

# A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira / *National Social Participation Policy: aspects of the State's relationship with the brazilian civil society*

---

JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS<sup>1</sup>  
VALDIRENE DA ROCHA PIRES<sup>2</sup>  
DANUTA ESTRUFIKA CANTOIA LUIZ<sup>3</sup>

**Resumo:** Os espaços de participação social no Brasil advindos com a Constituição Federativa de 1988 provocaram distintos debates sobre a democracia brasileira ao longo das últimas décadas. Recentemente, mais uma vez, discutiu-se sobre a constituição/regulamentação de espaços participativos como possibilidade de exercício de democracia participativa e direta por meio da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Criada em 2014, por decreto presidencial e derrubada pela maioria dos deputados da Câmara, a PNPS provocou um acalorado debate sobre a relação do Estado com a sociedade civil. É sobre esta relação que o presente artigo versa, problematizando a PNPS nesse debate. Para tanto, realiza-se um levantamento bibliográfico e web-bibliográfico sobre a PNPS e a relação do Estado com a sociedade civil, na contemporaneidade. Por fim, fomentam-se algumas ponderações, não necessariamente definitivas, mas que apontam aspectos tradicionais históricos presentes na relação do Estado com a sociedade civil brasileira.

**Palavras-chave:** Estado; democracia; PNPS; sociedade civil.

- 
- 1 Administrador, especialista em Gestão Pública e tutor do curso de Administração Pública da Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR (UEPG/PR).
  - 2 Assistente Social, mestranda em Ciências Sociais Aplicadas na UEPG.
  - 3 Professora Doutora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG.

**Abstract:** The spaces for social participation in Brazil arising with the Federal Constitution of 1988 caused distinct debates on Brazilian democracy over the past decades. Recently, once again, it was discussed about the constitution/rules of participatory spaces as a possibility of exercising participatory and direct democracy through the National Social Participation Policy (NSPP). Built in 2014 by a presidential decree and overturned by the majority of the members of the Parliament, the NSPP caused a heated debate over the state's relationship with civil society. It is on this relationship that this paper focus, questioning the NSPP on this debate. The study presents a bibliography and a web-bibliography about the NSPP and the relationship between the State and the civil society nowadays. At last, we instigate some considerations, not necessarily definitive, but which point out historical traditional aspects present in State's relationship with the Brazilian civil society.

**Keywords:** Estate; democracy; PNPS; civil society.

As mudanças constitucionais ocorridas ao longo do século XX no Brasil, bem como das formas de regimes políticos, refletem os aspectos dos interesses sociais dos períodos, em especial, os da classe dominante. Foi efetivamente um século de alterações nas relações entre Estado e sociedade civil brasileira. Neste contexto, a Constituição Federativa de 1988, ícone que representa a conquista, por parte de movimentos pela democracia no Brasil, estabelece formas democráticas de relação do Estado com a sociedade civil com a democracia participativa e direta, através de audiências, conselhos e conferências, por exemplo. Também merecem destaque: a participação social prevista no art. 198, o qual descreve a participação da comunidade nos serviços públicos de saúde; no art. 204, na área de assistência social; no art. 216, no Sistema Nacional de Cultura; dentre outras citações. Com isso, foi aberto um caminho para o advento de diversas legislações específicas, ao longo da década final do século XX e no começo deste novo milênio, que regulamentam a participação social e a democracia participativa e direta. (BRASIL, 1998).

Os anos 90 foram especialmente férteis para o desencadeamento da descentralização do processo decisório político e para a ampliação

dos canais de participação social. Dentre as diversas formas do exercício da democracia participativa e direta, têm-se o estabelecimento de conselhos gestores, a implementação de ouvidorias, o desenvolvimento de fóruns e assembleias e a fiscalização social obrigatória por leis específicas, que estiveram presentes, após a Constituição Federativa de 1988, dentro da administração pública. Estes instrumentos podem possibilitar a inclusão dos interesses da sociedade civil, da sua participação direta nas decisões públicas, como prevê o texto constitucional.

São diversas as legislações ao longo da década de 1990 que regulamentam a participação social por meio da democracia participativa e direta, com destaque para as áreas de saúde, educação, assistência social e orçamento público. Em seu estudo, Marta Rodrigues (2011) aponta que, para que as políticas públicas tenham caráter democrático, é preciso que os sujeitos políticos saibam interagir e negociar de forma igualmente democrática com diferentes agentes envolvidos no processo.

A participação democrática da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas reorienta a direção do Estado. Como exemplo tem-se a experiência de algumas organizações não governamentais, surgidas a partir dos anos finais da ditadura, as quais passam a agir, em parceria com Estado, para amenizar algumas das expressões da questão social, especialmente nas áreas de educação e assistência social. Conforme José Murilo de Carvalho (2002), muitas prefeituras experimentam formas alternativas de inserção da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo quanto aos orçamentos e obras públicas, maximizando a atuação do cidadão em nível local.

