sido construído, ou...

**PEDRO:**

Quando digo “a gente” estou me referindo, digamos, à equipe que assumiu a Secretaria-Geral na data da presidente Dilma, quer dizer, temos uma Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) constituída, tem um secretário, as relações, esses diagnósticos são institucionais.

**NÓS:**

Talvez a pergunta mais precisa seria: O quão adiantado estava o diagnóstico quando você foi convidado?

**PEDRO:**

Eu diria que havia um diagnóstico mais avançado nos processos de debate de opiniões do que de dados e mecanismos efetivos de investigação. Por que eu estou dizendo isso? A gente encontrou diagnósticos muito contraditórios quando a gente chegou. Para dar um exemplo: havia pessoas que participaram de conferências durante os oito anos de governo Lula, com avaliações superpositiva delas e, de outro lado, outros diagnósticos eram bastante céticos, querendo rediscutir a efetividade desses espaços: “Será que eles já não estão se esgotando? Será que já não produziram o que deviam produzir? Bateu no teto?”.

Era muito mais um debate de opiniões e avaliações do que um dado de pesquisa. Foi solicitado ao então Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) que fizesse um primeiro estudo do impacto das resoluções das conferências na produção legislativa, na elaboração de medidas legislativas, mas havia uma deficiência: o impacto sobre as políticas do Executivo. E eu acho que ainda estamos por fazer esse diagnóstico mais amplo.

Temos, então, alguns grandes dados, mas acho que precisa ir mais fundo nesse diagnóstico, nessa questão de qual impacto isso teve nos oito anos do governo Lula.

**NÓS:**

E qual é a avaliação feita pelo campo democrático popular a respeito desse impacto?

**PEDRO:**

Em relação ao próprio campo democrático popular, existe uma avaliação muito diferenciada sobre a efetividade desses canais. Há, por exemplo, movimentos sociais que decidiram há alguns anos não mais participar de conselhos porque acham que isso é um espaço institucional muito pouco efetivo e que só o diálogo direto com o governo é capaz, de fato, de conquistar políticas. Tem outros movimentos que, ao contrário, apostam que esses espaços são espaços de diálogo e de formulação de políticas muito importantes.

Então, acho que o primeiro interessado em termos uma visão mais clara a respeito da efetividade dos espaços participativos é o próprio campo democrático popular; mas trata-se também de uma resposta a ser dada a setores conservadores da sociedade brasileira que buscam desqualificar esses espaços. Na própria campanha eleitoral que elegeu a Dilma, teve várias manifestações das empresas dizendo: “Olha, esse negócio de conselho e conferência é gasto de recurso público indevido porque eles não produzem nada e levam as pessoas para Brasília para não discutir qualquer coisa importante”. A gente deve uma resposta mais qualificada para o conjunto da sociedade a respeito da importância desses canais.

**NÓS:**

Quais limites você vê atualmente nas dinâmicas e instituições participativas, e como eles se ligam à ideia de um sistema de participação?

**PEDRO:**

Um ponto é essa questão da efetividade dos canais de participação e eu acho que a outra motivação para a discussão do sistema é esse tema da desarticulação e da fragmentação desses canais. Os conselhos ainda mantêm um diálogo muito setorial das políticas e têm dificuldade de ter uma visão mais global na articulação das políticas. Isso vale para as conferências, pois elas dialogam muito setorialmente – com algumas exceções como, a área de segurança alimentar. Mas, de modo geral, há muita fragmentação, seja de cada um desses canais ou da relação entre eles. Por exemplo: qual é a relação efetiva entre conselhos e conferências? Os conselhos têm muitas vezes um papel muito importante na promoção da conferência, mas será

que depois eles têm um papel importante no monitoramento dos resultados das conferências?

**NÓS:**

Nesse diagnóstico, você poderia identificar em que momento a ideia de arquitetura se transformou claramente na ideia de sistema?

**PEDRO:**

Acho que, embrionariamente, no fim do segundo mandato do Lula. Agora que começamos a retomar esse tema, eu penso que no fim do primeiro semestre do primeiro ano do governo Dilma, quando a gente tinha já um diagnóstico.

**NÓS:**

Já com a ideia de sistema?

**PEDRO:**

Começamos com a ideia de sistema nacional de participação social. Fizemos em outubro de 2012 o I Seminário Nacional de Participação Social<sup>9</sup>, no qual reunimos setores de movimento social, ONGs, institutos de pesquisa e tal. Nessa oportunidade, a discussão foi colocada por nós para debate e teve boa receptividade, inclusive porque as pessoas faziam uma conexão entre a ansiedade de uma nova arquitetura de participação com essa ideia de sistema.

Depois do seminário, e fruto dele e das discussões que começamos a fazer dentro do governo, criamos uma “sala de situação” para a discussão do sistema de participação social, para amadurecer essa ideia de sistema. É uma ideia que precisa ser mais bem trabalhada. Nessa discussão apareceu uma coisa importante e que nos fez, inclusive, mudar um pouco o discurso. É a ideia de que, na verdade, o sistema tem que ser a expressão de uma política nacional de participação social. Trata-se de construir um conjunto de diretrizes, de orientações a serem institucionalizadas em algum momento e que deixem claro o compromisso do Estado em promover a participação social. Uma expressão desse compromisso é o arranjo das institucionalidades na forma de um sistema.

