

3

A política nacional de participação social no Brasil (2014): uma análise bibliográfica de sua concepção, controvérsias e impactos nos Conselhos de Políticas Públicas

*The national policy on social participation in Brazil (2014): a
bibliographical analysis of its conception, controversies, and impacts on
public policy councils*

Juscelio Ferreira da Silva⁸
Tiago Soares Vicente⁹

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21532511>

RESUMO: O presente artigo apresenta uma análise bibliográfica da Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituído pelo Decreto nº 8.243/2014. O estudo aborda a concepção do plano, as principais controvérsias políticas e jurídicas que o cercaram, e seus impactos na dinâmica da democracia participativa brasileira com destaque para os Conselhos de políticas públicas, conforme a literatura acadêmica e o estudo de caso do município de Major Izidoro, Alagoas. A problemática gira em torno da seguinte indagação: em que medida a Política Nacional de Participação Social (2014) conseguiu, ou não, fortalecer e institucionalizar a democracia participativa no Brasil, frente às intensas controvérsias e desafios políticos e institucionais que marcaram seu período de existência? A hipótese levantada é que mesmo diante das intensas controvérsias e da posterior descontinuidade, a Política Nacional de Participação Social desempenhou um papel relevante ao pautar e visibilizar o debate sobre a democracia participativa no Brasil, estimulando a criação de arcabouços legais e experiências localizadas, cujo legado, embora fragilizado, contribuiu para a agenda da participação social em longo prazo. Por fim, o método adotado é uma abordagem qualitativa (Briceño-León, 2003) e fundamenta-se em pesquisa bibliográfica (Corrêa, 2003) e documental (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009). Assim, argumenta-se que a PNPS representou uma tentativa de aprofundar a institucionalização da participação social no âmbito federal, reverberando sobre os demais entes, no entanto, enfrentou forte resistência política e foi revogado em 2019, evidenciando as tensões inerentes à relação entre democracia representativa e participativa no país.

PALAVRAS-CHAVE: Participação social; Democracia participativa; Política Nacional de Participação Social; Decreto nº 8.243/2014; Brasil.

ABSTRACT: This article presents a bibliographic analysis of the National Policy for Social Participation (PNPS), established by Decree No. 8,243/2014. The study addresses the design of

⁸ Mestrando em Direito pelo Centro Universitário CESMAC. Especialista em Prática Processual Penal pela Escola Mineira de Direito. Professor da Faculdade CESMAC do Sertão. Advogado. Assessor do Ministério Público de Alagoas. Orcid: orcid.org/0009-0007-6828-917X. Lattes: lattes.cnpq.br/5476269131509286. E-mail: jucelio.silva@cesmac.edu.br.

⁹ Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT). Professor da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4803921333077620>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8364-3375>. E-mail: tiago.vicente@uneal.edu.br.

the plan, the main political and legal controversies surrounding it, and its impacts on the dynamics of Brazilian participatory democracy, with a focus on Public Policy Councils, according to academic literature and the case study of the municipality of Major Izidoro, Alagoas. The core problem revolves around the following question: to what extent did the National Policy for Social Participation (2014) succeed, or fail, in strengthening and institutionalizing participatory democracy in Brazil, given the intense controversies and political-institutional challenges that marked its existence?. The hypothesis raised is that, despite intense controversies and subsequent discontinuity, the PNPS played a relevant role by framing and highlighting the debate on participatory democracy in Brazil, stimulating the creation of legal frameworks and localized experiences, whose legacy—though weakened—contributed to the long-term social participation agenda. Finally, the method adopted is a qualitative approach (Briceño-León, 2003) grounded in bibliographic (Corrêa, 2003) and documentary research (Sá-Silva, Almeida & Guindani, 2009). Thus, it is argued that the PNPS represented an attempt to deepen the institutionalization of social participation at the federal level, reverberating across other entities; however, it faced strong political resistance and was revoked in 2019, highlighting the inherent tensions between representative and participatory democracy in the country.