Recentemente, em 2014, o Estado brasileiro tentou regulamentar um novo canal para a participação direta da sociedade civil, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) que tinha como objetivo possibilitar a intensificação do diálogo do Estado com a sociedade civil. Trata de uma parte integrante de medidas realizadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no âmbito federal, que procurava responder às demandas da população que foi às ruas em junho de 2013.<sup>4</sup>

---

4 Desencadeadas pela organização do Movimento Passe Livre, as Jornadas de Junho reuniram milhares de pessoas nas ruas, em todo o Brasil, durante o mês de junho de 2013. Inicialmente, a pauta das reivindicações era contra o aumento das tarifas do

Mas, por conta de disputas aparentemente político-partidárias e discordâncias explícitas quanto à noção de democracia, a PNPS, que foi criada por meio de um decreto da presidente Dilma, foi “derrubada” pela Câmara dos Deputados.

Apesar de ser uma política não implementada, o processo de criação da PNPS até sua derrubada, bem como os entendimentos expressos no decreto, podem ser objeto de investigação para compreensão não apenas de algumas peculiaridades de nossa época, mas, também, dos valores e ideários reproduzidos por meio de políticas governamentais e suas repercussões trazidas.

A PNPS contém, em sua estrutura, uma concepção de sociedade civil e quando o Estado brasileiro a cria por meio de decreto também expressa um determinado entendimento sobre a sociedade civil e sua relação com o próprio Estado. Será buscando apreender e problematizar essas relações que o presente artigo foi elaborado.

Este trabalho, realizado por meio de levantamento bibliográfico e web-bibliográfico, realiza no seu primeiro item um breve resgate do contexto histórico no qual se dá a criação e a anulação do Decreto Presidencial nº 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social. Na sequência do texto, o segundo item inicia-se com algumas ponderações acerca do conteúdo da PNPS, e nele se pondera a forma com que o Estado contemporâneo relaciona-se com a sociedade civil – a partir de uma revisão bibliográfica sobre o assunto – e busca, em momentos oportunos, trazer apontamentos/questionamentos de que maneira o Decreto nº 8.243/2014 poderia expressar essa relação.

---

transporte público em São Paulo, mas em questão de dias, com o apoio da sociedade civil, as manifestações se expandiram para diversas cidades do Brasil, incorporando outras pautas como questões relacionadas à diversidade sexual, melhorias na educação e na saúde pública, entre outros. Nas palavras de Raquel Rolnik, as Jornadas de Junho “perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir, não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos”. (ROLNIK, 2013, p. 09).

## O debate sobre a Política Nacional de Participação Social

Instituída em 23 de maio de 2014, por meio do DP nº 8.243, a PNPS estabelecia e regulamentava formas institucionalizadas de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, constituindo mais um espaço participativo de expressão democrática. No entanto, após a criação de seu decreto, travou-se, no cenário político nacional, entre os poderes Executivo e Legislativo, um grande e polêmico debate acerca de sua real constitucionalidade e legitimidade. Neste cenário, apresentam-se, de um lado, a bancada de oposição ao governo de deputados e de senadores posicionando-se contra a PNPS e, de outro, representantes do governo e deputados da base aliada fazendo a defesa do decreto presidencial que regulamenta canais de participação social nas ações do governo federal. Esse cenário de debate gerou diversas discussões nos meios políticos, na imprensa, nos meios acadêmicos e no interior dos movimentos sociais.

Um dos primeiros momentos de grande discussão foi logo após a divulgação do decreto presidencial que criou a PNPS. Na ocasião, o então ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, Gilberto Carvalho, foi convidado a comparecer a uma audiência pública no Senado para prestar esclarecimentos sobre o tal decreto. A matéria intitulada “opositores querem diminuir participação social, diz ministro”, publicada no portal <g1.com>, em agosto de 2014, revela um pouco do teor desse debate. Segundo a matéria, o ex-ministro afirmou que “os opositores querem e estão tentando diminuir a participação social, quando as ruas, desde o início das manifestações, pedem exatamente o contrário, que é a ampliação da participação social em decisões do governo” (MATOSO, 2014). Uma das preocupações do governo, declarada pelo ex-ministro Gilberto Carvalho nessa matéria, é a de estimular a interação entre o poder público e a sociedade. Na mesma ocasião, esclareceu que o decreto não criava novos conselhos, ou outras instâncias de participação social, por esse motivo entendeu-se que não seria necessário enviar um projeto de lei à Câmara dos Deputados. Conforme se pode observar na fala do ex-ministro:

Para deixar bem claro qual é o objetivo do decreto, ele não cria nenhuma nova instância, nenhum conselho, não invade competências e não obriga ninguém a nada, apenas faz recomendações. Essa foi a razão pela qual entendemos que não

havia sentido enviar projeto de lei e optamos por editar um decreto que somente regulamentou uma realidade já existente. (MATOSO, 2014).

