

Democracia e Participação no Brasil: o Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social

Talita São Thiago Tanscheit¹

Trabajo preparado para su presentación em el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumo: Este trabalho tem como objetivo investigar o protagonismo do PT na trajetória da participação política – destacando-se a participação social – no Brasil, verificando em que medida o “modo petista de governar” – denominação conferida às administrações públicas do partido - foi determinante para a materialização de preceitos constitucionais relacionados à participação social e para a sua implementação e consolidação nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro. Como expressão do protagonismo do PT em relação à consolidação da participação social, será analisado o Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Esta análise argumentará sobre a importância da PNPS e do SNPS na consolidação da participação social na gestão pública brasileira e na sua conversão em uma política de Estado que tem como objetivo principal a construção de uma sociedade mais democrática no que diz respeito ao acesso e à distribuição de seus bens sociais e econômicos. Para tal fim três elementos serão analisados: a) a participação social como um princípio programático do PT; b) a participação social como uma marca do “modo petista de governar”; e c) a participação social como um “método democrático de gestão”.

1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo contribuir para uma análise do protagonismo do PT na trajetória da participação política – destacando-se a participação social – no Brasil, verificando em que medida o partido foi determinante para a materialização de preceitos constitucionais relacionados à participação social e para a sua implementação e consolidação nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro.

Em primeiro lugar, será realizado um breve balanço da participação política no Brasil após o estabelecimento da Constituição de 1988, destacando-se, além da consolidação e da estabilização da competição política-eleitoral, o desenvolvimento e a ampliação de formas participativas e deliberativas de democracia.

Em segundo lugar, será analisado o protagonismo do PT na expansão e no fortalecimento da participação social no Brasil. Argumenta-se que, ainda que diversos atores políticos e sociais devam ser considerados para esta análise, o PT possui um papel central na efetivação das instituições participativas no país, sendo pioneiro não apenas na experimentação, mas também na institucionalização da participação social no ciclo de políticas públicas e nos programas governamentais das administrações públicas no território nacional. Neste enquadramento analítico, se argumentará que a despeito das diversas transformações do PT, a participação social mantém-se como um aspecto fundamental de seu programa político, expressando-se no “modo petista de governar” e na sua respectiva valorização da participação social no decorrer de seu crescimento

¹ Doutoranda em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). E-mail: talitastt@gmail.com.

político-institucional, consolidando-a, por fim, em um “método democrático de gestão” a partir de 2003, com a chegada de Lula à Presidência da República.

Em terceiro e último lugar será analisado o Decreto 8.243/2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O objetivo é demonstrar como a PNPS e o SNPS representam uma trajetória de amadurecimento da participação social e da democracia no Brasil, expressando tanto uma abordagem metodológica e sistêmica quanto o pioneirismo do PT em inovar em relação à participação social, desta vez consolidando-a de uma política e um método de governo a uma política e um método de Estado (Pogrebinski, 2012b).

A análise da PNPS e do SNPS não deixa de estar sujeita, todavia, às contingências próprias dos processos políticos democráticos. Logo após a sua instituição, foram encaminhados um Projeto de Decreto da Câmara dos Deputados e um Projeto de Decreto do Senado Federal, visando sustar o Decreto 8.243/2014. Os resultados finais deste processo permanecem em aberto, o que não impedem os objetivos deste trabalho de contribuir para a compreensão do processo de amadurecimento da participação social e da democracia brasileira. Se esta será consolidada como um método e como uma política de Estado dependerá, em grande medida, das opções políticas e das concepções democráticas de nossos representantes no Legislativo e do mandato presidencial de Dilma Rouseff.

2. Um Balanço da Participação Política no Brasil pós-1988

Com o reestabelecimento da democracia e a promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988, dois aspectos podem ser identificados em relação à inclusão e à participação política da população: de um lado, a consolidação e a estabilização da competição política-eleitoral e, de outro lado, o desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia. No que diz respeito à criação de inovações participativas, é um consenso, na literatura, de que a Constituição de 1988 foi fundamental para o avanço da participação social (Avritzer, 2013a: 11) e para a criação, a expansão e o fortalecimento das instituições participativas no país.

Em um balanço sobre a participação social no Brasil, Avritzer (2013a) destaca que o seu processo de aprofundamento democrático é marcado por três momentos: **1)** a promulgação da Constituição Federal de 1988, construída com um forte engajamento da sociedade civil e dos movimentos sociais e responsável por criar, de maneira inédita, instituições participativas em áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas; **2)** a explosão da participação social nas administrações municipais no decorrer dos anos 1990, inicialmente através da participação nas áreas de saúde e nos planos diretores municipais e, posteriormente, pela proliferação do Orçamento Participativo (OP), introduzido pelo então prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra em 1989, e estendido para mais de 300 prefeituras entre 1989 e 2004 (Avritzer e Wampler, 2005); **3)** o despontamento das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPP) a partir de 2003, com a chegada de Lula à Presidência da República (Avritzer, 2013a: 11-12).

De maneira similar, Gurza Lavallo et al (2014), identificam três ondas de implementação das instituições participativas no país: **1)** a primeira onda, ocorrida no decorrer da década de 90, diz respeito à criação, consolidação e difusão do OP no território nacional; **2)** a segunda onda, ocorrida a partir da consagração de mecanismos participativos estabelecidos pela Constituição de 1988, é responsável pela regulamentação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs). Integrados por representantes do Estado e da sociedade civil, os CGPPs asseguram a “gestão compartilhada” e a participação social nos processos de políticas públicas do Executivo; e **3)** a terceira onda, referente, também, à expansão das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs) a partir de 2003 (Gurza Lavallo et al, 2014: 28-30).

Ainda que possuindo algumas diferenças em relação a estes três momentos ou a estas três ondas de instituições participativas e de aprofundamento democrático, ambas as análises contribuem para os objetivos deste trabalho, identificando um percurso histórico construído após a Constituição de 1988 marcado pela introdução, consolidação e expansão das instituições

participativas. Destacam-se, neste percurso, três instituições participativas estudadas em maior ou menor grau pela literatura e que representam o desenvolvimento da participação social no Brasil: a) o **Orçamento Participativo (OP)**; b) os **Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs)**; e c) as **Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs)**.

A primeira instituição participativa, o OP - amplamente estudado pela literatura sobre a participação no Brasil -, implementada por uma prefeitura do PT, caracteriza-se como um mecanismo onde a população é convidada pelo Executivo a “participar do processo de elaboração da peça orçamentária que será enviada à Câmara de Vereadores pelo executivo municipal para ser votada” (D’Avila, 2002: 23), permitindo que a população local participe nas decisões sobre a alocação dos recursos públicos destinados a obras de investimento. Apesar das transformações ocorridas no OP e das suas variações municipais, destaca-se que o caráter desta primeira instituição participativa experimentada no país foi, sobretudo, local.

No decorrer da década de 90, o OP foi expandido para grande parte do território nacional. Se o OP esteve fortemente conectado às administrações locais do PT – entre os anos de 1989-2004, 100% dos grandes municípios (com uma população superior a 100.000 habitantes) administrados pelo partido adotavam o OP – deve-se realçar que esta instituição participativa foi introduzida por prefeituras de diversas orientações partidárias - por volta de 2001, dois terços das prefeituras que adotavam o OP não pertenciam ao PT (Wampler, 2008: 67) -, tornando-se uma marca não apenas dos governos petistas, mas do processo de aprofundamento da democracia em curso no Brasil.