KEYWORDS: Social participation; Participatory democracy; National Policy for Social Participation; Decree No. 8,243/2014; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A redemocratização brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), impulsionou um processo de institucionalização da participação social como pilar fundamental da governança democrática. Diversos mecanismos, como conselhos de políticas públicas e conferências nacionais, foram criados para promover o diálogo e a atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas.

Nesse contexto, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), emergiu como um marco significativo. A PNPS tinha como objetivo consolidar a participação social como método de governo, promover a articulação das instâncias e mecanismos existentes e aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil. No entanto, sua trajetória foi marcada por intensas controvérsias políticas e jurídicas, culminando em sua revogação pelo Decreto nº 9.759, de 2019, durante a gestão posterior.

Dessa forma, o referido artigo propõe uma análise bibliográfica sobre a PNPS, buscando compreender a forma como a literatura acadêmica abordou sua concepção, as críticas e defesas em torno de sua legitimidade e eficácia, e os impactos de sua

existência e subsequente revogação na trajetória da democracia participativa brasileira, bem como uma breve análise sobre a efetividade dos conselhos enquanto instituições de deliberação e participação social.

Assim, o presente estudo adota uma abordagem qualitativa (Briceño-León, 2003) e fundamenta-se em pesquisa bibliográfica (Corrêa, 2003) e documental (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009). Para Corrêa (2003), esse tipo de investigação promove o entrelaçamento da realidade empírica observada com os fundamentos teóricos, o que possibilita a análise em processo de tradução densa e interpretação dos fenômenos à luz dos constructos teóricos analisados adotados na análise.

A pesquisa documental, por sua vez, constitui um procedimento metodológico essencial para as ciências humanas e sociais, especialmente sob uma perspectiva crítica da pesquisa (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009). Segundo os autores, esse tipo de investigação analisa documentos oficiais, possibilitando a elaboração de sínteses sistemáticas que contribuem para uma reconstrução crítica do objeto de estudo. Tal abordagem permite a formulação de novos conhecimentos, interferências analíticas, proposições e conclusões acerca dos fenômenos investigados.

A problemática central reside em compreender como a estrutura interna desses colegiados, uma vez caracterizada por uma densa presença de servidores públicos e técnicos da administração, com tendência a acarretar a qualidade das decisões e a autonomia dos representantes sociais. Assim, através do levantamento teórico e análise de questionário, observa-se que a composição e a assimetria de informações surgem como obstáculos que podem converter instâncias deliberativas em espaços meramente homologatórios.

Ademais, a estrutura deste texto divide-se em quatro eixos fundamentais: primeiramente, o exame da gênese da PNPS e as reações do Poder Legislativo à sua implementação; em segundo lugar, a discussão sobre a efetividade dos conselhos sob a ótica da predominância técnica; em terceiro, a análise do comportamento dos atores estatais na condução desses espaços; e, por fim, o estudo do impacto do Decreto nº 9.759/2019, que simbolizou o refluxo da participação social no âmbito federal. Ao final, busca-se oferecer uma visão crítica sobre os limites e as potencialidades do controle social, reforçando a ideia de que a democracia participativa exige mais do que a criação de fóruns; ela demanda a redistribuição real do poder de fala e de decisão.

Desta feita, o levantamento de dados foi realizado por meio de buscas em bases de dados acadêmicas e repositórios institucionais, utilizando termos como Política Nacional de Participação Social, Decreto 8243/2014, PNPS, democracia participativa Brasil e análise bibliográfica PNPS. Foram selecionados artigos científicos, teses, dissertações e documentos oficiais que abordam a temática do PNPS, sua criação, seus objetivos, as controvérsias e impactos, bem um questionário sobre a composição dos Conselhos que fazem parte da Secretaria de Assistência Social do município de Major Izidoro. A análise dos materiais focou na identificação dos argumentos favoráveis e contrários ao decreto, bem como na avaliação de sua relevância para o sistema democrático brasileiro.