De acordo com a mesma matéria: “O líder do DEM, deputado Mendonça Filho (PE), chegou a argumentar que a medida ‘invade’ a esfera de atuação dos parlamentares” (MATOSO, 2014). Por outro lado, o senador Pedro Simon (PMDB-RS) alegou que a polêmica em torno do decreto deve-se ao fato do mesmo ter sido instituído em ano eleitoral. Assim, revelou o senador:

[...] acaba que o decreto paga um preço que não tem. [...] Com toda sinceridade, [a publicação] não foi no melhor momento. Se nós analisarmos os oito anos do ex-presidente Lula e os dois primeiros da presidente Dilma, o tempo foi mais que suficiente. [...] Agora, é claro que a participação social é importante. (MATOSO, 2014).

As declarações antes mencionadas revelam um cenário bastante divergente entre prós e contra o decreto presidencial que instituiu a PNPS e mostram, também, as opiniões divergentes sobre as formas de participação social. Entre os diversos meios de comunicação que se dedicaram em mostrar as duas faces do debate está o site Rede Brasil Atual (RBA). Em matéria publicada, em junho de 2014, o site traz uma fala do deputado Mendonça Filho (DEM-PE) e do deputado Nilson Leitão (PSDB-MT), ambos se posicionando contrários ao decreto presidencial:

[...] o decreto contraria a Constituição e as prerrogativas do Congresso. Os conselhos populares são um eufemismo para o aparelhamento ideológico, por meio de movimentos sociais, ligados ao PT e sindicalistas ligados ao governo, acusou, num tom bem diferente, o líder do DEM, Mendonça Filho (PE). ‘O Executivo invadiu a competência do Congresso. Esse decreto é um tapa na cara da presidenta Dilma na cara dos parlamentares’, completou o deputado Nilson Leitão, PSDB-MT. (CAVALCANTI, 2014).

Apesar da manifestação ora citada mostrar apenas duas das diversas opiniões contrárias à PNPS, evidencia-se, contudo, a forte resistência por parte dos parlamentares em contribuir para o fortalecimento e articulação das instâncias de participação social no país, cuja

prova é o desfecho que teve esse debate, acarretando na anulação do decreto presidencial pela Câmara dos Deputados.

A derrubada do decreto presidencial aconteceu na primeira sessão da Câmara Federal, dois dias após a reeleição da presidente Dilma Rousseff. O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.491/14, apresentado pelos deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, ambos do Partido Democratas, sustou a aplicação do DP nº 8.243/2014, que criou a PNPS (BRASIL, 2014c). Segundo o próprio texto contido no “novo” projeto, os autores alegam que a PNPS é inconstitucional e ostensiva e argumentam ainda que “O decreto presidencial corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988”. Em seguida a essa afirmação, os autores fazem críticas ao governo por estabelecer no decreto o que se considera por sociedade civil ou movimento social. (BRASIL, 2014c).

Em outro momento do “novo” texto, fica evidente a preocupação dos deputados em colocar em risco o sistema de democracia representativa, respaldando-se no texto constitucional como ferramenta de participação popular. Assim, confere-se:

Essas breves linhas retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico “elefante branco”, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo. O ato em questão não comporta outra leitura. Especialmente, levando-se em conta que a Carta da República já disponibiliza os instrumentos que asseguram a participação de qualquer cidadão brasileiro nas decisões políticas. (BRASIL, 2014c).

Entre estas e outras colocações, ao longo deste texto citado, os autores do projeto procuram fundamentar suas colocações com base em suas convicções acerca do modelo de democracia representativa, atribuindo ao decreto presidencial “uma subversão da ordem constitucional posta”. (BRASIL, 2014c).

Frente à derrubada do decreto pela Câmara e seu encaminhamento ao Senado, o senador Aécio Neves (PSDB/MG), em entrevista

à Rádio Senado, apresentou prontamente sua oposição ao decreto e favoritismo à aprovação do PDC nº 1.491/2014. Conforme entrevista à Rádio Senado, alegando que “vamos dar àquele decreto bolivariano, lá no Senado, o mesmo destino que ele teve na Câmara” argumentando ausência de discussão prévia do texto no Congresso Nacional. (BRASIL, 2014a).