A segunda instituição participativa, os CGPPs, foram introduzidos após a promulgação da Constituição de 1988, em que são previstas instâncias institucionais destinadas à garantia da formulação conjunta do Estado e da sociedade nos ciclos de políticas públicas do Executivo (Tatagiba, 2006; Pontual, 2008; Cohn, 2011). A partir de 1988, os CGPPs foram criados nos três níveis da federação, sendo organizados por áreas temáticas – como educação, saúde, meio ambiente, entre outros – e, em sua grande maioria, regulamentados por Lei², que asseguram principalmente a sua durabilidade e a sua expansão territorial. Cunha (2010) identifica também uma constituição e um empoderamento dos CGPPs em nível nacional – os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas - a partir do governo Lula³.

A terceira instituição participativa são as Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs), expandidas a partir do governo Lula. Apesar de não serem uma novidade na história política brasileira, visto que o surgimento das CNPPs é datado de 1941, é apenas após a promulgação da Constituição de 1988 que as CNPPs passam a adquirir, progressivamente, contornos participativos e deliberativos, passando a ter relevância nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil (Pogrebinschi e Santos, 2011: 262). Com o início do governo Lula, todavia, as CNPPs adquirem um novo patamar frente ao desenvolvimento das políticas públicas (Pogrebinschi e Santos, 2011), quando podem passar a ser definidas como:

“(…) espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade, por meio de suas mais diversas representações, travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos” (Governo Federal, 2007 *apud* Souza, 2012 *apud* Ventura 2013).

Para Avritzer (2012), a potencialização das CNPPs torna-as, de fato, uma marca registrada dos governos Lula. Pogrebinschi (2012a) destaca também que dentre os mecanismos participativos

² Gurza Lavallo et al apontam (2014: 29), todavia, haver toda uma gama de CGPPs que não estão previstos na lei e que, por isso, tendem a ter sua efetividade comprometida por circunstâncias políticas locais e pela sua cooptação ou anulação caso o Executivo seja modificado e inverta as prioridades em sua gestão.

³ Até 2010, o Brasil possuía 39 Conselhos Nacionais, sendo 19 destes criados durante os Governos Lula (2003-2010). Ver http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf. Acesso em 09/10/2014.

adotados durante os governos Lula – como os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, as mesas de diálogo entre governos e movimentos sociais e as Ouvidorias Públicas -, as CNPPs seriam os de maior relevância e abrangência. Segundo Pogrebinski e Santos (2011), o patamar conferido as CNPPs durante os governos Lula pode ser verificado a partir de quatro aspectos: a) a sua amplitude, envolvendo um número cada vez maior de pessoas em suas etapas municipais, estaduais ou nacionais, bem como nas conferências livres e nas conferências virtuais; b) a sua abrangência, englobando um número cada vez maior de temas e deixando de ser restrita às áreas de saúde - de onde elas originaram-se -, assistência social e direitos humanos; c) a sua inclusão, reunindo um grupo cada vez mais diverso e heterogêneo de atores sociais; e d) a sua frequência, possuindo uma maior periodicidade (Pogrebinski et al, 2011: 262). Os números, de fato, não negam: os governos Lula foram responsáveis por realizar 75% das CNPPs desde 1988, com uma média de 7,9 edições por ano e envolvendo, no período 2003-2011, 7 milhões de pessoas em todas as suas etapas⁴ (Pogrebinski, 2012a: 2).

O caminho apontado pelas CNPPs é de que, de um “experimentalismo democrático” (Pogrebinski et al, 2010), proporcionado pelo OP, e de consagração de mecanismos de participação previstos pela Constituição de 1988, como os CGPPs, a este “novo impulso nacional” (Ventura, 2013) com o despontamento das CNPPs, a participação social e as instituições participativas vêm sendo, consecutivamente, cada vez mais presentes no Brasil em suas três esferas da federação. Este breve balanço indica que o desenvolvimento das instituições participativas: a) acompanhou uma trajetória de ampliação da participação social, iniciada localmente durante a década de 90 e expandida, progressivamente, para um contexto nacional, com as CNPPs; e b) foram, em seu conjunto, introduzidas ou potencializadas por governos petistas e suas respectivas administrações. Nestes dois aspectos levantados, a hipótese é de que a trajetória da implementação, do fortalecimento e da expansão da participação social no Brasil não pode ser dissociada da própria trajetória do Partido dos Trabalhadores, do seu crescimento institucional e de sua consequente importância para a democratização e para a consolidação da participação social no Estado brasileiro.

3. O Partido dos Trabalhadores e a trajetória da participação social no Brasil

Este trabalho tem como objetivo analisar unicamente o lugar da participação social na origem e na trajetória do PT, sem deixar de, todavia, reconhecer as transformações recentes pelas quais o PT passou (Hunter, 2006; Floriano, 2010; Singer, 2012). Esta análise relaciona-se à afirmativa de Singer (2012), para quem:

“Pode-se dizer que, a *grosso modo*, que a presença do PT no governo federal organizou-se ao redor de dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988. Em última análise, o partido tem sido um instrumento de avanços na direção de um Estado de bem-estar social, com aumento do emprego, transferência de renda para os mais pobres, e progresso na construção de sistemas públicos de saúde e de educação” (Singer, 2012: 122).

Em relação à organização do PT ao redor de “dar materialidade aos preceitos da Constituição de 1988”, destacam-se os esforços do PT em efetivar as garantias constitucionais relacionadas à participação social. Esta organização ainda confunde-se com a própria fundação e trajetória do partido, que participou ativamente da redemocratização do país. Assim, a despeito de todas as suas transformações, este trabalho pretende analisar como o aprofundamento democrático vivenciado no Brasil se relaciona à trajetória do PT, demonstrando uma preocupação genuína do partido com a participação social, expressa tanto em suas formulações partidárias quanto em suas administrações no Executivo. Nas próximas páginas, esta análise será aprofundada a partir de sua divisão em três partes: 1) a participação social como um princípio programático do PT – baseada na análise de documentos partidários, destacando-se o Manifesto de Fundação do PT (1980), o Código

⁴ As informações são da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>. Acesso em 30/11/2014.

de Ética do PT (2009), as resoluções congressuais do PT (1991, 1999, 2007, 2010) e entrevistas realizadas com os dirigentes partidários Raul Pont⁵, Olívio Dutra⁶, Rui Falcão⁷ e Luiz Dulci⁸; 2) a participação social como uma marca do “modo petista de governar” – que será analisada com base nas experiências petistas em suas administrações públicas, de documentos, de formulações partidárias, da literatura acadêmica especializada e das entrevistas aos dirigentes partidários supracitados; e 3) a participação social como um “método democrático de gestão” – que terá como principal objetivo uma análise da participação social após 12 anos de administrações do PT no Governo Federal.

3.1. A participação social como um princípio programático do PT

Pogrebinschi (2012a) sugere que, ao chegar ao Governo Federal, o PT concretiza princípios programáticos de participação social, através da criação e/ou expansão de espaços institucionais de participação da sociedade nas decisões políticas e nos ciclos de políticas públicas do Estado brasileiro, como afirmado no dia de sua fundação, no colégio Sion:

“O PT pretende ser uma real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista. Somos um Partido dos Trabalhadores, não um partido para iludir os trabalhadores. Queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade. O PT quer atuar não apenas nos momentos das eleições, mas, principalmente, no dia-a-dia de todos os trabalhadores, pois só assim será possível construir uma nova forma de democracia, cujas raízes estejam nas organizações de base da sociedade e cujas decisões sejam tomadas pelas maiorias” (Manifesto de Fundação do PT, 1980)⁹.