2 DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES DE DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA

As Instituições de Deliberação Participativa (IDP) se destacam como um modelo de inovação da redemocratização, servindo como espaços onde cidadãos e a sociedade civil podem se envolver diretamente na formulação e controle das políticas públicas. Essas instituições, que incluem conselhos, conferências e orçamentos participativos, são descritas como cruciais para aprofundar a democracia, indo além dos limites do sistema representativo tradicional, destacando que as IDPs são espaços de diálogo oficial, mas que funcionam fora dos sistemas de eleição tradicionais, como o Congresso. Assim vejamos:

Sob tais condições, as IDPs tornar-se-iam meras avalizadoras de decisões já tomadas em círculos restritos de poder, ou seja, à medida que esse desequilíbrio de poder se concretiza no interior desses fóruns, há o risco de que eles passem a exercer uma existência meramente formal, dada sua obrigatoriedade legal, pois em caso de sua ausência, para as unidades federativas subnacionais, pode ocorrer inclusive a interrupção no repasse de recursos de algumas áreas de políticas públicas. (Silva, 2018, p. 17)

Segundo Sandro Pereira Silva, ao falarmos sobre a efetividade e a legitimidade das IDPs, cabe mencionar que são complexas e cheias de desafios. Um dos principais problemas é o "paradoxo da inserção", que mostra como essas instituições podem, sob essas condições, as se tornarem meras avalizadoras de decisões já tomadas em círculos restritos de poder. Nesses casos, sua existência passa a ser apenas formal, muitas vezes mantida apenas pela obrigatoriedade legal que garante o repasse de recursos públicos.

Assim, há críticas sobre o risco de que as elites ou grupos de interesse dominem esses espaços, limitando a participação popular (Silva, 2018, p. 16).

A legitimidade da representação nesses conselhos também é questionada, pois não se baseia no voto direto. Sobre a efetividade das decisões tomadas nesses espaços, Silva (2018, p. 20): “Ainda no tocante à legitimidade da representação, a participação está geralmente associada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil às quais são conferidas assento nesses espaços, sejam elas sindicatos, associações, empresas ou outra qualquer”. Essa definição mostra que a importância das IDPs não está apenas no debate, mas na capacidade de suas deliberações se traduzirem em ações concretas do governo.

As IDPs são caracterizadas por serem canais formais, mas não eleitorais. Diferente do Congresso Nacional, aonde a legitimidade vem do voto nas urnas, nas IDPs a legitimidade provém da presença dos munícipes, que são os verdadeiros protagonistas sociais e da interação direta com a administração pública na tomada de decisões, ou seja, as Instituições de Deliberação Participativa não substituem a democracia representativa, mas atuam de forma complementar a ela.

Assim, o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), é usado como um exemplo dessa dinâmica. O documento demonstra que, ao buscar dar maior peso institucional à participação, o decreto foi revogado, o que evidencia uma disputa política. O texto finaliza reforçando que as IDPs são mecanismos complementares à democracia representativa e que o grande desafio é garantir que esses espaços mantenham sua relevância e não sejam esvaziados de seu propósito político.

3 A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL - PNPS: CONCEPÇÕES E OBJETIVOS

A fundamentação da participação social no Brasil encontra-se solidamente alicerçada na Constituição Federal de 1988, que estabelece, já em seu parágrafo único do Art. 1º, que todo o poder emana do povo, exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Essa diretriz reforça a democracia participativa por dispositivos específicos que preveem a participação da comunidade na formulação e controle de políticas setoriais,

conforme disposto no parágrafo único do art. 193, que impõe ao Estado o dever de assegurar o direito a processos participativos na ordem social. Soma-se a isso o caso da seguridade social previsto no art. 194, VII e da assistência social elencado no art. 204, II, servindo de base para a criação dos conselhos gestores, vinculando a atuação estatal à transparência e ao diálogo com a sociedade civil.

Nesse sentido, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) buscou operacionalizar esse comando constitucional, na tentativa de transformar a participação em um método de governo com maior participação da social. Assim, o Decreto nº 8.243/2014 visava sistematizar e fortalecer a participação social na administração pública federal. Seus objetivos incluíam: consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes, desenvolver mecanismos de controle social e incentivar a criação de ambientes virtuais de participação (Brasil, 2014).