Contudo, em vista do debate sobre a inconstitucionalidade e a invasão da esfera de atuação dos parlamentares pelo Executivo, logo após o PDC nº 1491/2014, apresentaram-se dois textos favoráveis à implantação da PNPS por parlamentares. O primeiro, o Projeto de Lei nº 8.048/2014, um dia após a derrubada do Decreto nº 8243/2014, foi apresentado pelos deputados federais Chico Alencar (PSOL/RJ), Ivan Valente (PSOL/SP) e Jean Wyllys (PSOL/RJ), que aguarda apreciação das comissões na Câmara dos Deputados. Já o segundo, foi apresentado pelo senador Randolfê Rodrigues (PSOL-AP), em 04 de novembro de 2014, o PL nº 309/2014 que, conforme página eletrônica do Senado, tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em dezembro de 2014. Ele criticou a tentativa de derrubada do decreto no Senado que, segundo seu entendimento, veio a regulamentar a Constituição Federativa que funda uma democracia participativa, afirmando que os conselhos são a alma da participação popular. (BRASIL, 2014a).

Diante do debate acalorado sobre a PNPS, principalmente após a reeleição da presidente Dilma Rousseff, fica claro que muito da oposição ao decreto deve-se aos conflitos decorrentes do processo eleitoral que, no 2º turno, polarizou a política partidária brasileira. Nesta polarização, o embate travado sobre a PNPS foi o primeiro ícone que demonstra a luta entre os partidos que, de forma explícita, parecem não ter aceitado o resultado das eleições presidenciais que deram vitória ao PT.

Nesse caso, não se deve fazer uma análise dicotômica entre os que defendem uma posição certa ou errada sobre o assunto, mas avaliar as possíveis contradições contidas no processo de criação da PNPS e de todos os envolvidos sociais. Para isso, faz-se necessário uma problematização mais aprofundada do texto da PNPS, conforme segue.

## **A Política Nacional de Participação Social e a atual forma de relação do Estado com a sociedade civil**

O Decreto nº 8.243, originário do Poder Executivo, foi assinado pela presidenta Dilma Rousseff, em 23 de maio de 2014, e publicado no Diário Oficial da União, em 26 de maio de 2014. Possui, ao longo do seu texto, 22 artigos que tratam da instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Em seu art. 1º, estabelece que a finalidade da criação da PNPS é “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014). Entre outras coisas, a PNPS também estabelece os meios de participação social, conforme:

**Art. 6º** São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: I – conselho de políticas públicas; II – comissão de políticas públicas; III – conferência nacional; IV – ouvidoria pública federal; V – mesa de diálogo; VI – fórum interconselhos; VII – audiência pública; VIII – consulta pública; e IX – ambiente virtual de participação social. (BRASIL, 2014d).

Dentre as diretrizes gerais, a PNPS aponta, em seu art. 3º, a integração entre as instâncias da democracia representativa, participativa e direta, além da ampliação dos mecanismos de controle social, possibilitando novas discussões que versem sobre a integração da sociedade civil nas atividades políticas. Tal artigo evidencia a proposta do decreto em consolidar as formas democráticas brasileiras em um sistema de diálogo e atuação conjunta. O Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), composto pelas instâncias elencadas nos incisos I a IV do art. 6, seria coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República, que ficaria responsável pelo acompanhamento e orientação da PNPS. (BRASIL, 2014d).

Em seus arts. 4º e 5º demonstra o decreto a necessidade de consideração, por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal dos mecanismos de participação social, no sentido de promover a articulação entre entes federados e sociedade civil. Com

isso, fica evidente a relevância da democracia participativa e direta funcionar em comum alicerce com os representantes eleitos pelo sufrágio universal.

O Decreto nº 8.243/2014 cita a sociedade civil no decorrer do seu texto em diversos pontos, colocando como prioridade considerar a participação popular nas decisões governamentais. Em seu art. 10, destaca as diretrizes para a constituição de conselhos de políticas públicas, tendo como base a indicação e eleição de seus membros pela sociedade civil, bem como garante a diversidade de representações, transparência nas escolhas e publicidade. Já nos arts. 11 e 14 insere primordialmente a participação de seus representantes nas comissões de políticas públicas e nas mesas de diálogo.

Importante salientar aqui que a própria PNPS já traz em seu texto uma definição de sociedade civil que será considerada para os eventuais diálogos com a administração pública federal, em seu art. 2º parág. I. Entende-se por sociedade civil “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. (BRASIL, 2014d).

Por meio do seu art. 19, é instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, que analisa as reivindicações dos movimentos sociais, sendo responsável pelo elo entre tais movimentos e os secretários-executivos dos ministérios, conforme temas. Ou seja, demonstra o decreto a necessidade de instância responsável pelo direcionamento e ligação das proposições dos movimentos sociais ao poder público. Outro ponto de destaque dado pelo decreto é a criação de ambientes virtuais de participação social como forma de promoção, acesso e publicidade das discussões e decisões do governo.

