

# Projeto Ministério Público Social: a participação como estratégia para a materialização dos direitos

## Social Public Ministry Project: participation as a strategy for the realization of rights

Giovanna Stallivieri Fernandes\*  
Jucimeri Isolda Silveira\*\*  
Solange Fernandes\*\*\*

**Resumo:** Este artigo aborda a categoria “participação social” utilizada como estratégia para a materialização de direitos, por meio do Projeto Estratégico “Ministério Público Social” do Estado do Paraná. O objetivo principal foi de identificar a importância da participação da população na execução de mecanismos de controle social. Parte-se do pressuposto que é imprescindível a existência, interlocução e bom funcionamento das instâncias de participação como elemento fundamental na garantia de direitos sociais e políticos da população. Deste modo, por meio, da revisão bibliográfica foi construída uma base argumentativa a partir de algumas categorias teóricas tais como: histórico do Estado democrático de direitos e a conceituação de participação social que possibilitou fundamentar as análises qualitativas dos dados coletados. Foram envolvidos na pesquisa: membros e servidores do Ministério Público do Paraná e representantes da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, instituição parceira no desenvolvimento das ações. Dentre os diversos indicadores e resultados obtidos, foi constatada a importância da participação social qualificada e crítica da população, como um meio de garantia dos direitos sociais, políticos e humanos, que resultam no reconhecimento das conquistas históricas advindas das lutas e da organização popular.

**Palavras-chave:** Participação social. Direitos. Ministério Público.

\* Dissente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná - UFPR e Graduada em Serviço Social pela PUCPR. Atualmente atua na Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho do Estado do Paraná. E-mail: giovanna\_stallivieri@hotmail.com.

\*\* Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP, Mestre em Sociologia pela UFPR, Graduada em Serviço Social (FIE). Atualmente é professora da PUCPR no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas e no Curso de Serviço Social. E-mail: jucimeri.silveira@pucpr.br.

\*\*\* Doutora em Serviço Social pela PUCSP, Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Especialista em Magistério Superior pela Universidade Tuiuti, Graduada em Serviço Social pela Faculdade Espírita do Paraná. Atua como Professora adjunta da PUCPR e Professora Assistente na Universidade Positivo. E-mail: solange.f@pucpr.br.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

**Abstract:** This article addresses the category “social participation” used as a strategy for the materialization of rights, through the Strategic Project “Public Social Ministry” of the State of Paraná. The main objective was to identify the importance of population participation in the execution of social control mechanisms. We start from the assumption that it is essential the existence, interlocution and good functioning of the participation instances as a fundamental element in guaranteeing the social and political rights of the population. Thus, through the bibliographical review, we constructed an argumentative basis based on some theoretical categories such as: history of the democratic State of rights and the conception of social participation that enabled us to base the qualitative analyzes of the data collected. Participants were members and servants of the Public Ministry of Paraná and representatives of the Pontifical Catholic University of Paraná, partner institution in the development of actions. Among the many indicators and results obtained, we note the importance of qualified and critical social participation of the population, as a means of guaranteeing social, political and human rights, which result from the recognition of historical achievements arising from struggles and popular organization.

**Keywords:** Social participation. Rights. Social MP Project.

Recebido em 27/07/2019. Aceito em 13/02/2020.

## Introdução

O debate sobre a participação social ganhou relevância no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que criou instâncias e possibilidades de inserção e participação da população nas decisões políticas e sociais e na incorporação desta temática na agenda de direitos pelas lutas para expandir e qualificar os serviços públicos.

A ampliação do Estado pela participação da sociedade civil tende a proporcionar maior legitimidade, produção de legislações, deliberações e resoluções propostas pelos Governos e demais instituições estatais, no processo de implementação da democracia participativa, desde que sejam adotadas medidas de gestão que digam respeito à ordenação da vida pública e que estimulem a participação ampliada de setores organizados da sociedade, que transformem as demandas sociais em respostas políticas e institucionais, de modo a materializar direitos sociais.

A participação social como um meio de materializar os direitos políticos e sociais, assume diferentes significados, a partir da dinâmica das relações entre projetos coletivos; produz aprendizados e reorganiza a nova arquitetura relativa às políticas públicas pós Constituição Federal de 1988. Portanto, o exercício da participação possibilita que sujeitos protagonizem a luta por políticas públicas e direitos, podendo por meio das instâncias institucionalizadas como, Conselhos de Direitos e/ou de Políticas Públicas, Conferências, Fóruns, Audiências Públicas, normatizar parâmetros de políticas públicas e fiscalizá-las visando sua efetividade em relação às demandas sócio territoriais.

No presente artigo são retomados os dados da pesquisa realizada em 2015 para discutir a importância da participação social no contexto da edição do Decreto nº 9.759/2019 que restringe a atuação dos conselhos participativos no Brasil. Tal pesquisa foi realizada junto ao Ministério Público do Estado do Paraná- MPPR<sup>1</sup>, no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos- CAOPJDH<sup>2</sup>, área de direitos constitucionais, em particular no Projeto Estratégico Ministério Público Social que visa desenvolver atividades extrajudiciais na relação com os municípios, especialmente os que apresentam situação de maior vulnerabilidade social. Dentre as ações desenvolvidas no projeto destacam-se as de capacitação das instâncias de controle social em um município de pequeno porte I no Estado do Paraná<sup>3</sup>.