Cumprir mencionar, ainda, que o supramencionado decreto é um marco fundamental na história recente da democracia brasileira. Ele instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o propósito de sistematizar e fortalecer a atuação da sociedade civil na administração pública federal. Seus objetivos iam além da simples consulta popular, visando transformar a participação em um verdadeiro método de governo. Isso significava integrar as vozes da população desde a formulação até a execução e o monitoramento de políticas públicas.

Assim, a política buscava organizar a participação em diversas modalidades, muitas delas já existentes, como conselhos, comissões, conferências, ouvidorias e mesas de diálogo. Dentre as inovações, destacava-se a previsão de ambientes virtuais de participação social, que promoveriam o engajamento direto da sociedade civil nos debates e decisões governamentais, e a formalização de mesas de diálogo como método de prevenção, mediação e resolução de conflitos sociais (SciELO, 2014).

A concepção da PNPS se inseria em uma perspectiva de aprofundamento da democracia, reconhecendo a participação como um direito do cidadão e uma expressão de sua autonomia, buscando a complementaridade entre os mecanismos da democracia representativa e participativa (Ipea, 2014). Para seus defensores, o decreto não enfraquecia o Congresso Nacional, mas revigorava a democracia representativa ao fortalecer os canais de diálogo com a sociedade (Ipea, 2014).

A polarização em torno da PNPS refletiu tensões mais amplas sobre o papel da participação social no Brasil e a relação entre os poderes. A tentativa de derrubada do decreto no Congresso Nacional, embora não bem-sucedida à época de sua edição, demonstra a forte resistência à sua implementação. A dissertação de Rayanne Odila Ribeiro do Nascimento (Nascimento, 2021, p. 99) aponta que o bombardeio midiático, político e ideológico enfrentado pelo Decreto nº 8.243/14 não se dirigia apenas ao diploma em si, mas era sintoma de um processo maior de enfraquecimento da participação popular no Brasil.

Decerto, a PNPS, embora tenha tido uma vida curta, estimulou o debate sobre a importância da participação social e a institucionalização de canais de diálogo. No entanto, a revogação do Decreto nº 8.243/2014 pelo Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu ou limitou diversos conselhos e colegiados, marcou um significativo retrocesso na política de participação social no Brasil. Esse movimento, inserido em um contexto que foi considerado como um retrocesso democrático levantou preocupações sobre o enfraquecimento das instituições de participação e a redução do espaço para a atuação da sociedade civil na gestão pública.

Ademais, a política tinha como meta organizar a participação em uma variedade de modalidades, muitas delas já consagradas na prática democrática brasileira. Além de formalizar a importância de conselhos, comissões e ouvidorias, o decreto trouxe inovações significativas para a época. A mais notável foi a previsão dos ambientes virtuais de participação social, que buscavam ampliar o alcance do debate e permitir o engajamento direto da sociedade nos processos decisórios, utilizando o potencial da tecnologia para democratizar o acesso à informação e à participação. Outra medida inovadora foi a formalização das mesas de diálogo. Estas seriam espaços estratégicos, reconhecidos oficialmente, para a prevenção, mediação e resolução pacífica de conflitos sociais, oferecendo uma alternativa ao uso da força e privilegiando o entendimento mútuo entre as partes envolvidas.

A concepção da PNPS, para seus defensores, estava alinhada a uma visão de aprofundamento da democracia. Eles argumentavam que a participação não era apenas um favor do Estado, mas sim um direito do cidadão e uma expressão de sua autonomia.

Deveras, essa perspectiva buscava a complementaridade entre a democracia representativa, representada pela figura do Congresso Nacional, e a democracia participativa. Longe de enfraquecer o legislativo, o decreto seria, na verdade, um meio

de o revigorar, ao garantir que os representantes eleitos pudessem tomar decisões mais informadas e alinhadas com as demandas da sociedade. A ideia central era que a abertura de mais canais de diálogo fortalece o sistema democrático como um todo, tornando as decisões governamentais mais legítimas e transparentes.