Este necessário diálogo entre o poder público estatal e os movimentos sociais apresenta-se ao longo da história de formas mais ou menos conflituosas e trouxeram, muitas vezes, avanços e ganhos políticos para a sociedade, como, por exemplo, a conquista de direitos sociais. Mas o tratamento dado à sociedade civil tanto do ponto de vista teórico, bem como a forma que se expressa na realidade, passou e passa por

profundas alterações.<sup>5</sup> Se, por um lado, afirmar que a sociedade civil trouxe, muitas vezes, em suas reivindicações a agudização de conflitos e contradições do mundo do capital, por outro, também é possível dizer que, em suas expressões mais recentes, sua potencialidade contestatória tem sido anulada, ao mesmo tempo em que prevalece uma noção mais liberalizante de sociedade civil.

Sociedade civil, na concepção neoliberal, é concebida como espaço público não estatal, terceiro setor, independente em relação ao Estado e representante hegemônica de interesses de classes. Segundo Duriguetto, essa concepção simplista “difundiu a ideia de que tudo o que não dependia do Estado levaria à maior emancipação social”, propagando, desta forma, o escamoteamento dos conflitos, das contradições e das desigualdades sociais. Nessa perspectiva, afirma Simionatto (2010, p. 32) que:

[...] é nesse contexto que se fortalece uma concepção homogeneizante de sociedade civil, um sujeito de cooperação, abstraindo-se das relações Estado e sociedade os conflitos de classe e os projetos societários em disputa. Além disso, a forte ‘des-economização’ do conceito e sua legitimação como esfera dos interesses indeterminados (WOOD, 2003) contribuíram largamente para sua despolitização, deixando de se configurar como terreno da grande política, de sujeitos coletivos que buscam interpelar e alterar o Estado para transformar-se em arena desqualificada de demandas sociais mais globais.

---

5 O conceito sociedade civil se afirma e se desenvolve a partir do pensamento moderno, principalmente, tendo como base as teses de Hobbes, Locke e Rousseau. Contudo é em Hegel que se encontra “o início do debate sobre a emergente sociedade civil capitalista, esfera de expressão dos interesses individuais e coletivos”. (SIMIONATTO, 2010, p. 29).

São diversas as vertentes teóricas que se dedicam a compreender e explicar a relação entre Estado, sociedade civil e Democracia. Estas vertentes podem ser identificadas como as que “dão suporte ideológico e político à hegemonia burguesa quanto as que defendem a luta pela construção de um Estado radicalmente democrático, construído ‘desde baixo’ com ampla participação da sociedade civil” (SIMIONATTO, 2008, p.13). De acordo com este autor, é a última perspectiva que contém as análises mais coerentes para a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil e, por consequência, da teoria democrática. Fruto do pensamento gramsciano, esta perspectiva respalda-se na tradição marxista.

As configurações dos direitos sociais e políticos ao longo do século XX acarretaram na criação, por parte do Estado, de novas formas de mediações econômicas e sociopolíticas, que se refletem na relação do Estado com as classes sociais. Segundo Duriguetto, o surgimento de diversos segmentos organizados da sociedade civil e a “ampliação da demanda, principalmente dos setores populares, por direitos políticos e sociais, passam a ser mediadas por uma crescente regulação jurídico-político estatal”. (DURIGUETTO, 2007, p. 72).

De forma contraditória, portanto, e de acordo com nossa história recente, se por um lado houve um movimento de expansão dos direitos, fruto dos conflitos desencadeados por segmentos organizados da sociedade civil, por outro, também houve uma tendência a esvaziar conflitos e contradições no âmbito da sociedade civil, principalmente, quando esta passa a ser entendida como o denominado terceiro setor.

Nessa mesma perspectiva, a autora ainda discorre sobre os veios que deram origem ao que se pode chamar de democracia na contemporaneidade. Assim confere-se:

É a partir da institucionalidade democrática e dos direitos de cidadania, como definiu Marshall, que foram sendo edificados os veios analíticos que serviram para balizar e protagonizar as discussões acerca da temática da democracia na contemporaneidade. (DURIGUETTO, 2007, p. 73).

Nesse sentido, cabe aqui uma breve explicitação dos direitos de cidadania elencados por Marshall, os quais são percebidos a partir de três determinações: os direitos civis, políticos e sociais. Sobre direitos civis, “trata essencialmente do direito à vida, à liberdade de pensamento, e de movimento, (de ir e vir) e, não em último lugar, à propriedade” (COUTINHO, 2000, p. 56). Direitos políticos referem-se, além do direito de votar e ser votado, o direito de associação e de organização. Por último, mas não menos importante, está o direito social que, em princípio, diz respeito à participação de todos os cidadãos nas riquezas socialmente produzidas. Mais tarde, precisamente no século XX, outros direitos foram incorporados à noção de direitos sociais, entre eles o direito à saúde, à habitação, à previdência social, à assistência social etc. (COUTINHO, 2000).

É, portanto, a partir da institucionalização dos direitos de cidadania, como aponta Simionatto, que se encontram os fundamentos das raízes do modelo de democracia, que encontramos hoje no Brasil, ou seja, a democracia representativa e institucionalizada.