A participação social como um princípio programático do partido é marcada por duas características: 1) pela defesa da democracia e da participação como um valor intrínseco às políticas desenvolvidas pelas administrações petistas, sendo um elemento constitutivo do que Daniel (1988) denomina de “gestão democrática” e do processo de efetivação dos direitos garantidos pela Constituição de 1988; 2) a não valorização dos processos políticos eleitorais em detrimento de outros processos participativos ou deliberativos de democracia, ou vice e versa, através do entendimento de que a relação entre a representação e a participação deve ser de coexistência, e não de exclusão.

Em relação à sua primeira característica, são diversos os documentos partidários, tais quais o Manifesto de Fundação, que destacam a participação social como norteadora das experiências políticas do partido. Como reafirmado por Benevides (2011), a concepção de democracia do PT implica não apenas na democracia política, ou seja, nas formas de participação indireta e direta de democracia, mas também na “democracia social”, que tem o dever de efetivar direitos sociais, econômicos e culturais. No mesmo sentido, Pont (2003: 25) considera que, para o PT, a conquista do socialismo é indissociável à democracia, sendo ambos interesses sociais e históricos que

⁵ Vice-prefeito (1993-1996) e prefeito de Porto Alegre (1997-2000). É Deputado Estadual do Rio Grande do Sul desde 2003.

⁶ Prefeito de Porto Alegre (1989-1992) e governador do Rio Grande do Sul (1999-2002) pelo PT. Foi também ministro das Cidades (2003-2005) do governo Lula.

⁷ Atual presidente do PT.

⁸ Integrante da Executiva Nacional do PT (1980-2003), membro do Diretório Nacional do PT (1980-Atual), presidente da Fundação Perseu Abramo (1996-2003) e ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República (2003-2010). Atualmente é diretor do Instituto Lula.

⁹ Manifesto aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), e publicado no Diário Oficial da União em 21 de outubro de 1980. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/manifesto-aprovado-na-reuniao-do-sion>. Acesso em 29/09/2014.

fundamentam o projeto político-partidário do PT. Como colocado por Rui Falcão, presidente do PT (2011 - Atual):

“Tudo isso tem uma base ainda não teorizada, digamos assim, sobre a importância da participação popular. O socialismo será obra de milhares ou não será. Tudo isso está na raiz da participação popular, e quando nós ganhamos as primeiras eleições municipais, já tinha um princípio de assembleísmo, ouvir o povo para tudo (...) então nós sempre fomos muito, digamos assim, fecundados pela ideia de que um partido como o PT, nos seus governos tem que ter compromissos populares” (Entrevista concedida por Rui Falcão, 2014).

Em relação à sua segunda característica, destaca-se que, tanto Celso Daniel, liderança histórica do PT e prefeito da cidade de Santo André (SP) por três mandatos (1989-1992; 1997-2000; 2001-2002), uma das primeiras administrações municipais petistas, quanto Benevides defendem a necessidade de articulação entre a democracia representativa com canais de democracia direta. Notar-se-á, posteriormente, que o sucesso eleitoral do PT conduziu não apenas à implementação de instituições participativas, efetivadas através de mecanismos de gestão com contornos participativos e deliberativos, mas também ao fortalecimento e à multiplicação das próprias instâncias de representação política e à diversificação das formas de representação política (Reis, 2014; Pogrebinski e Santos, 2011). Ambas as características estão presentes também nos documentos partidários, podendo ser exemplificadas pelos seguintes recortes:

“Desde o nível local até o nacional, é preciso fortalecer os canais de participação, de maneira associada às instituições da democracia representativa” (II Congresso Nacional do PT, 1999: 54).

–

“Seção II

Do exercício de mandatos junto ao Executivo e ao Legislativo

Art. 14.

(...)

III - busca do aperfeiçoamento do sistema político e dos mecanismos do exercício da democracia, combatendo toda e qualquer forma de distorção nos sistemas de representação e votação, particularmente a influência do poder econômico nos processos eleitorais;

(...). (Código de Ética do PT, 2009: 18).

É importante analisar, também, como este princípio é evidenciado nas administrações petistas, pois, tratando-se de um partido que se dispôs a ter uma forte presença institucional, a sua interação com o Estado é fundamental para uma melhor compreensão de sua trajetória. Reis (2014) considera que ao analisar partidos políticos bem-sucedidos eleitoralmente, para além das análises de seus documentos, é importante compreender as condições *ex-post* sobre aquilo que o partido se viu compelido a fazer. Neste caso, sobre a relação do PT com o Estado, definidora do que ficará conhecido como o “modo petista de governar”.

3.2. A participação social como uma marca do “modo petista de governar”

O “modo petista de governar” é o conceito pelo qual as administrações petistas no Executivo passaram a ser reconhecidas. As pesquisas relacionadas à compreensão do conceito vêm, primeiramente, do próprio PT, e da necessidade de que o partido entenda melhor o papel de sua atuação institucional e os desafios a ela colocados, sendo posteriormente incorporada no ambiente acadêmico, que vêm continuamente buscando compreender o “modo petista de governar”.

Em relação às pesquisas realizadas pelo próprio PT, destaca-se a criação da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI-PT) do Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas (INAPP-PT), voltados para a articulação política e para a elaboração de políticas públicas das administrações do PT. O livro “O Modo Petista de Governar” (1992), organizado por Jorge

Bittar¹⁰ e pela SINAI-PT, é a primeira síntese sobre a atuação do PT nas administrações municipais, estabelecendo também as orientações para as suas práticas participativas e para as suas políticas públicas:

“Pela instituição do direito à participação, combinando elementos da democracia representativa aos da democracia participativa, aprofundando as formas de controle da sociedade sobre a prefeitura, como aquelas desenvolvidas, em todas as prefeituras petistas, por ocasião do orçamento municipal através de conselhos, audiências públicas e plenárias de bairros (grifo meu)”. (Bittar, 1992: 25).

A participação social, segundo Bittar (1992), norteia toda a atuação do “modo petista de governar” e os diversos processos de políticas públicas desenvolvidos por suas administrações, seja em Assistência Social e Educação ou em Meio Ambiente e Esporte e Lazer, por exemplo. Para Bittar, a participação popular como princípio do “modo petista de governar” significa “buscar na sociedade civil e na cidadania os fundamentos do governo democrático e das políticas públicas” (Bittar, 1992: 209). É marcante, também nesta trajetória, o reconhecimento do PT da importância dos procedimentos formais de competição – o processo eleitoral com base no sufrágio universal -, mas afirmando sempre, que o “modo petista de governar” baseia-se principalmente na busca pela participação política dos cidadãos e das cidadãs permanentemente.

Em relação às reflexões acadêmicas, destacam-se os estudos sistemáticos de Samuels (2004; 2008; 2009; 2011) em relação ao “modo petista de governar” e à sua relação com a trajetória da democracia. Para o autor, o “modo petista de governar” deve ser compreendido pela articulação de três pilares: 1) o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade; 2) a redução das desigualdades sociais e econômicas; e 3) o aperfeiçoamento do Estado de direito – “improving the rule of law” (Samuels, 2011: 4).

Identifica-se esta incipiência da participação social no modo petista de governar, de forma mais rudimentar, nas primeiras administrações do PT, como a da cidade de Icapuí, administrada pelo PT durante o período da redemocratização (1985-1988)¹¹:

“Nessa história de pioneiro, tem aquela cidade do Ceará, como é que chama (...). Icapuí. O primeiro prefeito nosso prestava contas numa parede de uma casa toda pintada de branco com um risco no meio, receitas versus despesas, e todo mês mudava aquilo, prestando contas para a população” (Entrevista concedida por Rui Falcão, 2014).