O trabalho de pesquisa envolveu profissionais da gestão e desenvolvimento do projeto, ou seja, profissionais que pensam o projeto metodologicamente e àqueles que o executam praticamente tanto do CAOPJDH do MPPR quanto da Pontifícia Universidade Católica do Paraná- PUCPR, instituição de ensino superior envolvida no projeto.

Os resultados e a análise qualitativa dos dados coletados possibilitaram uma compreensão ampliada por parte dos integrantes do Projeto MP Social em relação às formas e conceitos de participação e controle social, os meios pelos quais materializam os direitos sociais e políticos da população pela participação social e quais as formas de concretizar os direitos pela inserção da população nas instâncias de participação.

Projetos e pesquisas similares se mostram fundamentais no contexto atual de fragilização da democracia e dos dispositivos de participação, particularmente pela edição do Decreto nº 9.759/2019, que desativa conselhos, comissões, fóruns e outros colegiados. Cerca de 700 instâncias participativas como o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Erradicação do Trabalho Infantil, Política Indigenista, entre outros, foram inviabilizados. Ao mesmo tempo, o avanço da agenda neoliberal, especialmente pela vigência da Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 que institui o novo regime fiscal e congela recursos para políticas sociais por 20 anos, desafia a sociedade civil e órgãos de controle e defesa de direitos a fortalecerem processos democráticos, a exemplo do Ministério Público Social, na perspectiva de reafirmação da democracia participativa e deliberativa, na direção da retomada do pacto social Constitucional.

## **O processo histórico de construção do estado democrático de direitos no Brasil**

A história do Brasil, desde a Proclamação da República em 1889 foi marcada por ciclos autocráticos, com pouca ou nenhuma participação popular. Como cita Souza (2006) a independência

---

<sup>1</sup> Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (on-line) “o Ministério Público (MP) é um órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei no Brasil. Na Constituição de 1988, o MP está incluído nas funções essenciais à justiça e não possui vinculação funcional a qualquer dos poderes do Estado.”

<sup>2</sup> O Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos da área de direitos constitucionais originou-se em 25 de janeiro de 2005 pela resolução nº 0091 criada pelo Procurador Geral da Justiça e sua atuação tem por finalidade auxiliar a atuação das Promotorias de Justiça do Estado do Paraná. As ações do CAOPJDH são divididas em diversos eixos como assistência social, segurança alimentar e nutricional, igualdade racial, LGBT, agrário, comunidades tradicionais, população de rua, gênero e direitos humanos em geral. (FERNANDES, 2014)

<sup>3</sup> Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004) os municípios são divididos por grupos populacionais, a saber: até 20.000 habitantes – pequeno porte I; entre 20.001 e 50.000 habitantes – pequeno porte II; entre 50.001 e 100.000 habitantes – médio porte; de 100.001 a 900.000 habitantes – grande porte; e acima de 900.000 habitantes – metrópole.

do país não foi fator de drásticas mudanças no que se refere ao sistema de governo. O Presidente Deodoro da Fonseca que governou de 1889 a 1891 não fomentou a participação social, na medida em que a sociedade civil não interferia nas decisões políticas e se distanciava da estrutura de governo. E essa foi a tônica de todos os governos que se sucederam neste período conhecido como Primeira República Brasileira (1889 a 1930).

O processo de formação da República Brasileira foi profundamente marcado por características burguesas que reformulam o antigo colonialismo instituindo um sistema federativo, patrimonialista e conservador denominado: “República dos Estados Unidos do Brasil.” (JAGUARIBE, 1985, p.157) Todavia, por se tratar de um sistema republicano, teve que incorporar processos de participação democráticos como, o processo eleitoral e a liberdade de manifestação.

Com o fim da Primeira República no Brasil instaurou-se, por meio de um golpe de Estado um período que ficou conhecido como Ditadura Vargas inicialmente comandada por militares e regida por Getúlio Vargas que permaneceu no poder por 15 anos.

Durante este período, também conhecido como Estado Novo promulgou-se a Constituição Federal (1934) que instituiu o voto universal e secreto, inclusive das mulheres e estabeleceu o valor do salário mínimo (jornada de 8 horas de trabalho), essas ações buscavam apaziguar os ânimos das classes populares. Todavia, pouco ou quase nada se avançou em termo de garantia de direitos, sendo apresentada na versão constitucional em 1937, características conservadoras e retóricas como: pena de morte, centralização do poder, mandato de 6 (seis) anos para presidente, dentre outros.

O declínio do governo Vargas se deu a partir de 1942, tendo em vista todo o contexto da II Guerra Mundial<sup>4</sup> e o combate ao nazifascismo<sup>5</sup> que:

constituíram-se num elemento-chave para o entendimento do processo de declínio sofrido pela ditadura getulista, bem como o fortalecimento das oposições internas e a mudança de atitude das Forças Armadas, deixando de apoiar Vargas. (GOMES *et al*, 2007, p. 271)

Outro fato marcante na trajetória brasileira foi o período de Ditadura Militar, no qual, houve o cerceamento dos direitos sociais e políticos da população. Gomes *et al* (2007, p. 351) referindo-se ao golpe militar dizem que “a crise do regime político que levaria à sua alteração, nos anos de 1961 a 1964, deve ser pensada inicialmente como uma conjuntura de crise, profunda e extremamente grave.” Neste período também se elaborou uma Constituição Federal, nela foram excluídas instâncias e espaços democráticos e participativos de governo, por um regime que centralizava o poder no executivo, estabelecia as eleições indiretas e reiterava a pena de morte.