Outro ponto importante a ser considerado, quando se fala da atual forma de relação do Estado com a sociedade civil, é que este age tanto na esfera da coerção quanto na construção do consenso social, ou seja: trata-se de um Estado que pode fazer o uso da força por meio de categorias profissionais estatais, como a polícia, como também promover o consenso, sem fazer o uso dela.<sup>6</sup> Em relação ao consenso, a democracia representativa é a forma legal pela qual o Estado legitima suas ações. Contudo, afirma Duriguetto, “essa incorporação encontra limites: não oferecer risco para a manutenção do capitalismo e para a valorização do capital” (DURIGUETTO, 2007, p. 80). Essa importante análise da autora revela, ainda que brevemente, os fundamentos das raízes do modelo de democracia presentes hoje no Brasil, ou seja, a democracia representativa, logo, institucionalizada para manutenção do sistema capitalista.

No Brasil, principalmente após os anos 1990, muitas organizações não governamentais, chamadas de terceiro setor, passam a cumprir

---

6 Pensar o modelo de democracia que se instaurou a partir da consolidação do Estado Moderno exige um resgate reflexivo sobre o papel deste Estado e suas formas de intervenção na sociedade. Compreender a origem do Estado nos leva a resgatar alguns apontamentos de teóricos como Hobbes, Locke e Rousseau, os quais vinculam a formação do Estado à vontade geral do povo e à necessidade de organização da vida em sociedade. A contribuição desses teóricos influenciou fortemente as decisões nos meios políticos e, por consequência, deram a base para formulação do Estado Moderno. (COSTA, 2006).

Nessa perspectiva, o Estado democrático de direito surge enquanto instituição legal capaz de mediar/atenuar possíveis conflitos que coloquem em risco a ordem social e a paz inerente às relações entre os homens. Por meio da aplicação das leis, o Estado se configura um importante instrumento para organizar a vida em sociedade, tendo como pressuposto a garantia do bem estar de suas populações. Para tanto, interfere nas questões políticas, econômicas e sociais. (ibidem).

Um importante momento histórico decisivo para a formulação do Estado Moderno foi a Revolução Industrial, fato que se desdobrou na constituição de uma sociedade de classes. Este contexto exigiu, por parte do Estado, a criação de instrumentos jurídicos para regular a relação capital/trabalho. Frente a essa realidade, o Estado passou a estabelecer direitos e deveres, civis, políticos e sociais. (COUTO, 2010).

funções que antes eram de responsabilidade do Estado, prestando serviços sociais, complementando e, às vezes, até substituindo o papel do Estado. Esta relação entre Estado e organizações não governamentais é que caracteriza a sociedade civil, na concepção neoliberal ou liberal corporativa. Nesse sentido, afirma Simionatto:

O conceito de participação/emancipação defendido pela perspectiva liberal-corporativa perde o sentido de construção política, pois é convertido em “ferramentas de manipulação e legitimação de grupos específicos”. (SIMIONATTO, 2010, p. 44).

Tendo em vista os apontamentos que Duriguetto e Simionatto fazem acerca da promoção do consenso por parte do Estado, pode-se então considerar que a instituição da PNPS significa uma tentativa de controlar as massas, principalmente porque uma das justificativas apontadas pelo ex-ministro Gilberto Carvalho, foram as jornadas de junho de 2013?

Ou ainda, mesmo que a criação da PNPS tenha sido motivada como uma forma de atender e acalmar determinados segmentos sociais, sua criação potencializaria uma ação menos consentida e mais propositiva da sociedade civil como um todo?

Se, antes da década de 70, os movimentos sociais, principalmente os representados por categorias profissionais, atuavam com base num projeto societal tendo como pano de fundo a luta de classes, após a chegada dos novos movimentos sociais, os movimentos de trabalhadores “saem de cena” e entram as ONGs, cooperativas, associativismos, fundações empresariais, e a luta desloca-se à ampliação da cidadania e à consolidação de parcerias entre público e privado.

Assim como intervém na sociedade para mediar conflitos, propondo ações no âmbito das políticas públicas para assegurar direitos previstos na Constituição, o Estado regulamenta a forma de participação social, mediando também as relações sociais, definindo desta forma o modelo de democracia adotado no país. Neste cenário, os segmentos organizados da sociedade civil e as instâncias de participação social não questionam esse modelo de participação, endossando e respaldando, desta forma, a participação institucionalizada.