Durante a década de 90, destaca-se o OP como a primeira instituição participativa introduzida pelo PT em suas administrações municipais, tornando-se uma referência sobre como efetivar o princípio da promoção da participação social (Bezerra, 2014), ou o pilar do fortalecimento das relações entre Estado e sociedade (Samuels, 2011), próprios do “modo petista de governar”. Este norteamto torna-se notável pelas palavras de Olívio Dutra:

“O Orçamento Participativo é também uma espécie de escola provocadora, onde todos nós aprendemos. Não tem o professor e o aluno, todos somos ao mesmo tempo professores e alunos, mas *bueno*, é um projeto de vida, não é uma coisa eleitoreira, passageira, episódica. Eu penso que a democracia, seja aqui, ali ou acolá, só se realiza como algo, digamos, que é, como um valor insubstituível, se ela se realizar na vida das pessoas. Então os espaços conquistados através do Orçamento Participativo são possibilitadores desta assumpção pela pessoa, através do protagonismo, de criar a possibilidade de um mundo melhor, de um mundo mais justo, igualitário, fraterno (...) Ele cria também solidariedade, que é um valor também fundamental para a convivência humana”. (Entrevista concedida por Olívio Dutra, 2014).

¹⁰ Vereador (1992-1999) do Rio de Janeiro e Deputado Federal do Rio de Janeiro (1999-2014) pelo PT.

¹¹ Icapuí consagrou-se, após a eleição de José Airton Teixeira para a Prefeitura do Município, em 1985, como uma das primeiras cidades governadas pelo PT. Disponível em: <http://www.dedeteixeira.org.br/imprimir.asp?id=84>. Acesso em 12/10/2014.

Posteriormente, foram disseminadas diversas outras experiências, destacando-se, além do OP, os CGPPs que, apesar de não possuírem o destaque ou a atenção conferida ao OP pelo “modo petista de governar”, são destacados como espaços de cogestão importantes para a produção de políticas públicas. Como realça Dirceu (1999), as prefeituras petistas da década de 90 tiveram como objetivo “democratizar o Estado no modo de governar mediante controle social do orçamento, da participação popular, da inversão de prioridades e da transparência” (Dirceu, 1999: 18).

Com as poucas experiências de participação nos governos estaduais de uma maneira geral ¹², podemos identificar a participação social como uma marca do “modo petista de governar” ao analisarmos a experiência do PT no Governo Federal, sob Lula e Dilma. A vitória de Lula, em 2002, é amalgamada pela expectativa de que sejam efetivados os principais elementos presentes no “modo petista de governar”, em especial, para os objetivos deste trabalho, para que o PT efetive, nacionalmente, o que as suas administrações construíram em suas esferas subnacionais no decorrer da década de 90: mecanismos democráticos e instituições participativas. Ainda que esta trajetória não seja linear, cabe realçar, sobre o PT:

“Ele, como é o partido que mais experimentou, é o partido que mesmo não fazendo de maneira uniforme, semelhante, idêntica em todos os governos municipais ou estaduais que ele pratica, ao menos não é o partido que se envergonha de defender a tese. Os outros partidos nem a tese defendem, estão todos subordinados a lógica da ordem estabelecida. Vai em um debate na Assembleia Legislativa, na Câmara de Vereadores, a direita, o centro, tá todo mundo ali... pra eles a democracia é isto, a democracia é ter a Câmara, tem a Assembleia, eleger o prefeito, isso é a democracia. Portanto eles nem se preocupam, para eles a institucionalidade atual é a ideal. No PT ainda se resiste né, infelizmente já tem uma boa parte do PT que já tá capturada por isso...” (Entrevista concedida por Raul Pont, 2014).

No Governo Federal, neste entendimento, identifica-se que o PT buscou dar seguimento a sua trajetória pioneira relacionada à introdução de instituições participativas no Executivo, apontando que o despontamento da participação social nos governos Lula e Dilma concretizam princípios programáticos do PT e promovem a participação social prevista pelo “modo petista de governar”. Este novo e importante passo é fundamental para compreendermos o patamar atual do país em relação à participação social.

3.3. A participação social como um “método democrático de gestão”

A participação como um “método democrático de gestão” é um termo recuperado de uma fala de 2010, do então ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República – órgão responsável pela articulação do governo com a sociedade civil e pela implementação de mecanismos de participação – Luiz Dulci. A ideia da participação como um “método democrático de gestão” consiste na institucionalização e na integração dos mecanismos de participação social no desenvolvimento das políticas públicas do Governo Federal.

A institucionalização da participação social em escala nacional vem sendo gestada desde a chegada de Lula à Presidência da República, com a potencialização de diversos mecanismos participativos. Ventura (2013: 41) irá destacar três grupos de mecanismos que foram impulsionados nacionalmente: a criação de instrumentos de diálogo entre o governo e a sociedade, com um destaque para a criação de 84 ouvidorias públicas nos três primeiros anos de governo Lula, a utilização de audiências públicas e a criação de mesas permanentes de diálogos entre governo e sociedade civil; a constituição, a potencialização e o fortalecimento dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas; e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

Desta maneira, deve-se notar que a institucionalização da participação social passa pelo seu estabelecimento como um requisito para a gestão pública. Transformá-la em um método diz

¹² É notável a incapacidade de produção de experiências bem-sucedidas de participação social nos governos estaduais do Brasil. As suas causas e consequências devem ser analisadas com cuidado em uma futura e interessante agenda de pesquisa sobre os impactos diferenciados do “experimentalismo democrático” brasileiro nas três esferas da federação.

respeito a uma determinada lógica pela qual a democracia deve desenvolver-se, dando um passo a frente em seu processo de experimentação e garantindo que a participação social consolide-se como um método fundamental nos ciclos de políticas públicas e nos programas desenvolvidos pelo Estado brasileiro (Pogrebinschi, 2012a: 11).

“Mais do que tornar as políticas públicas abertas a uma construção coletiva entre governo e sociedade civil através da participação, o governo Lula, ao impulsionar o processo de institucionalização de diversas instâncias participativas, fez da própria participação uma política pública. Para além de um meio passível de realizar os fins necessários ao desenvolvimento do Estado brasileiro baseado na promoção da igualdade e da inclusão social, os dois mandatos de Lula revelaram a participação como um fim em si, um objetivo político e social que pode ser perseguido conjuntamente pelo Estado e pela sociedade de modo a aperfeiçoar e aprofundar a democracia no Brasil” (Pogrebinschi, 2012a: 4).

Como Pogrebinschi (2012a, 2012b) destaca, esta nova relação entre o Estado e a sociedade implicam fundamentalmente em um método pelo qual poderão ser efetivados fins sociais, estando em consonância com os próprios documentos da SGPR, onde destacam que a participação social e a aproximação entre o Estado e a sociedade contribuem para o fortalecimento da democracia, para o “crescimento econômico com justa distribuição de renda” (SGPR, 2010) e para “transformar a participação em política de Estado e em método de governo” (SGPR, 2011: 7).