Foi no período que antecedeu a Constituição Federal de 1988 que Benevides (1998) afirma que:

---

<sup>4</sup> A Segunda Guerra Mundial ocorreu de 1939 a 1945 e os principais países envolvidos foram divididos em aliados e países do eixo. “China, França, Grã-Bretanha, União Soviética e EUA formavam os Aliados, enquanto Alemanha, Japão e Itália formavam as Potências do Eixo.” Disponível em: < <http://www.infoescola.com/historia/segunda-guerra-mundial/> >.

<sup>5</sup> “O partido nazifascista era militarista autoritário; sua política era de confronto, de desprezo pela democracia parlamentar e advogava o nacionalismo para a construção de novos centros imperiais, como a Roma antiga. Assim, podemos constatar que a primeira coluna de sustentação do Estado nazifascista foi o Partido; a segunda foram as Forças Armadas. Os nazifascistas consideravam a violência uma arma política que deveria ser usada contra os socialistas e comunistas – seus principais opositores.” (CONCEIÇÃO, 2005, p. 93/95)

pela primeira vez em nossa história política, a sociedade se organiza com tal nível de participação – no plano nacional, estadual e municipal – em torno de questões até então considerada “tarefa exclusiva” dos juristas, dos políticos, dos governos. A criação de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte é o melhor exemplo dessa nova fase. (BENEVIDES, 1998, p.123)

Behring e Boschetti (2011, p.141) destacam que os movimentos sociais na década de 1980 lutaram para que houvesse a incorporação do Estado Democrático de Direito na nova Carta Constitucional designada por “uma Assembleia Nacional livre e soberana.”

A partir da chamada Nova República (1985) retomou-se alguns direitos cerceados no período da ditadura como: participação popular, construção de espaços democráticos, entre outros. O presidente José Sarney fez a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que imediatamente recebeu diversas campanhas de apoio, como por exemplo, os comitês “pró-participação popular na Constituinte” que foram uma importante iniciativa formada por várias associações, movimentos e militantes de diversos setores que lutavam pelos interesses populares.

Outra conquista popular foi a chamada “emenda popular”, em que a população e os movimentos populares apresentaram propostas de emenda ao texto constitucional, para tanto foi necessário coletar milhares de assinaturas para que as emendas fossem pactuadas. Foi por meio das lutas dos movimentos sociais que a Constituição Federal de 1988 promoveu a “reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade comunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania.” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.141)

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o termo Estado Democrático de Direito compôs os princípios fundamentais de ordenamento do Estado Brasileiro, entendendo que o Estado democrático é aquele constituído pela lógica de contenção do poder estatal e pela maior interferência do povo nas decisões políticas. No século XX este Estado passa a ser requisitado por todos os povos, assim Dallari (2013) diz que para que o Estado democrático seja constituído é necessário que sejam eliminadas as formas rígidas de governo, agindo de acordo com a vontade do povo, garantindo condições de liberdade e igualdade.

Behring e Boschetti (2011, p. 179) afirmam que “foi exatamente para aperfeiçoar o processo democrático, restrito à democracia representativa, que foram criadas instâncias estratégicas como os conselhos.” Moroni *apud* Moser e Rech (2007) cita como principal instância que representa a democracia participativa os conselhos de políticas públicas. Além disso, o autor refere-se à democracia participativa como um meio para promover o “reconhecimento do direito à participação, da diversidade dos sujeitos políticos coletivos e da importância da construção do espaço público de conflito/negociação”. (MORONI *apud* MOSER e RECH, 2007, p. 74) O autor também afirma que a democracia participativa requer a “universalização da cidadania” além do fortalecimento da “soberania, autodeterminação e autonomia” popular. (MORONI *apud* MOSER e RECH, 2007, p. 74)

Deste modo, considerando a importância de se debater a necessidade do aprimoramento e efetivo funcionamento das instâncias de controle social, como resultados de processos emergentes de lutas sociais por maior interferência da sociedade nas decisões do Estado, decidiu-se abordar a seguir a participação social em seus conceitos e finalidades.

## Participação social e ampliação dos direitos na esfera pública do Estado

A participação possui diferentes significados, podendo se tornar meramente integradora de programáticas institucionais ou, de outra face, deliberativa e emancipatória, de modo a favorecer a consciência crítica, a coletivização de processos e a superação do senso comum. Nessa perspectiva, Dagnino (2004) destaca que a participação permite a produção de conhecimentos e aprendizados sociais de modo a promover uma nova cultura e práticas que reconheçam a centralidade dos sujeitos de direitos, ensejando a produção e difusão de valores que fortalecem projetos democráticos e emancipatórios, fortalecem laços sociais, constroem projetos de vida e projetos coletivos nas organizações.