4 A PROBLEMÁTICA DA EFETIVIDADE E O CASO DE MAJOR IZIDORO/ALAGOAS

O município de Major Izidoro está localizado no sertão alagoano e, levando em consideração a lacuna de estudos sobre as instituições de deliberação e participação, mas precisamente sobre os conselhos que compõem o respectivo município, despertou o interesse na realização de um diagnóstico capaz de identificar a composição dos membros dos conselhos da Secretaria Municipal de Assistência Social e, por conseguinte o possível impacto da política de participação social na localidade.

A análise da efetividade dos conselhos de políticas públicas ganha contornos dramáticos quando observada a realidade de municípios como Major Izidoro, em Alagoas. Ao identificar que a estrutura de controle social local é composta majoritariamente por servidores públicos, a pesquisa evidencia o risco do autocontrole. Na assistência social, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e outros colegiados correlatos deveriam atuar como órgãos de fiscalização externa. Contudo, quando a maioria das cadeiras é ocupada por funcionários da própria prefeitura, ainda que em representações distintas, gera uma linha tênue entre o fiscalizador e o fiscalizado o que pode comprometer a autonomia decisória.

Este cenário de predominância técnica e governamental em Major Izidoro reflete uma barreira estrutural: a dificuldade de mobilização da sociedade civil em territórios onde o Estado é o principal empregador e provedor de serviços. A literatura aponta que essa composição, majoritariamente de servidores públicos gera um vácuo de criticidade. Se o conselheiro é um servidor subordinado hierarquicamente ao gestor da pasta, sua capacidade de votar contra as contas do fundo municipal ou de denunciar irregularidades na execução do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), por exemplo, é neutralizada pelo receio de sanções administrativas ou políticas. Assim, a participação social deixa de ser um exercício de soberania popular para se tornar um rito burocrático de validação da gestão.

Da análise do questionário enviado à Secretaria de Assistência Social, via e-mail, foi possível fazer uma análise acerca das questões sobre quantitativo dos conselhos, formas de composição, localização da sede dos conselhos, análise das presenças nas reuniões e afins.

A Secretaria Municipal de Assistência Social possui exatos 04 (quatro) Conselhos em pleno funcionamento, quais sejam: Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, tendo em sua composição 06 (seis) servidores públicos (03 titulares e 03 suplentes), 02 (dois) representantes da sociedade civil (01 titular e 01 suplente), 04 (quatro) membros de associações/ONGs (02 titulares e 02 suplentes); Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa - CMDPI, tendo em sua composição 08 (oito) servidores públicos (04 titulares e 04 suplentes), 02 (dois) representantes da sociedade civil (01 titular e 01 suplente), 04 (quatro) membros de associações/ONGs (02 titulares e 02 suplentes); Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, com a seguinte composição 08 (oito) servidores públicos (04 titulares e 04 suplentes), 02 (dois) representantes da sociedade civil (01 titular e 01 suplente), 04 (quatro) membros de associações/ONGs (02 titulares e 02 suplentes) e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA, tendo em sua composição 08 (oito) servidores públicos (04 titulares e 04 suplentes), 08 (oito) representantes da sociedade civil (04 titulares e 04 suplentes), 08 (oito) membros de associações/ONGs (04 titulares e 04 suplentes).

Sobre a paridade de representatividade, é possível perceber que dos 04 (quatro) conselhos, apenas 01 deles possuem número paritário, nos demais casos, percebemos a predominância de servidores da administração pública. Outro ponto que merece destaque é no que diz respeito a sede dos Conselhos, todos, por unanimidade, possuem suas sedes nas dependências da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Acerca da presença ativa nas reuniões, foi realizado o seguinte questionamento: **nas atas, quem mais falta às reuniões? O servidor (que está no local de trabalho) ou o representante da sociedade civil (que precisa se deslocar)?** E de forma majoritária a resposta foi a seguinte: **os representantes da Sociedade Civil que precisa se deslocar.**

Assim, ao investigar a dinâmica das reuniões por meio da análise de presença, observou-se uma disparidade crítica. Enquanto os servidores públicos mantêm a assiduidade por estarem em seu ambiente laboral, os representantes da sociedade civil

enfrentam barreiras de deslocamento que resultam em faltas majoritárias. Esse absenteísmo não é apenas uma questão estatística, mas um fator de desequilíbrio decisório. A ausência do segmento civil permite que as decisões sejam hegemônicas pelo corpo estatal, comprometendo a natureza paritária e democrática do conselho.