Nesta perspectiva metodológica da participação, os governos Lula foram vitoriosos justamente por terem promovido, de maneira articulada, dois dos pilares do “modo petista de governar” que dizem respeito ao entendimento de que meios e fins democráticos são unos e inseparáveis: 1) o fortalecimento dos vínculos entre o Estado e a sociedade e 2) a redução das desigualdades sociais e econômicas (Samuels, 2011: 30). Esta dupla característica do papel da participação social nas administrações do PT no Governo Federal, além de demarcarem claramente uma abordagem metodológica, contribuem para o desenvolvimento de uma abordagem sistêmica da democracia. Como observado por Pogrebinschi:

“Ao alcançar o governo federal, o PT esboça o método que lhe permitiria efetivamente cumprir seu ‘compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas’, criando espaços institucionais para as ‘massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as decisões da sociedade’, e praticando a política como uma atividade que se exerce não apenas nos momentos das eleições” (Pogrebinschi, 2012a: 5).

Esta perspectiva de exercício amplo da democracia por todos que desejarem participar dos processos decisórios de políticas públicas, expressas na participação como “método democrático de gestão”, está presente também nos documentos do PT, que tem resoluções que apontam para, a construção de “um sistema federal de democracia participativa” (III Congresso Nacional do PT, 2007: 46-7) e o “fortalecimento da participação popular, com maior integração entre mecanismos de democracia participativa locais e estaduais com o sistema nacional, dando ênfase às conferências nacionais para subsidiar políticas públicas e iniciativas do Legislativo” (IV Congresso do PT, 2010: 15) e da SGPR (2010, 2011). Portanto, percebe-se a manutenção de uma articulação profunda entre o programa político do PT e as suas experiências administrativas, em que, neste caso, as suas resoluções são traduzidas nas propostas de aperfeiçoamento da participação social no Governo Federal.

Com a institucionalização das instituições participativas no decorrer dos governos Lula, os governos Dilma, em consonância às propostas do PT citadas no parágrafo anterior, teve como objetivo aperfeiçoar este processo, através da integração e da regulamentação das instituições participativas e do desenvolvimento de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A elaboração do SNPS foi a principal tarefa do Departamento de Participação Social da SGPR durante o governo Dilma – que será analisada no próximo capítulo -, devendo ser entendido a partir de uma trajetória de amadurecimento da participação social e de sua consolidação nas administrações públicas do país, oficializando, ainda, a participação social como constituinte da construção do Estado brasileiro e visando regulamentar a participação como um “método democrático de gestão”

(Pogrebinschi, 2012a, 2012b), expressão substantiva da sua valorização e da trajetória política institucional do Partido dos Trabalhadores.

4. A Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social

4.1. Origens e desenvolvimento da PNPS e do SNPS

Em 23 de maio de 2014, a Presidenta Dilma Rousseff assinou, durante a Arena de Participação Social e a 5ª edição do Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹³, o Decreto 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social o Sistema Nacional de Participação Social, publicado no Diário Oficial da União em 26 de maio de 2014 e entrando em vigor nesta mesma data.

Acompanhando também o desenvolvimento e a potencialização destas instituições participativas, bem como o crescimento institucional do PT – reconhecido pelo seu pioneirismo no fortalecimento das instituições participativas nas administrações públicas brasileiras –, com a chegada de Lula e do PT à Presidência da República, em 2003, a participação social adquire um papel central no ciclo de políticas públicas do Governo Federal. Destaca-se que em 2003, ao mesmo tempo em que as instituições participativas eram introduzidas ou potencializadas, o desenvolvimento de um sistema de participação social já fazia parte dos debates políticos do Governo Federal, como evidenciado nas edições do Fóruns do Planalto destinado à discussão da participação social nos governos Lula e Dilma.

O Fóruns do Planalto é um evento que desde 2003 reúne periodicamente servidores da Presidência da República, com o objetivo de avaliar e debater sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo. Desde a sua segunda edição, destaca-se o debate em torno de uma proposta de desenvolvimento de um sistema nacional de participação social.

O 2º Fóruns do Planalto, apresentado pelo então ministro da SGPR Luiz Dulci, teve como objetivo debater “O Plano Plurianual (PPA) e a Participação Social no Governo”. Em sua palestra, Dulci destaca que o processo de participação social no PPA faz parte de um investimento do governo Lula em criar uma nova relação do Estado com a sociedade civil, baseada na ideia de seria necessário “planejar o Brasil ouvindo a sociedade” (Dulci, 2003: 15).

O principal desafio, segundo Dulci, seria “fazer com que o cidadão não se afaste da política; com que os cidadãos e as cidadãs não se alienem das decisões políticas, não fiquem alheados dos processos de decisão; que não participem apenas dos períodos eleitorais” (Dulci, 2003: 5). Dentro deste desafio, destacam-se duas afirmações: de que o objetivo da participação popular no governo Lula não seria criar formas participativas de democracia alternativas ou concorrenciais ao Congresso Nacional, mas que, pelo contrário, havia um entendimento do Governo Federal de que a participação social é enriquecedora à própria representação política (Dulci, 2003: 6); e de que a qualidade das mudanças sociais, no governo Lula seria dependente da participação e do engajamento da sociedade, em que quanto maior o engajamento maior a qualidade das mudanças e da democracia (Dulci, 2003: 12). O papel conferido à participação social pode ser analisado a partir do compromisso com o governo em garantir que os mecanismos de participação social sejam não só introduzidos ou potencializados, mas também integrados, através da construção de um sistema de participação social:

“Aqueles que já tinham um dinamismo forte foram mantidos e potencializados; os que tinham, os que demandavam uma reforma, uma revisão, estão experimentando esse processo... Agora estamos vivendo as conferências, conferências da cidade, conferências de meio ambiente, conferências da saúde... Então na verdade é uma soma de mecanismos

¹³ O Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio tem como objetivo reconhecer as 30 melhores práticas de gestão municipal e de projetos sociais que contribuem para o alcance das metas do milênio. Informação disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3862>. Acesso em 03/11/2014.

para a participação social, que nós pretendemos que se torne aos poucos um sistema de participação da sociedade civil, na definição das políticas públicas” (Dulci: 2003: 12).

É notável, nesta frase de Dulci, o outro tratamento conferido à estes mecanismos de participação social a partir do Governo Lula, seja pela sua revisão ou pela sua potencialização, como no caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (Avritzer, 2013b; Pogrebinschi, 2012a, 2012b, 2013a, 2013c; Ventura, 2013). Este papel conferido aos mecanismos de participação e o compromisso com a participação social não são de responsabilidade exclusiva da SGPR, possuindo centralidade nas ações do Governo Federal em sua totalidade. As diversas CNPPs e os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, por exemplo, estão ligados a ministérios distintos, de acordo com a sua temática, e demonstram haver de fato uma transversalidade em relação às políticas públicas de participação social desenvolvidas a partir do governo Lula.

Em 2009, a proposta de construção de um sistema já fazia parte da agenda presidencial, integrando um projeto de “Consolidação das Leis Sociais” que Lula enviaria ao Congresso Nacional. Apesar da ideia de desenvolvimento de um sistema de participação já estar presente no início do governo Lula, a proposta da CLS acabou não saindo do papel, e os seus dois mandatos foram dedicados especialmente à potencialização das instituições participativas - como observado no capítulo anterior deste trabalho – deixando-a sob encargo de sua sucessora, a presidente Dilma Rousseff¹⁴. Com a sua consolidação, em que é possível afirmar uma opção metodológica pela participação social, o governo Dilma deu continuidade às ações de potencialização e consolidação das instituições participativas, dedicando-se, principalmente, ao desenvolvimento da PNPS e do SNPS. A construção de um sistema justifica-se, por exemplo, na seguinte argumentação:

“Qual era a ideia de sistema, porque muita gente falava assim, conferência é uma coisa, ‘ah as conferências’, mas esquecia os conselhos, as mesas permanentes de negociação, as ouvidorias (...) sabe, como canais de interlocução com a sociedade. E outros canais novos (...) além dos representantes dos conselhos eleitos, dos gestores de participação, dos assessores de participação, do fórum, esse fórum era dos (...) das pessoas que estavam responsáveis pela participação em cada ministério.. então o que a gente estava chamando de sistema era mais ou menos isso, sistema em que sentido, garantir uma interface entre essas coisas” (Entrevista concedida por Luiz Dulci, 2014).