A arquitetura da participação inscrita na Constituição Federal de 1988 representa um marco institucional e simbólico que atribui novo sentido à própria democracia, compreendida como processo, extensão de direitos e possibilidades de participação social plena em diversos mecanismos e espaços. Evidentemente que a sociedade civil, portadora de projetos societários e coletivos ancorados na democracia, possui o potencial de hegemonizar interesses coletivos legítimos. De outra face, movimentos e organizações conservadoras podem pautar e intensificar processos reformistas que resultem em retrocessos em relação aos direitos humanos.

Os objetivos e diretrizes constitucionais orientam os governos a implementar políticas públicas universais. Nesse sentido, política social possui um potencial democratizante, desde que existam investimentos suficientes e capacidades de gestão, atendendo às diretivas republicanas, as forças sociais emancipatórias/democráticas, promovam incidência política, práticas sociais e profissionais balizadas por princípios ético-políticos, associados a projetos societários que centralizam os Direitos Humanos como travessia indispensável para a construção de patamares superiores de sociabilidade.

Uma gestão democrático-popular, na contramão de modelos e processos de gestão gerencialistas, procura valorizar o saber popular e rejeitar o clientelismo e outras formas de controle do Estado, estabelecendo canais e mecanismos de participação social na esfera pública do Estado, com fortalecimento do processo democrático. As possibilidades de implementação de instrumentos e dispositivos democráticos no Estado são possíveis e necessárias no enfrentamento e na solução de fenômenos sociais complexos.

Bordenave (1995) refere-se à participação social como demanda incidente na sociedade atual, como uma alternativa para se opor a crescente alienação que requer que os indivíduos saiam do seu estado individualista e insiram-se em grupos:

a população em sua maioria prefere a democracia. E para um crescente número de pessoas, democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições. Para elas democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação. (BORDENAVE, 1995, p. 08)

A participação para o autor está presente em todos os aspectos da vida humana, em sua convivência na comunidade, na família, em partidos políticos e em tantas outras áreas. Segundo Bordenave (1995) a participação social na esfera política é apoiada tanto pelos setores progressistas como pelos tradicionais, já que, para os progressistas significa o fortalecimento da consciência crítica, a busca pela igualdade, a necessidade de reivindicação, a construção de instâncias coletivas que fiscalizem e acompanhem os serviços públicos, para que as demandas populares

ganhem força e sejam incorporadas na agenda e no ciclo das políticas públicas, todavia para os setores tradicionais a participação é vinculada à possibilidade de controle.

Além disso, Bordenave (1995) destaca que a participação só será democrática se não houver uma elite minoritária no poder, bem como, se os indivíduos buscarem continuamente aperfeiçoar as formas de participar. A participação no processo de conquista das políticas sociais é vista como um caminho, uma metodologia para se alcançar os objetivos, que se diversificam de acordo com as metas que se desejam alcançar. Assim também, é necessário ressaltar que os direitos humanos são uma conquista e um processo de construção histórica, que legitimam a cidadania coletiva.

Após a positivação da Constituição Federal de 1988 “construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado Democrático de Direito no Brasil.” (CICONELLO, 2008, p. 04) Assim tanto os estados da federação como os municípios, buscaram congregar mecanismos de gestão que incorporassem a nova lógica descentralizada, democrática e participativa. Deste modo, foram sendo constituídos os Conselhos de Políticas Públicas e os chamados orçamentos participativos. Nos conselhos deve haver ampla participação de movimentos, sindicatos e a obrigatoriedade de participação da sociedade civil. Na década de 1990, os primeiros conselhos a se constituir foram os da saúde, educação, assistência social e dos direitos da criança e do adolescente.

Outro meio de intervenção, são os orçamentos participativos<sup>6</sup>, estes são desenvolvidos por iniciativa dos governos locais e são uma forma da população participar das discussões sobre o orçamento público e divulgar quais as demandas e dificuldades encontradas, para que sejam dadas prioridades aos investimentos públicos. Também foram desenvolvidos os fóruns e as conferências, com destaque para as vinculadas aos Direitos Humanos.

Tatagiba *et al* (2014) afirmam que no ano de 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência houve avanços na participação social em âmbito nacional. Tais avanços ampliaram as formas de comunicação entre Estado e sociedade civil, incorporando e ampliando o número dos conselhos e conferências, mas também desenvolvendo espaços chamados de ouvidorias, consultas e audiências públicas, além da participação da população na elaboração dos Planos Plurianuais.

Cabe destacar que por meio do Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014 foi criada a Política Nacional de Participação Social- PNPS com o objetivo de articular e fortalecer as instâncias de controle e participação social e a relação entre governo e sociedade civil. Tatagiba *et al* (2014, p.125) destacam as instâncias de participação social existentes atualmente, a saber: “conselhos e comissões de políticas públicas, conferências, ouvidorias, mesas de diálogos, audiências públicas, consultas públicas e ambientes virtuais de participação”, além desses a PNPS também integra aos mecanismos de participação os fóruns interconselhos.