A realidade observada nos Conselhos Municipais da Secretaria de Assistência Social de Major Izidoro, marcada por uma assimetria na composição que privilegia agentes estatais, reforça a urgência de balizas normativas mais rígidas para o controle social no Brasil. Conforme sustenta Soares e Vicente (2023, p. 10), a superação desse 'déficit participativo' exige a criação de um sistema de participação padronizado, que estabeleça mecanismos mínimos obrigatórios a serem seguidos por todos os municípios.

Para o autor, essa uniformização procedimental não deve se restringir a áreas isoladas, mas abranger a totalidade das políticas públicas, servindo como uma salvaguarda contra a burocratização e garantindo que os espaços deliberativos não se convertam em meros instrumentos de homologação das decisões do Poder Executivo. Assim, a padronização proposta por Vicente apresenta-se como um caminho viável para assegurar a efetividade da participação social e a redistribuição real do poder de fala nas instâncias locais.

Além disso, a concentração de servidores nos conselhos de Major Izidoro acentua a assimetria de informação. O saber técnico sobre as normativas do Ministério do Desenvolvimento Social e as rubricas orçamentárias do município acaba ficando restrito a um grupo fechado, impedindo que os usuários reais da assistência social (famílias em situação de vulnerabilidade) compreendam e intervenham no destino dos recursos. Para que a efetividade social seja resgatada, é imperativo que o desenho desses cinco conselhos locais passe por um processo de oxigenação, garantindo que a paridade não seja apenas uma exigência legal protocolar, mas uma oportunidade real para que as vozes não estatais de Major Izidoro tenham peso e voz nas decisões públicas.

Na realidade projetada pela PNPS, os Conselhos de Políticas Públicas deixariam de ser órgãos meramente homologatórios para se tornarem instâncias de participação real. Um dos efeitos mais transformadores seria a redução da desigualdade de acesso à informação entre o Estado e a sociedade. Atualmente, como se observa em realidades locais, o saber técnico concentrado em servidores públicos frequentemente atua como uma barreira de exclusão.

Além disso, a PNPS buscava garantir a paridade e a diversidade, enfrentando o fenômeno do poder concentrado no ente público, onde o Estado fiscaliza a si mesmo através de conselhos dominados por servidores. Decerto, se consolidada, a política teria forçado uma renovação nas cadeiras de representação, trazendo grupos socialmente desfavorecidos para o centro do debate. A integração digital e o fórum de conselhos seriam os pilares dessa nova gestão, rompendo com a visão centralizadora das secretarias municipais e permitindo uma fiscalização em tempo real e de forma adequada.

5 O FUTURO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: Desafios e Perspectivas Pós-PNPS

A breve existência e a subsequente revogação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) não podem ser vistas como um mero fracasso institucional, mas sim como um episódio que revela os desafios persistentes da democracia brasileira. A PNPS, ao buscar sistematizar a participação social, demonstrou que a formalização de canais de diálogo não garante a sua sustentabilidade diante da falta de consenso político robusto.

Seu fim marcou um retrocesso na política de participação, evidenciando a vulnerabilidade de avanços progressistas a mudanças de governo. Apesar do seu curto período de vigência, a análise bibliográfica sobre a PNPS demonstra que a iniciativa deixou um legado importante.

Assim, ao pautar o debate sobre a relação entre a democracia representativa e a participativa, o plano estimulou discussões cruciais sobre o papel dos cidadãos na gestão pública. Ele reforçou a necessidade de um equilíbrio dinâmico e flexível entre a representação e a participação direta da sociedade, mostrando que o fortalecimento da democracia não se resume à criação de leis e instituições. Pelo contrário, depende da consolidação de uma cultura política que valorize e proteja os canais de diálogo e o engajamento cívico.