Em 2011, com o início do governo Dilma, Dulci foi substituído pelo atual ministro da SGPR, Gilberto Carvalho. Dando continuidade às reflexões governamentais sobre a participação social, em sua palestra no 28º Fóruns do Planalto em 2011, no primeiro ano de governo Dilma, intitulada “Participação social e governo: opção metodológica do governo Dilma”¹⁵, Carvalho realiza um apanhado histórico da participação social no Brasil, realçando dois aspectos de seu amadurecimento, já indicados neste trabalho como determinantes para o desenvolvimento de formas participativas e deliberativas de democracia: a) a promulgação de uma Constituição Federal “participativa e cidadã” em 1988; b) a vitória de Lula em 2003, quando as “portas democráticas foram abertas como nunca antes na história deste país”, e a mudança da maneira pela qual o Governo Federal passou a compreender a participação social.

Neste processo de amadurecimento destaca-se, também, a realização do 1º Seminário de Participação Social, ocorrido em outubro de 2011, em que o governo e a sociedade civil se reuniram para pensar formas de aprofundamento institucional da participação social no país. Em seu relatório

¹⁴ Ver “Consolidação das Leis Sociais fica para Dilma”. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral/consolidacao-das-leis-sociais-fica-para-dilma-imp-,646379>. Acesso em 28/11/2014.

¹⁵ Diferentemente do 2º e do 4º Fóruns do Planalto, a sua 28ª edição não possui um relatório contendo a transcrição da intervenção do palestrante. Neste caso, a análise foi realizada pela sua disponibilização em formato de vídeo. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=bBSdX2y_5zI. Acesso em 04/11/2014.

¹⁶ destaca-se a realização da mesa “Participação e Cidadania: Novos Horizontes e Desafios”, apresentada pelo Diretor do Departamento de Participação Social da SGPR, Pedro Pontual, e tendo como objetivo divulgar uma versão provisória e sujeita a modificações daquilo que já era reconhecido como um Sistema Nacional de Participação Social.

Pontual reforça que o conceito de sistema passa por dois processos os quais os mecanismos participativos devem ser submetidos: a sua interdependência, em que são aprofundadas as articulações entre as diferentes interfaces das instâncias de participação, e a sua integração, em que, em conjunto ao processo de interdependência os mecanismos participativos são acionados em uma perspectiva integrada, compartilhando objetivos comuns e contribuindo para o fortalecimento da democracia (Relatório do 1º Seminário de Participação Social, 2011: 17).

Após o 1º Seminário de Participação Social, e sob responsabilidade, coordenação e supervisão do Departamento de Participação Social da SGPR, a PNPS iniciou o seu processo definitivo de elaboração, desenvolvimento e implementação. A instituição de uma política nem sempre esteve presente na proposta do governo, e ocorreu após um debate interno do governo, através da criação, em 2011, de uma Sala de Situação¹⁷, onde foi estabelecida uma diferenciação conceitual entre a PNPS e o SNPS: a PNPS diria respeito às diretrizes e às orientações gerais para a participação social, e o SNPS deveria abordar a institucionalização e a articulação dos mecanismos participativos no Governo Federal e na sua relação federativa com os governos estaduais e municipais.

A PNPS, como expresso no decreto, passa a ser então a política responsável por estabelecer os princípios e as diretrizes gerais da regulamentação da participação social, bem como coordenar a implementação do SNPS:

“A Política Nacional explicitará os princípios e diretrizes gerais da participação social que incidirão sobre a gestão governamental como um todo e definirá o papel do Estado como agente promotor do direito humano à participação;
O Sistema Nacional de Participação Social se concretizará no conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas”¹⁸

A PNPS e o SNPS foi desenvolvida a partir de três espaços: 1) no âmbito do Governo Federal, a PNPS e o SNPS se articularam, em sua fase de desenvolvimento, a partir dos seguintes espaços, além da Sala de Situação: Fórum Governamental de Participação Social (FOGOPS); Reuniões de Secretários Executivos de Conselhos e Fórum Interconselhos; Comissões Organizadoras das Conferências Nacionais de Políticas Públicas; Fórum das Ouvidorias; Pesquisas; Redes de Movimentos Sociais e ONGs; 2) no âmbito federativo, através do Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS), estabelecido entre os governos federal, estaduais e municipais e que provê as diretrizes para que a participação social seja efetivada como um método de governo e para que os mecanismos e as instâncias de diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil sejam fortalecidos; e 3) no âmbito da Sociedade Civil, através de um mecanismo virtual de participação social, o Participa.br¹⁹, em que a PNPS, o SNPS e o CNPS estiveram sob consulta pública para que

¹⁶ O relatório foi produzido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento em parceria com o Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) da Universidade de São Paulo. Disponível em: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/i_sem_nacional_participacao_social_relatorio_final.pdf. Acesso em 05/11/2014.

¹⁷ A Sala de Situação é um espaço interministerial que tem como objetivo subsidiar os debates para a elaboração de uma determinada política pública a ser desenvolvida pelo Executivo.

¹⁸ Documento da SGPR: “A Participação Social como método de governo”. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/reuniao%20secretarios%20estaduais%20politica%20e%20sistema%20nacional%20de.pdf>. Acesso em 03/11/2014.

¹⁹ Todas as informações aqui apresentadas tem como fonte o sítio do Participa.br. Ver: www.participa.br. Acesso em 05/11/2014.

pu dessem ser enviados comentários em relação ao texto do Decreto 8.243/2014 e do CNPS – precisamente entre os dias 18 de julho e 6 de setembro de 2013.

4.2. O Decreto 8.243/2014

O Decreto 8.243/2014, que institui a PNPS o SNPS, é fruto de um longo processo de amadurecimento e de aprofundamento democrático, em especial pelo Governo Federal, que durante pelo menos 10 anos – no 2º Fórum do Planalto, em 2003 – vêm desenvolvendo a partir de suas experiências na administração pública um sistema de participação, o que culminou na PNPS e principalmente no SNPS.

O Decreto 8.243/2014 tem como objetivo desenvolver uma nova relação entre o Estado e a Sociedade Civil, regulamentando a participação da Sociedade Civil²⁰ no ciclo de políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo e oficializando a participação social como constituinte da gestão pública e da construção do Estado brasileiro. Como bem estabelecido em seu Artigo 1º:

“Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS”. (Decreto 8.243/2014).

O Artigo 1º é responsável pelas bases da PNPS e do SNPS, que serão regulamentadas no decorrer de seus 22 artigos. Dentre estes artigos, alguns serão destacados e/ou analisados, visando contribuir para um melhor entendimento do texto do Decreto 8.243/2014.