Cabe pontuar que as formas de participação social não estão engendradas na sociedade brasileira, muito menos, estão em pleno funcionamento considerando suas atribuições. Concomitante ao aprofundamento desta realidade, em 2018 é eleito um governo de direita, militar e autoritário, que pouco influenciava e influencia a participação popular. Prova disso, no dia 11 de abril de 2019 foi positivado o Decreto nº 9.759 que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Com isso, conselhos, comitês, comissões, fóruns, dentre outros espaços de participação da sociedade civil são extintos. Tal medida simboliza o início

---

<sup>6</sup> Conforme destaca Laranjeira (1996) a experiência do orçamento participativo nasceu em Porto Alegre- RS no ano de 1989 e tinha como objetivo erradicar práticas patrimonialistas e clientelistas na gestão pública e estimular a participação da população em relação ao orçamento público.

de um governo centralizador e autoritário, que impede a participação popular na construção de políticas públicas, na fiscalização da execução dos recursos, de debates e construções populares.

Frente a situação apontada acima, o que se observa é um distanciamento da sociedade civil das estruturas governamentais, um retrocesso quanto a proposição de ações e políticas públicas de acordo com a realidade concreta e com participação efetiva do público que será afetado com tais medidas propostas. Além disso, tal medida distancia a sociedade da fiscalização dos gastos públicos e da sua correta aplicação. Enfim, o que se aponta é que essa medida fragiliza a democracia historicamente construída por meio de lutas sociais.

## **Projeto Ministério Público Social e a participação social**

O Projeto Ministério Público Social teve início em 2008 e integra as ações do Ministério Público do Estado do Paraná para o desenvolvimento de projetos direcionados às comunidades em vulnerabilidade social. O projeto foi criado para aproximar a população e os movimentos sociais da instituição. Assim o objetivo deste é:

contribuir para transformação da realidade nesses locais, fomentando a organização das lideranças, o planejamento de políticas públicas e as práticas institucionais que garantem os direitos fundamentais e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida da população. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2019, on-line)

A partir do estudo do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2008) e CENSO 2010 foram elencados 21 municípios paranaenses com menor Índice de Desenvolvimento Humano para início das atividades do projeto.

As ações do MP Social foram pautadas na identificação das demandas dos municípios de acordo com indicadores sociais selecionados para diagnósticos. Tais indicadores englobavam as taxas de pobreza, de alfabetização, renda, escolarização, violência, vulnerabilidade infantil, saneamento adequado, óbitos evitáveis e a existência de assentamentos (rurais, comunidades quilombolas e indígenas). Além disso, estas informações também foram obtidas por meio do contato com a população, por meio, de audiências públicas e visitas na comunidade para que assim pudesse ser definido o modo de intervenção dos profissionais vinculados ao projeto MP Social.

Dentre as ações desenvolvidas pelos profissionais envolvidos no projeto em um município escolhido como piloto para desenvolvimento inicial das ações, destaca-se as de escuta da comunidade por meio de reuniões públicas. Primeiramente as atividades envolveram a captação de demandas e a aproximação do sistema de justiça à região, já que, devido às condições geográficas e demográficas o município apresentava grande dificuldade de acesso da população aos diversos serviços públicos, que em sua maioria, só eram acessados na sede da Comarca<sup>7</sup>. No âmbito do projeto foram desenvolvidas diversas ações de acordo com as demandas apresentadas pela população como audiências públicas, capacitações e instaurados procedimentos administrativos que trabalhem com as necessidades coletivas.

---

<sup>7</sup>“É o território ou circunscrição territorial em que o juiz de direito de primeira instância exerce sua jurisdição. Para a criação e a classificação das comarcas serão considerados os números de habitantes e de eleitores, a receita tributária, o movimento forense e a extensão territorial dos municípios do estado, conforme legislação estadual. Cada comarca compreenderá um ou mais municípios, com uma ou mais varas.” (DIREITONET, 2016, on-line)

Deste modo, uma demanda coletiva continuamente apresentada nas reuniões com a comunidade local deste município piloto foi a dificuldade da atuação dos conselhos de políticas públicas e/ou de direitos. Assim, o CAOPJDH em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná- PUCPR iniciou no ano de 2013 capacitações dos conselhos municipais deste município. As ações tiveram como objetivo o fortalecimento da atuação dos conselheiros, por meio de capacitações quanto as questões que envolvem a prática dessas instâncias.

A dificuldade de execução das instâncias impactou notavelmente nas políticas públicas municipais, o que demonstra os estudos realizados pelo IPARDES que incluíram referido município como um dos mais vulneráveis no Estado do Paraná. Tais números expressam a incapacidade de formulação e desenvolvimento de políticas públicas capazes de atender a realidade local e as expressões da questão social latentes no município.

É indiscutível que os mecanismos citados se constituem em estratégias que fomentam a participação da comunidade nas decisões políticas e sociais. No entanto, estas por si só não são garantidoras de direitos, sendo imprescindível que os atores envolvidos nas atividades que buscam aproximar a população destes mecanismos de controle e participação social, desenvolvam formas de fortalecer a agenda de direitos e possibilitar impactos sociais por meio de políticas públicas.