Começamos a entender também que, no caso da participação, nós tínhamos que trabalhar com estas duas ideias: construir

[9] Seminário ocorrido entre 26 e 28 de outubro de 2011. Ver Oliveira et al. *Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social*. 2011.

um conjunto de diretrizes, de orientações para implementação das políticas de ações de participação social e uma proposta de articular isso num sistema que seria uma espécie de arranjo.

Agora, uma coisa está clara para nós: não podemos “copiar” a estruturação dos sistemas das políticas setoriais de assistência à criança e ao adolescente, nem da política de saúde, nem de qualquer outra. Primeiro porque, nessas políticas setoriais, a ideia de sistemas ainda está marcada por uma hierarquia das políticas e das atribuições. À diferença desses exemplos, no caso da participação social, nós temos uma situação mais complexa porque a participação é uma diretriz transversal às políticas. Ela não é por si só uma política finalística, é uma política de acordo, ela envolve também uma complexidade e uma diversidade de atores bastante maior.

Inclusive, nos primeiros debates que fizemos com ONGs, aqui mesmo no Pólis, houve sempre um questionamento muito positivo nesse sentido. “Olha, precisa tomar cuidado para não querer transplantar o nível de articulação dos sistemas setoriais para participação”; “será que não é melhor chamar isso de rede?”.

Exatamente para expressar essa ideia de que tem que ser um sistema não hierarquizado, aberto, flexível, capaz de incorporar inovações no campo da participação etc.

**NÓS:**

E quais rumos têm assumido essas discussões a respeito da política nacional ou desse sistema nacional de participação?

**PEDRO:**

Independentemente do nome que a gente adote, essas discussões têm sido muito fecundas para a gente ir construindo como isso devia se articular. Por outro lado, temos também o desafio de o Brasil ser um país federativo. Quer dizer, temos instrumentos, digamos assim, para amarrar muito bem o ministério, no caso dos ministérios nacionais. Já no caso dos municípios, na verdade, o governo federal tem poder indutor mais do que poder normatizador.

**NÓS:**

Acompanhamos de perto o Seminário Nacional de Participação Social. Foi, de fato, um momento que a proposta do sistema

se encontrava com a sociedade civil para ser debatida e enriquecida. Uma das características comuns que achamos nas diferentes mesas é que uma parte importante daqueles atores manifestou certo desconforto com o fato de que eles chamavam de “terem sido chamados a discutir uma coisa”, “para cancelar uma proposta” que, eles sentiam, não tinham sido incorporados para discutir previamente. Qual é o papel do seminário na construção do sistema e por que você acredita que existe essa percepção de uma parte dos atores?

**PEDRO:**

O seminário foi um momento muito importante no sentido de que foi o primeiro espaço de debate público e amplo que tivemos para colocar essa ideia. Importante porque, na verdade, não é uma proposta ainda, é muito mais uma ideia/força, mas não temos nenhum modelo já pensado de como funcionaria o sistema. Temos uma ideia/força que achamos que tem capacidade de aglutinar atores, tem razões de ser, tem justificativas importantes. Então o seminário foi um meio de lançar essa história e provocar o debate.

Essa desconfiança do setor da sociedade civil está mais presa a outras experiências na relação com o Estado, quando muitas vezes ele levou propostas já estruturadas para a sociedade civil cancelar. Eu tenho convicção de que, nesse caso, não se trata disso, mesmo porque nós não temos nenhum modelo ou proposta mágica. O sistema de participação social vai ser construído coletivamente num processo de debate. Tem que ser muito amplo com a sociedade civil e tem que ser muito amplo também dentro do governo, porque se a maioria governamental não comprar a ideia, digamos, de que a participação social tem que ser uma prática estruturante das políticas, também não vinga a ideia de sistema. Então, temos que fazer esses dois movimentos combinados.

**NÓS:**

Uma última questão a respeito disso que você mencionou: “sala de situação”. Como ela funciona?

**PEDRO:**

Neste momento ela inclui só atores estatais e também já vai deixar de existir como “sala de situação” e vai se transformar

num fórum de gestores de participação social no âmbito do governo federal. O ministro Gilberto Carvalho fez um aviso ministerial a todos os ministros para que eles indicassem quem são os gestores em cada ministério encarregados das políticas de participação social e dos diálogos com os movimentos. A partir disso, a gente vai constituir um fórum onde vamos discutir as questões relativas à participação social, como aperfeiçoar os conselhos, as conferências, como articular as conferências com as suas minorias etc.

**NÓS:**

Muitíssimo obrigado, Pedro, esperamos ter a oportunidade de conversar sobre os desdobramentos do fórum de gestores mais adiante.

---

ADRIAN GURZA LAVALLE é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP), pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

JOSÉ SZWAKO é pesquisador do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e do Cebrap.