Destacam-se, das diretrizes contidas no Artigo 3º, responsável por estabelecer e regular o caminho pelo qual o decreto será orientado, o texto dos parágrafos II e III, em que é afirmada a relação saudável e frutífera que deve ser estabelecida entre as instâncias da democracia representativa e da democracia participativa da mesma maneira que constam como normas do Decreto a promoção da solidariedade, da cooperação e do respeito à diversidade, visando construir os valores da cidadania e de inclusão social. Assim, valoriza-se simultaneamente, e de maneira integrada, a articulação entre participação social e representação política e a importância da participação social na promoção de valores e na concretização de ideais e fins sociais. Nas palavras de Pedro Pontual:

“A participação, ela não é uma finalidade por si própria, para nós ela é uma finalidade, ela se torna efetiva e portanto tem sua finalidade vinculada à efetivação de direitos, direitos sociais, econômicos, políticos, sociais, de inclusão (...) Não basta criar canais de participação, é preciso que eles efetivem direitos e conquistas” (Entrevista concedida por Pedro Pontual, 2014).

Destaca-se, do Artigo 4º, os objetivos que demonstram a opção metodológica e sistêmica pela participação e pela sua consolidação em método de governo e de gestão, em que se almeja promover e consolidar os mecanismos participativos integrando-os às três esferas da federação e ao mesmo tempo desenvolvendo-os e implementando-os nos ciclos de planejamento e orçamento. Se formos resgatar os debates sobre a origem e o desenvolvimento da PNPS e do SNPS, estes objetivos se relacionam aos diálogos estabelecidos entre o Governo Federal e a Sociedade Civil, em que já se colocava a necessidade de que a participação social fosse exercida nos centros de decisão política nacional e incidisse nas decisões sobre as políticas macroeconômicas e de infraestrutura (Relatório do 1º Seminário de Participação Social, 2011: 57).

²⁰ Segundo o Decreto 8.243/2014 entende-se, como Sociedade Civil: “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Destaca-se, do texto, a definição de Sociedade Civil tanto enquanto indivíduo bem como enquanto coletivo. O conceito de Sociedade Civil abarca, comumente, apenas coletivos, e esta definição do Decreto pode inaugurar um período interessante de participação individual em alguns mecanismos participativos.

Destaca-se também, do Artigo 4º, o parágrafo VII, cujo objetivo é “desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e vulneráveis”. Relacionando-o ao parágrafo III do Artigo 3º, que inclui como diretriz da PNPS a “construção de valores de cidadania e de inclusão social”, o Decreto 8.243/2014 é preciso ao articular participação social – e a criação e/ou expansão e fortalecimento de mecanismos participativos – como fundamental para a ampliação da cidadania e para a promoção da inclusão social de grupos sociais historicamente excluídos.

Instituída a PNPS e o SNPS (através do artigo 1º) e estabelecidas as suas diretrizes e os seus objetivos, os próximos artigos do Decreto serão dedicados à sua regulamentação. O Artigo 6º do decreto estabelece as nove instâncias e mecanismos de participação social que deverão ser compreendidas pela PNPS: I) conselho de políticas públicas; II) comissão de políticas públicas; III) conferência nacional; IV) ouvidoria pública federal; V) mesas de diálogo VI) fórum interconselhos; VII) audiência pública; VIII) consulta pública; e IX) **ambiente virtual de participação social**.

Segundo o Artigo 7º, o SNPS deverá abarcar, obrigatoriamente, apenas os mecanismos do I ao IV estabelecidos pelo Artigo 6º, não havendo impedimento para a utilização dos demais mecanismos participativos ou para a criação e o reconhecimento de novas instâncias de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. Relacionando os Artigos 6º e 7º, dois pontos merecem destaque: em primeiro lugar, a institucionalização e a regulamentação de mecanismos participativos já existentes, dando um passo à frente para que a participação social seja considerada um elemento constitutivo e imprescindível do Estado brasileiro e materializando preceitos constitucionais relacionados à participação social; em segundo lugar, ao mesmo tempo em que a PNPS e o SNPS materializam preceitos constitucionais, estas não interrompem ou criam barreiras ao “experimentalismo democrático” pelo qual o Brasil é reconhecido, deixando em aberto a possibilidade de criação de novos mecanismos participativos.

O Artigo 9º institui o Comitê Governamental de Participação Social (CGPS), órgão coordenado pela SGPR, responsável pelo suporte técnico administrativo de seu funcionamento, e que possui como objetivo monitorar a implementação da PNPS e a coordenação do SNPS.

Do Artigo 10ª ao Artigo 18ª, são estabelecidas as diretrizes específicas de cada instância e mecanismo de participação social estabelecidas pelo Artigo 6º. Estas diretrizes estabelecidas pelos respectivos artigos são especialmente importantes para o debate sobre o aprofundamento da participação social, da democracia e para a sua constituição como política de Estado, uma vez que regulamenta e confere uma uniformidade aos mecanismos participativos.

Analisando, por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs), em que a sua institucionalização depende de legislações específicas para cada Conselho, afere-se que os conselhos não institucionalizados têm a sua potencialidade dependente de circunstâncias políticas específicas e tendem a debilitar-se com as alternâncias do Poder Executivo local, enquanto conselhos obrigatórios possuem um alto nível de capilaridade e presença nos níveis municipais, estaduais e federal (Gurza Lavallo et al, 2014: 9). O estabelecimento de diretrizes avança assim, na institucionalização e na uniformização dos CGPPs e dos demais mecanismos participativos, garantindo que em nível local, estadual e nacional sejam cumpridos pré-requisitos básicos que podem contribuir para o seu funcionamento e para a sua integração ²¹.

Destaca-se, por fim, o Artigo 19º, responsável por instituir a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, órgão interministerial responsável por coordenar e encaminhar as pautas dos movimentos sociais e monitorar as suas respostas, devendo ser convocada pela SGPR e onde serão convidados os Secretários-Executivos do ministério ao qual o tema se refere. Este artigo é considerado importante por demonstrar também que a PNPS e o SNPS devem estar permanentemente em acompanhamento no que diz respeito à sua implementação, em que a SGPR

²¹ Para uma futura agenda de pesquisa, seria interessante analisar de que maneira a institucionalização, regulamentação e uniformização dos mecanismos participativos contribuem para o seu impacto e para a sua efetividade, bem como para a qualidade da democracia. Destaca-se, todavia, que este não é o objetivo deste trabalho, que se atém a demonstrar como a PNPS e o SNPS são interessantes para uma abordagem metodológica e sistêmica da participação social.

se compromete a: acompanhar e disponibilizar orientações para implementação da PNPS nos órgãos de administração pública direta e indireta; consolidar e tornar público o relatório de avaliação e o cumprimento das diretrizes da PNPS; realizar estudos técnicos, avaliar e sistematizar as instâncias e os mecanismos de participação social; e realizar audiências e consultas públicas sobre pontos importantes da implementação da PNPS (Guia da PNPS²², 2014).

A despeito da sua continuidade ou não, uma vez que tramita, hoje, no Senado, o PDC 1.491/2014 – que tem como objetivo sustar o Decreto 8.243/2014 - a PNPS e o SNPS são uma expressão substantiva do lugar conferido à participação social pelos governos do PT, buscando, de maneira virtuosa, conjugar representação, participação e deliberação e garantindo-as como elementos constitutivos e indispensáveis à gestão pública do Estado brasileiro.

4. Conclusão

A análise desenvolvida no decorrer deste trabalho buscou demonstrar, justamente, como o PT foi um ator político fundamental para a consolidação da participação social, introduzindo e/ou expandindo e potencializando uma variedade de instituições participativas que expressam, contemporaneamente, uma marca inegável do “modo petista de governar”. Destaca-se, também, a relação harmônica entre as instituições representativas e as instituições participativas na trajetória democrática brasileira, e o entendimento de que conjugadas, ambas fortalecem-se mutuamente, propiciando a construção de uma democracia baseada em processos representativos e participativos de deliberação pública.