Neste sentido, a representante da PUCPR, participante da pesquisa constatou que a falta de participação na tomada de decisões no município decorre ao fato que a participação é pouco fomentada pelo poder executivo municipal, já que, estas instâncias se bem executadas tornam-se um importante meio de fiscalização das políticas públicas, de aprovação das prestações de contas e de deliberação. Além disso, estas instâncias podem se configurar como um mecanismo de intervenção e reivindicação da população, o que não é visto por muitos governantes como positivo, pois afeta a estrutura e a dinâmica estabelecida pelo governo de cooptação e consenso.

Para o Procurador de Justiça também envolvido na execução do projeto e representante do MPPR, são necessárias ações que fomentem a participação da população nas ações desenvolvidas pelo poder público. Além disso, esta prática possibilita que os atores envolvidos no projeto e principalmente a equipe do CAOPJDH visualizem as demandas coletivas que necessitam de intervenção judicial.

Assim, por meio das reuniões públicas foi possível a comunicação entre a população e o Ministério Público quanto às dificuldades e a falta de acesso a direitos, benefícios e serviços públicos no município. As diversas instâncias de participação e controle social podem ser um meio de efetivar direitos sociais, políticos e humanos, se as suas atribuições e finalidades forem desenvolvidas de forma legítima, assim como se as práxis dos atores sociais envolvidos materializarem os princípios democráticos que norteiam estas instâncias.

Para a Assistente Social do MPPR o projeto possibilitou que a comunidade visualizasse seus direitos e reivindicasse junto ao poder público o bom funcionamento das políticas públicas, além de contribuir para a aproximação das Promotorias de Justiça no município.

O grande desafio posto atualmente é que estas instâncias sejam realmente espaços qualificados de debates, de construções e deliberações da sociedade civil e dos setores governamentais e que, além disso, a sociedade civil e os representantes governamentais estejam realmente interessados pelas demandas populares e coletivas, para que assim possam representar a população explanando suas demandas e necessidades.

## A participação social para os atores envolvidos no projeto

Ao abordar o conceito de participação social com os sujeitos da pesquisa, foi consenso que o termo só é efetivado quando a sociedade se organiza para interferir nas políticas públicas e reivindicar seus direitos. Deste modo, “a participação social é elemento fundamental na democracia participativa e na execução das políticas sociais”. (Assistente Social do MPPR)

Em relação às instâncias de participação social, os integrantes da pesquisa<sup>8</sup> destacaram que estes são mecanismos utilizados para fiscalizar tanto a esfera pública quanto privada, expressão da sociedade civil organizada que busca a garantia de direitos e a inserção em espaços de debate e de controle das ações governamentais. Assim, a Assistente Social do MPPR diz que existem diversos espaços de participação social, como “nas manifestações de rua, nas eleições, na organização dos trabalhadores urbanos e rurais, na organização e luta de grupos específicos, como os negros, mulheres, população em situação de rua, dos estudantes”.

A democracia, resultado da luta social pela dignidade, só é realmente efetivada, quando o governo e as decisões tomadas por este são influenciadas pela vontade popular, quando as instâncias de participação social instituídas não são apenas construídas com fins burocráticos, mas sim para intervir, lutar e cobrar mudanças efetivas que impactem positivamente na sociedade. Para o Procurador de Justiça a participação social, prevista constitucionalmente, é um meio dos cidadãos definirem o conteúdo e fiscalizarem projetos, programas e ações das políticas públicas.

Ao serem questionados sobre as instâncias que consideram mais efetivas na conjuntura política atual todos os envolvidos na pesquisa consideraram os Conselhos, Conferências e Audiências Públicas. Já o Procurador de Justiça citou apenas os Conselhos e as Audiências Públicas. Isso se justifica já que os Conselhos são espaços de diálogo entre sociedade civil e representantes governamentais, os quais deliberam e discutem quais as melhores propostas a serem inseridas em determinada política pública. Esta instância pode ser considerada efetiva, por possuir algumas características, como seu caráter permanente, deliberativo, de controle social, por ser criada em lei, de pleno diálogo entre sociedade civil e governo e por esta divisão ser paritária.

Já as Conferências de Políticas Públicas são importantes espaços de participação e de elaboração de propostas em todos os níveis governamentais para determinada política pública, nela estão presentes sociedade civil e representantes governamentais que apresentam as propostas construídas para as esferas: municipal, regional, estadual e nacional. Nas conferências são construídos os caminhos que devem ser trilhados ou os objetivos que orientarão determinada política pelos próximos anos.

A última instância citada foi a Audiência Pública, esta é geralmente formulada pelos representantes governamentais a fim de conhecer as demandas da sociedade civil. Elas podem ser desenvolvidas pelos governos em época de elaboração de planos orçamentários e de elaboração de diretrizes que pautarão as ações dos governos pelos anos subsequentes. As audiências constituem-se como espaços de escuta e de compreensão das demandas populares.

---

<sup>8</sup>A entrevista foi organizada e elaborada com questões abertas e fechadas, possibilitando ao entrevistado expor informações no roteiro básico, para além das questões propostas, para além do previsto, mas que envolvessem o direcionamento abordado. A entrevista foi formada por dez questões que tiveram como foco a compreensão dos integrantes do Projeto MP Social quanto às formas e conceitos de participação social, os meios pelos quais materializam os direitos sociais e políticos da população pela participação social e as formas de concretizar os direitos pela inserção da população nas instâncias de participação. As duas Assistentes Sociais, o Procurador de Justiça e a professora da PUCPR foram escolhidos para participar da entrevista de forma intencional, já que, estes atuaram diretamente no desenvolvimento do projeto.