Para problematizar a discussão sobre a Política Nacional de Participação Social e a democracia brasileira, nos próximos parágrafos, utiliza-se como base a democracia prevista na Constituição Federativa Brasileira de 1988, considerando o fato de ser este o documento que regulamenta o Estado democrático de direito no Brasil, que estabelece em parágrafo único de seu art. 1º que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Fruto de um processo histórico, permeado por muitos conflitos sociais, protagonizado por grupos que combateram fortemente o autoritarismo instaurado pelo golpe militar de 1964, a atual Constituição Federativa Brasileira, denominada Constituição Cidadã, regulamenta a forma como a sociedade civil exerce sua participação em relação ao Estado, ou seja: escolhendo seus representantes por meio do voto direto, caracterizando desta forma a democracia representativa presente no país, a qual se materializa também por meio da participação de segmentos organizados da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas.

Em relação ao texto do decreto da PNPS, é possível notar claramente que este não cria novas instâncias e/ou mecanismos de participação, apenas procura aprimorar o diálogo entre sociedade civil e Estado, por isso, pode-se afirmar que a criação da PNPS não altera o modelo de democracia instituído no Brasil.

Pode-se ainda ponderar se existe alguma aproximação da noção presente de sociedade civil, no decreto da PNPS, com o conteúdo de sociedade civil em sua faceta neoliberal. Quando o decreto afirma que se entende por sociedade civil “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (BRASIL, 2014d), críticas apontam abertura de brechas para a concepção mais liberalizante, pois permite a participação individual, a do cidadão, ao mesmo tempo em que oferece espaço às organizações não governamentais para participarem do processo decisório.

E, considerando, que a noção neoliberal de sociedade civil enquanto espaço público não estatal engloba o terceiro setor, mais especificamente os grupos filantrópicos como aponta Simionatto (2010), faz-se importante, então, uma leitura da forma como está organizada a

sociedade civil no Brasil, a partir de uma concepção mais crítica, como uma ampliação dos espaços de hegemonia do capital, tendo em vista que muitas dessas organizações não governamentais reproduzem valores que contribuem para a manutenção do sistema social.

Diante desse contexto cabe perguntar: em que medida a PNPS e/ou suas instâncias de participação contribuem para o processo de elevação da consciência ético-política no sentido emancipatório dos cidadãos?

Outro ponto a ser considerado quando se fala na relação do Estado com a sociedade civil é a função social que o Estado exerce para a manutenção da ordem e do sistema econômico vigente, agindo enquanto mediador de conflitos. Nesse sentido, Simionatto aponta para “a perspectiva de compreensão do Estado como elemento garantidor da propriedade e dos meios de produção”. (SIMIONATTO, 2008, p. 15).

Perante essa afirmação, é possível considerar que a relação do Estado com a sociedade civil, inclusive as formas de participação social inscrita na PNPS, são também mecanismos utilizados pelo Estado para a manutenção da ordem capitalista?

Ou ainda, se ponderarmos sobre a possibilidade de controle que a PNPS atribui à chamada “Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais”, criando uma instância que mediará determinados segmentos da sociedade civil com os Secretários-executivos dos Ministérios, não estaríamos vendo a constituição de mais um mecanismo de controle e aparelhamento do Estado sobre a sociedade como um todo?<sup>7</sup>

Seria uma pretensão tentar responder a tal questionamento, mas, cabe aqui uma análise apresentada por Daniel Bin, em matéria publicada no Blog da Boitempo, sobre a PNPS enquanto instrumento coesão de entre Estado e sociedade civil:

[...] além dos limites à extensão da PNPS dados pelo contexto socioeconômico, ela própria, mais especificamente a sua institucionalização, pode engendrar estratégia de contenção de pres-

---

7 Porém, a eficácia desse suposto mecanismo de controle só poderia ser comprovada caso a PNPS fosse de fato implementada.

sões populares. Contenção essa que pode advir justamente dos limites “democráticos” das instituições estatais dados pela figura da representação. (BIN, 2014, p. 04).

Apesar de Daniel Bin fazer uma afirmação quase categórica quanto aos limites da PNPS, reforça-se que mesmo que um espaço institucionalizado de participação social possa potencializar qualquer tipo de manipulação, ainda assim, a partir da constituição de movimentos progressistas, estas instâncias podem também potencializar questionamentos mais radicais sobre a sociedade capitalista. Pois a pertinência para a democracia participativa e direta não seria de negar os espaços institucionalizados, mas sim de ocupá-los e controlá-los a fim de evitar aparelhamento do Estado e controle particular dos representantes do sufrágio universal. Especialmente frente ao fato de boa parte dos representantes diretamente eleitos pela população temerem a participação mais direta da sociedade civil nas decisões do governo.

### **Considerações finais**

Diante das noções de sociedade civil e instâncias/mecanismos de participação social presentes no texto do Decreto nº 8.243/2014, observa-se que a PNPS não cria novas formas de participação social, apenas procura articular as que já existem. A participação social na gestão e formulação de políticas públicas já ocorre no Brasil desde a última década do século XX, mesmo que ainda de forma fragmentada, e vem se fortalecendo e se apresentando de forma cada vez mais articulada, especialmente por meio dos conselhos gestores, das conferências em todas as instâncias federativas e das audiências públicas.