Em segundo lugar, buscou-se compreender como a participação social foi desenvolvida nas formulações partidárias e como estas se expressaram no “modo petista de governar”, destacando-se a importância do PT para a concretização de processos deliberativos em larga-escala (Pogrebinschi, 2012a, 2012b), definidores da participação social como um “método democrático de gestão”. A chegada de Lula à Presidência da República foi responsável por uma transformação substantiva na democracia brasileira, caracterizada pela efetivação dos dois pilares principais do “modo petista de governar”: o fortalecimento das relações entre o Estado e a sociedade e a redução das desigualdades sociais e econômicas (Samuels, 2011).

Neste sentido, aponta-se a PNPS e o SNPS como uma expressão significativa da possibilidade de conversão do “modo petista de governar” de uma política de governo em uma política de Estado. Em primeiro lugar, deve-se destacar que a PNPS e o SNPS são frutos de um longo processo de amadurecimento democrático empreendido nas últimas décadas do país. Neste sentido, a construção de um sistema de participação vem sendo elaborado desde 2003 pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Ao mesmo tempo, esta proposta encontrava-se também nas próprias resoluções do PT, que visavam integrar os mecanismos participativos do governo Lula através de um sistema que regulamentasse a participação social na gestão pública do Estado brasileiro.

Em 2011, com o início do governo Dilma, esta proposta de construção de um sistema de participação iniciou o seu processo efetivo de elaboração, que teve como objetivo desenvolver um sistema baseado na interdependência e na integração entre os diferentes mecanismos participativos, possibilitando o compartilhamento de seus objetivos e contribuindo para o fortalecimento da democracia. No decorrer deste processo, foram realizados seminários e fóruns destinados ao diálogo sobre a implementação da PNPS e a coordenação do SNPS. Destacam-se, deste processo, o Compromisso Nacional pela Participação Social, fundamental para a sua elaboração compartilhada com os governos estaduais e municipais, e a consulta pública realizada através do Participa.br, destinada à realização de diálogos e sugestões cujo o objetivo foi aprimorar o texto final do Decreto 8.243/2014. Como aspecto fundamental, destaca-se a importância da PNPS e do SNPS na sistematização, na uniformização e no monitoramento de seus mecanismos de participação social, permitindo que possam ser aferidas as suas inadequações e que os mecanismos participativos

²² Disponível em: http://issuu.com/secretariageralpr/docs/politica_ps. Acesso em 04/11/2014.

possam ser revistos e aprimorados, garantindo que a participação social esteja em constante aperfeiçoamento.

Ao passo que a pergunta feita por Pogrebinski (2012b) sobre a capacidade do “modo petista de governar” converter-se de um método e uma política de governo a um método e uma política de Estado ainda permanecer em aberto, não restam dúvidas sobre a importância do PT para a construção da democracia no país, em que métodos democráticos conjugam-se a fins democráticos e sociais voltados, especialmente, para o reconhecimento e para a inclusão política, social e econômica de milhões de brasileiros. Se esta trajetória será de continuidade, dependerá da capacidade do PT em manter a centralidade da participação social em suas administrações públicas, apontando como caminho a indissociabilidade entre a participação social e a democratização de bens sociais e econômicos, método comprovadamente exitoso para o aprofundamento democrático no Brasil.

Referências Bibliográficas.

AVRITZER, Leonardo. Participatory institutions in democratic Brasil. John Hopkins: University Press, 2009.

_____. Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo. Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

_____ et alii (org.). Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013b.

BENEVIDES, Maria Victoria. 2001. Orçamento Participativo e democracia direta: Comentários. In:

DUTRA, Olívio, BENEVIDES, Maria Victoria. Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

BEZERRA, Carla. 2014. Do poder popular ao modo petista de governar. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2014.

BITTAR, Jorge. O modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1992.

BRASIL. Relatório do 1º Seminário de Participação Social. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

DANIEL, Celso. Participação Popular. In Teoria & Debate. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1988. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/participacao-popular?page=full>. Acesso em 14/11/2014.

D’AVILA, Paulo. Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DIRCEU, José. Governos locais e regionais e a luta política nacional. In MAGALHÃES, Ines, TREVAS, Luis, BARRETO, Vicente (org.). Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____. Quarto evento Fóruns do Planalto: Desenvolvimento com distribuição de renda: esse é o nosso desafio. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_Jos%C3%A9_Dirceu.pdf. Brasília, 2003.

DULCI, Luiz. Segundo Evento Fóruns do Planalto: O PPA e a participação social no novo governo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/secretariageral/foruns/static/arquivos/palestra_Dulci.pdf. Brasília, 2003.

_____. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. São Paulo, 12 nov. 2014.

DUTRA, Olívio. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Porto Alegre, 25 jul. 2014.

FALCÃO, Rui. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. São Paulo, 05 jun. 2014.

FARIA, Claudia. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? In Revista Brasileira de Ciência Política, n. 7, p. 249-284. Brasília, 2012.

GURZA LA VALLE, Adrian et alli. Partidos políticos y innovación democrática: más allá de purezas y perversiones. In Revista Mexicana de Ciencia Política, ano. LIX, num. 220, pp. 21-54. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

HUNTER, Wendy. Growth and transformation of the workers party in Brazil, 1989-2002. 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções de Encontros e Congressos. Organização: Diretório Nacional do PT, Secretaria de Formação Política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

POGREBINSCHI, Thamy. Participação como Método Democrático de Gestão. As conferências nacionais de políticas públicas durante o Governo Lula. Paper delivered at the Brazilian Studies Programme, Oxford University, on January 27th, 2012a.

_____. Com a palavra a sociedade. In Insight inteligência. V. 54, pp. 90-9. 2012b.

_____. Relatório Final da Pesquisa Entre Participação e Representação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Brasília: Ministério da Justiça do Brasil, 2010.

_____, SAMUELS, David. 2014. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. Comparative Politics. Vol. 46, No. 3, April 2014

_____, SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. In DADOS –Revista de Ciências Sociais. Volume 54, Número 3, 2011.

PONT, Raul. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Rio de Janeiro, 10 nov. 2014.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. In Cadernos da Cidade, n. 14, v. 12. Porto Alegre, 2008.

_____. Entrevista concedida à Talita São Thiago Tanscheit. Porto Alegre, 16 jul. 2014.

REIS, Bruno P. W. Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira. In *Revista Sociedade e Estado*, v. 29, n. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

RIBEIRO, Pedro. F. Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos (EdUFSCar), 2010.

SAMUELS, David. From Socialism to Social Democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil. In *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 9, 2004.

_____. A evolução do petismo (2002-2008). In *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 2, pp. 302-318. Campinas, 2008.

_____. A democracia brasileira sob o governo de Lula e do PT. In ANGELO, Victor Amorim, VILLA, Marco Antonio. *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos (EdUFSCar), 2009.

_____. Brazilian democracy under de PT era. Artigo apresentado no “4th Constructing Democratic Governance in Latin America”, nos Estados Unidos da América, 2011.

SANTOS, Boaventura, AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In *Democratizar a Democracia*. Ed. Civilização Brasileira, 2003.

SINGER, Andre. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, pp. 247-250, jun., Curitiba, 2006.

VENTURA, Tiago. 2013. Democracia e Participação no Brasil: um estudo de caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2013.