Como cita o Procurador de Justiça entrevistado é necessário que a população nestas instâncias construa “coletivamente novas possibilidades de exercício da cidadania.” Entretanto, atualmente algumas instâncias de controle social, principalmente em municípios de pequeno porte, que têm baixa participação da sociedade e muitos conselhos instituídos, ainda desempenham suas funções de forma meramente burocrática, administrativa e conservadora, não sendo espaços de formação de ideias e de deliberações construídas coletivamente de forma qualificada e crítica de acordo com as demandas coletivas. Além disso, percebe-se que os integrantes dos conselhos não se qualificam para atuar nestas instâncias e entender a matéria que representam o que além de precarizar a atuação das instâncias as deslegitima.

Ao corroborar às explanações feitas anteriormente, indica-se outras ações que enfraquecem o controle social como, por exemplo: o desconhecimento dos gestores municipais da importância da contribuição da sociedade civil no desenvolvimento e fiscalização das políticas públicas, a ausência de recursos financeiros e a falta de transporte e alimentação para os conselheiros da sociedade civil, que se deslocam de lugares distantes para frequentar as reuniões dos conselhos. Estas dificuldades de recursos para manutenção das instâncias refletem as barreiras enfrentadas pelos envolvidos nestes mecanismos. Todavia, ainda que ocorra o financiamento pelo Estado, os conselheiros encontram dificuldades de autonomia na tomada de decisões, muitas vezes cerceadas pelo poder público.

Por fim, é imprescindível que sejam desenvolvidas ações para fortalecer e qualificar estas instâncias, para que a sociedade civil possa se reconhecer integrante do sistema político democrático e que entendam a importância social de sua atuação quanto representantes dos interesses coletivos, a fim de transformar estas instâncias em mecanismos efetivos de garantia de direitos sociais e políticos, entendendo que, são legítimas e possuem atribuição para tal.

A população pode contribuir na execução das instâncias participando ativa e criticamente e incorporando a necessidade de conquistar e manter seus direitos sociais. Por outro lado, é fundamental que os representantes governamentais, enxerguem estes mecanismos como uma forma de se aproximar da sociedade e trabalhar de acordo com as suas necessidades, já que, foram eleitos pelo povo e devem trabalhar para estes.

Como foi citado pela representante da PUCPR deve-se “pensar em novas estratégias que tirem as pessoas de casa e as levem a participar das instâncias.” Devem-se criar indicativos que demonstrem a importância destas instâncias, pois ainda não são plenamente divulgadas e conhecidas por todos os integrantes da sociedade. Além disso, a democracia participativa é pouco divulgada e apoiada pelos representantes governamentais, já que, é uma forma de emancipação popular, pois possibilita à população e a sociedade civil organizada intervir e propor ações que interfiram na realidade social e nas políticas e serviços públicos. Isso pode se transformar em uma afronta aos governos conservadores e patrimonialistas que reprimem e instituem as instâncias puramente por questões burocráticas, por serem obrigatórias para o repasse de recursos aos fundos e por serem necessárias na instituição de políticas públicas.

Por outro lado, há uma grande dificuldade de a população incorporar esses espaços e assumir a lógica participativa e, além disso, dos setores governamentais promoverem ações de apoio e incentivo, o que inviabiliza a participação de pessoas comprometidas que não tem condições de participar. Deste modo, o discurso de um governo Democrático de Direitos é a participação, todavia por falta de incentivo governamental e dos diversos fatores elencados anteriormente, ainda a democracia representativa é predominante e muitas vezes a única forma pela qual a sociedade participa das decisões políticas indiretamente. Sendo assim é necessário e essencial

inverter a lógica imposta e demonstrar que as lutas e as conquistas sociais não são adquiridas em um dia de manifestação ou pelo simples fato da sociedade estar descontente pela estrutura de governo, isto ajuda, todavia a luta é diária, permanente nas comunidades, nos conselhos, nas reuniões públicas e nos demais mecanismos de participação social. Podem-se haver retrocessos ou avanços, o importante é que projetos democráticos sejam hegemônicos para a construção de uma cultura efetivamente democrática.

### **Considerações Finais**

A ampliação de direitos sociais, políticos, humanos e a inserção da sociedade civil nas decisões políticas por meio de instâncias de participação social foi e é um processo de construção histórica permeada por lutas e reivindicações populares. A história brasileira tendo como foco o período que sucedeu a Proclamação da República foi permeada por ciclos de democracia que trouxeram avanços e retrocessos, já que, os avanços e conquistas dos períodos democráticos foram interrompidos por períodos ditatoriais que inseriam uma nova lógica de gestão governamental conservadora, hierárquica, restritiva, de cerceamento de direitos e de restrição da participação social. Todavia, foram nesses períodos que a sociedade pode lutar por direitos sociais e coletivos. O grande marco de conquista popular e avanço na trajetória sócio-histórica brasileira foi a positividade dos direitos na Constituição Federal de 1988, criada e promulgada em função das lutas pela construção de um Estado Democrático de Direito no Brasil.