Nesse contexto, futuras pesquisas poderiam aprofundar a análise dos efeitos de longo prazo da revogação do PNPS, bem como investigar o surgimento de novas formas de participação social em um cenário de restrições institucionais. A busca por alternativas, como o uso de ambientes virtuais para o engajamento direto da sociedade,

uma das inovações propostas pela PNPS, permanece relevante e pode ser um caminho para aprofundar a democracia em um ambiente político mais hostil à participação. Ademais, o legado da PNPS, portanto, reside na sua capacidade de continuar a instigar o debate e a busca por soluções inovadoras para os desafios democráticos no país.

Nesse cenário, o futuro da participação social no Brasil pode seguir diferentes caminhos. Uma perspectiva é a de que as discussões sobre a participação continuem, com a sociedade civil buscando novas formas de engajamento em um contexto de restrições institucionais. A própria ideia do PNPS de formalizar os "ambientes virtuais de participação" pode ser vista como uma sugestão para o futuro, já que o engajamento digital se tornou uma forma viável de promover o debate e a tomada de decisão.

Em resumo, o fim do PNPS impôs um desafio, mas também deixou um aprendizado crucial: o futuro da participação social no Brasil dependerá da capacidade da sociedade e das instituições de protegerem e fortalecerem os canais de diálogo, garantindo que a democracia não se limite apenas ao ato eleitoral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, revela-se como um dos episódios mais emblemáticos das tensões entre os modelos de democracia representativa e participativa no Brasil contemporâneo. O estudo demonstra que a PNPS não visava apenas a criação de novos canais de diálogo, mas buscava uma transformação estrutural ao tentar consolidar a participação como um método de governança transversal à administração pública federal.

Contudo, a breve vigência e a subsequente revogação pelo Decreto nº 9.759/2019 expuseram a fragilidade institucional desses avanços diante da ausência de um consenso político robusto e de resistências nos setores tradicionais do Poder Legislativo. A análise bibliográfica, reforçada pela literatura de autores como Nascimento (2021) e Silva (2018), indica que o legado da PNPS reside menos na sua eficácia normativa imediata e mais na sua capacidade de pautar o debate sobre o papel da sociedade civil e a necessidade de equilíbrio entre a representação eleitoral e o engajamento direto.

No plano local, a pesquisa realizada no município de Major Izidoro/AL oferece um contraponto empírico fundamental à discussão teórica. A constatação de que os

Conselhos Municipais de Assistência Social são compostos, majoritariamente, por servidores públicos, o que evidencia o fenômeno do autocontrole e a persistência de assimetrias de informação que podem tornar as instâncias deliberativas meramente homologatórias. Este cenário confirma que a simples existência formal de conselhos não garante a efetividade social se não houver uma redistribuição real do poder de decisão e uma autonomia frente à gestão municipal.

Ademais, sob a ótica da Política Nacional de Participação Social (PNPS), os conselhos de Major Izidoro deveriam transcender a função meramente homologatória para se converterem em espaços de deliberação efetiva. No entanto, o cenário local revela o que o saber técnico, concentrado nos agentes públicos, é utilizado como barreira de exclusão. A consolidação de diretrizes como as da PNPS forçaria uma oxigenação dessas instâncias, mitigando o fenômeno do Estado que fiscaliza a si mesmo e garantindo que a paridade deixe de ser um rito burocrático para se tornar um instrumento de soberania popular.

Em suma, o futuro da participação social no Brasil pós-PNPS exige a superação de ritos burocráticos e o fortalecimento de uma cultura política que proteja esses espaços de retrocessos conjunturais. Para que a democracia participativa avance, é imperativo que o desenho institucional dos conselhos assegure a paridade real e a inclusão de vozes não estatais, garantindo que o controle social seja, de fato, um exercício de soberania popular.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Evento Interativo - Política Nacional de Participação Social**. Portal e-Cidadania, 05 ago. 2014b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=2461>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto que derruba política de participação social deve tramitar em regime de urgência**. Senado Notícias, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/10/Projeto-que-derruba-politica-de-participacao-social-deve-tramitar-em-regime-de-urgencia>. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRICEÑO-LEON, R. **Quatro modelos de integração de técnicas qualitativas e quantitativas de investigação nas ciências sociais**. In: GOLDENBERG, Paulete; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; GOMES, Mara Helena de Andréa (Orgs.). **O Clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. p. 157-183.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto suspende decreto que institui Política Nacional de Participação Social**. Notícias, 30 mai. 2014. Disponível em: https://www.google.com/search?q=https://www.camara.leg.br/noticias/435362-projeto-suspende-decreto-que-institui-politica-nacional-de-participacao-social/. Acesso em: 30 jul. 2025.