A instituição da PNPS pelo Poder Executivo e, meses depois, sua anulação pelo Poder Legislativo, e toda a polêmica que se gerou em torno dessas duas circunstâncias revelaram a presença de um contrassenso dentro do próprio Estado. Essa polêmica, por sua vez, pode ser fruto tanto de pensamento divergente em relação à participação social, quanto de posicionamento político ideológico por parte dos parlamentares, pois, apesar de tratar-se de uma democracia, esta é representativa e, por isso, há, no Congresso Nacional, representantes de posicionamento político progressista assim como os do pensamento tradicional.

A partir de um conceito neoliberal, a sociedade civil é percebida como espaço público não estatal, ou terceiro setor, segmento este que, ao longo das últimas décadas tem se fortalecido e se afirmado socialmente, sobretudo pela possibilidade que apresenta de agir em conjunto com o Estado para amenizar as expressões da questão social, sobretudo nos âmbitos da Educação, Saúde e Assistência Social. No entanto, este protagonismo exercido pelo terceiro setor enquanto sociedade civil, na contemporaneidade, pode contribuir para o escamoteamento do conflito de classes e das desigualdades sociais oriundas do atual modelo de produção e de organização social.

Na atual forma de relação entre Estado e sociedade civil, há ainda outro elemento fundamental para análise; trata-se do papel de mediador de conflitos exercido pelo Estado. Isso pode acontecer tanto por meio da construção do consenso social quanto por meio da coerção. Nesse caso, a PNPS, enquanto forma de diálogo entre Estado e sociedade civil, poderia ser considerada como um meio adotado pelo Estado para promover certo consenso social, tendo em vista uma das falas do ex-ministro Gilberto Carvalho ao defender a instituição da PNPS justificando sua necessidade frente às chamadas jornadas de junho de 2013. Até mesmo para justificar a presença e o papel do Estado, são necessárias medidas de atendimento das reclamações sociais.

De toda forma, a instituição da PNPS significa uma tentativa por parte do Estado de fortalecer e articular os mecanismos e instâncias de participação social, mesmo que estas sejam institucionalizadas. Mas sua criação em nada alteraria os princípios da democracia previstos na Constituição brasileira de 1988; ao contrário, é possível afirmar que essa proposta de articulação direta do Estado com a sociedade civil é compatível com a democracia representativa.

Finalizando esta discussão, é importante também mencionar que estudos sobre a realidade vivida por canais de participação social, como os Conselhos Gestores, por exemplo, principalmente de instâncias municipais, demonstram carência de capacitação e de estruturação para efetivar os pressupostos que orientam as suas existências. Então, para potencializar instâncias que fomentam a participação social também se faz necessário incrementar os espaços já instituídos pela Constituição Federativa de 1988, e iniciativas que

venham somar no caminho de construção da democracia no Brasil são muito bem-vindas.

**Submetido em 30 de março de 2015 e aceito para publicação em 15 de junho de 2015.**

## Referências

BIN, D. “**Uma pessoa, um voto**” ou “**um real, um voto?**”. São Paulo, 15/09/2014. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2014/09/15/uma-pessoa-um-voto-ou-um-real-um-voto>>. Acesso em: 22/02/2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Para evitar rejeição, Randolfe apresenta projeto sobre **Política de participação social**. De 06/11/2014a. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2014/11/para-evitar-rejeicao-randolfe-quer-criar-pnps-atraves-de-projeto-de-lei>>. Acesso em: 22/02/1015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei do senado nº 309**, de 2014. 04/11/2014b. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=118788](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118788)>. Acesso em: 19/01/2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014**. 03/06/2014c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 19/01/2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n. 8.243, de 05/2014. **Política Nacional de Participação Social**. 23/05/2014d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 12/01/2015.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, H. **Política de participação social provoca embate entre Legislativo e Executivo**. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/politica-de-participacao-social-e-alvo-de-novo-embate-entre-legislativo-e-executivo-2220.html>>. Acesso em: 25/01/2015.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma questão possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, L. C. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma de estado no Brasil. São Paulo: Cortez. Ponta Grossa: UEPG, 2006.

DURIGETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

MATOSO, F. 'Opositores querem diminuir participação social', diz ministro. **G 1 Política**. Brasília, 05/08/2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/08/opositores-querem-diminuir-participacao-social-diz-ministro.html>>. Acesso em: 20/01/2015.

RORIGUES, M. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROLNIK, R. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: Maricato, E. et. al. **Cidades rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas de todo Brasil. São Paulo: Boi Tempo; Carta Maior, 2013.

SIMIONATTO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. E. C. **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010.

\_\_\_\_\_. Estado e Democracia. In: COSTA, L. C. **Estado e democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa: UEPG, 2008.