As reivindicações sociais são necessárias na medida em que demonstram a oposição da sociedade a propostas e decisões governamentais, assim após a Constituição Federal de 1988 foram incorporados ao cenário brasileiro instrumentos que possibilitaram a sociedade civil intervir não apenas pela democracia representativa expressa pelo voto, mas também mediante a participação em plebiscitos, referendos e pelas leis de iniciativa popular.

As instâncias e mecanismos de controle e participação social como os Conselhos de Direitos e/ou Políticas Públicas, Audiências Públicas, Conferências, são importantes instrumentos de fiscalização, deliberação e controle social, pois são formados por representantes da sociedade civil e dos setores governamentais o que possibilita que as demandas coletivas sejam requisitadas e efetivadas. É imprescindível ressaltar que estas instâncias foram criadas com a finalidade de aproximar a sociedade civil da gestão governamental, no entanto sua execução de forma adequada é um grande desafio a ser enfrentado.

Estas instâncias tornam-se verdadeiros instrumentos sociais, de aprimoramento das políticas públicas e de efetivação de direitos quando suas funções são desempenhadas de forma eficaz. Para isso, é necessário que participem da sua execução indivíduos realmente comprometidos com as causas sociais, que se qualifiquem continuamente, que observem e analisem as demandas populares, que sejam criativos, que deliberem e fiscalizem a política pública a que estão vinculados. Além disso, as gestões municipais, estaduais e nacional devem valorizar e respaldar as ações destas instâncias, promovendo apoios financeiros para sua execução, desenvolvendo ações de capacitação e aprimoramento. Ademais, os setores governamentais devem visualizar estas instâncias como um instrumento de construção popular e de legitimação social desenvolvendo iniciativas de apoio e qualificação destes mecanismos para que sejam verdadeiros instrumentos de construção das demandas populares e de políticas públicas de acordo com as necessidades sociais.

Todavia, o cenário brasileiro atual não demonstra a valorização destas instâncias, já que, por meio do Decreto nº 9.759/2019, foram extintas as instâncias de participação e controle social.

Apesar da decisão do Supremo Tribunal Federal em limitar o alcance do Decreto, fica configurada uma tendência autoritária, centralizadora, que visa o desenvolvimento de políticas públicas de “gabinete”, em descumprimento da própria Constituição Federal de 1988. Tal cenário além de ser uma ameaça à democracia por si só, impacta nos processos democráticos e participativos construídos historicamente por meio de muita luta e articulações. Não só o passado está sendo afetado, como o futuro democrático do estado brasileiro.

Por fim, é necessário ressaltar que para os atores envolvidos no Projeto MP Social a participação social é uma importante ferramenta de cidadania e de controle social no Estado Democrático de Direito atual, pois “sem a participação social inexistente Estado democrático”. (Entrevistada da PUCPR)

## Referências

- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2011.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1998.
- BORDENAVE. **O que é Participação**. 6ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense s.a., 1995.
- CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**, 2008. Disponível em: < file:///C:/Users/Giovanna/Downloads/A\_Participa%C3%A7%C3%A3o\_Social\_como\_processo\_de\_consolida%C3%A7%C3%A3o\_da\_democracia\_no\_Brasil-Alexandre\_Ciconello\_-\_\_.pdf >. Acesso em: 13 de agos. 2015.
- CONCEIÇÃO, Gilmar Henrique da. Os Partidos nazifascistas e a educação para a ação: morte aos liberais, aos socialistas, aos comunistas e aos judeus. **Revista Tempo da Ciência**. Cascavel, v. 12, n. 23, p. 89-114, set., 2005.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Funções do MP**. Disponível em: < http://www.cnmp.gov.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/130-funcoes-do-mp>. Acesso em: 14 de out. 2015.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? in MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral de estado**. 32ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- DIREITONET. **Comarca – Novo CPC**. Disponível em: < http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1030/Comarca-Novo-CPC-Lei-no-13105-2015>. Acesso em: 26 de agos. 2016.
- FERNANDES, Giovanna Stallivieri. **Análise Institucional**. Curitiba, 2014.
- GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* **O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- INFOESCOLA. **Segunda Guerra Mundial**. Disponível em: <http://www.infoescola.com/historia/segunda-guerra-mundial/ >. Acesso em: 05 de nov. 2015.
- JAGUARIBE, Hélio. **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1985.

LARANJEIRA, Sônia Maria Guimarães. Gestão pública e participação a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **Revista São Paulo em Perspectiva**: São Paulo, v.10, n.3, p.129-137, jul./set. 1996.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **MP Social**. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/pagina-5348.html>>. Acesso em: 13 de jun. 2019.

MORONI, José Antônio. O Direito à participação no governo Lula *in* MOSER, Claudio; RECH, Daniel. **Direitos Humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2007.

SOUZA, Venceslau Alves de. Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania. **Revista de Sociologia e Política**: Curitiba, n. 27, nov., 2006.

TATAGIBA, Luciana *et al.* **Participação social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.