CAVALCANTI, Maysa de Fátima. **Desafios na efetivação da democracia participativa no Brasil: o caso do Decreto nº 8.243/14**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21530. Acesso em: 30 jul. 2025.

CORREIA, R. L. **Análise Crítica de Textos Geográficos: breves notas**. Revista Geo, UERJ, RJ, n. 14, 2º semestre, 2003. p. 7-18.

GELEDES.org.br. **“A derrubada do decreto 8243 foi um tiro no pé”, diz ao DCM a cientista política Thamy Pogrebinski**. 05 nov. 2014. Disponível em: https://www.geledes.org.br/derrubada-decreto-8243-foi-um-tiro-pe-diz-ao-dcm-cientista-politica-thamy-pogrebinski. Acesso em: 26 jan. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html. Acesso em: 22 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Como a Participação Social fortalece a democracia**. Fórum de Interesse Público, 25 jun. 2014a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/1050-como-a-participacao-social-fortalece-a-democracia. Acesso em: 30 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Novo decreto: Não há representação sem participação**. 19 jun. 2014b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao-institucional/1047-novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao. Acesso em: 30 jul. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. Brasília, DF: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 22 ago. 2025.

NASCIMENTO, Rayanne Odila Ribeiro do. **Desafios na efetivação da democracia participativa no Brasil: o caso do Decreto nº 8.243/14**. 2021. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21530. Acesso em: 26 mar. 2026.

OLIVEIRA, Célia Regina de. **O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas**. [S. l.], 28 jan. 2015. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em: 30 jul. 2025.

OLIVEIRA, Andréia Maria de; SILVA, Mário Ângelo. **Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil**: instituições de participação em crise. Research, Society and Development, [S. l.], v. 11, n. 5, e44311528534, 13 abr. 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/28534>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I, Número I - Julho de 2009.

SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Rio de Janeiro, p. 1-44. Ipea, 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/78360b91-b7ad-4a20-b23a-0799873cd16f/content>. Acesso em: 22 ago. 2025.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Democracia participativa no Brasil**: dos avanços aos retrocessos. Curitiba: CRESS-PR, 2022. Disponível em: <https://cresspr.org.br/wp-content/uploads/2022/07/DEMOCRACIA-PARTICIPATIVA-NO-BRASIL-DOS-AVANC%CC%A7OS-AOS-RETROCESSOS.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

SOARES, Ricardo Maurício Freire; VICENTE, Tiago Soares. **O problema da baixa participação popular na política brasileira de saneamento básico**. Revista Relações Internacionais do Mundo Atual, Curitiba, p. 1-14, 2023. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/6470>. Acesso em 27 abr. 2026.

Créditos de autoria

Os autores contribuíram igualmente com a conceituação, escrita e revisão do artigo. (Conforme Taxonomia CredIT)

Declaração sobre conflito de interesses

Não há possíveis conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento

Esta pesquisa não foi realizada com financiamento.

Declaração de Disponibilidade de Dados

Os dados que sustentam as conclusões deste estudo estão disponíveis no próprio artigo.

Declaração sobre o Uso de Inteligência Artificial

Foi utilizada ferramenta de IA no desenvolvimento deste trabalho. Houve utilização da Gemini 3.5 Flash, inteligência artificial do Google com a finalidade de tradução e adequação das referências bibliográficas.

Artigo recebido em: 03/03/2026

Artigo aceito para publicação em: 13/06/2026.

Indexadores:

