O Decreto Sobre a Participação Social no Governo Federal e a "Polêmica Bendita"

Joana Luiza Oliveira Alencar[1]
Uriella Coelho Ribeiro[2]

1 INTRODUÇÃO

Maio já estava no fim quando a equipe do departamento de participação social[3] viu o esforço de construção e aprovação interna de sua principal proposta de política ganhar concretude. Estava, enfim, assinado pela presidente da República, o decreto que cria a Política Nacional de Participação Social (PNPS). O processo de construção do texto incluiu três meses de consulta pública, realizada por meio da página virtual, durante os meses de julho, agosto e setembro de 2013, acessível a qualquer pessoa que quisesse sugerir alterações.

O Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014, tem a finalidade de instituir a PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O objetivo da primeira é fortalecer e articular os espaços de diálogo entre Estado e sociedade, (listados e conceituados no segundo artigo do decreto: conselhos de políticas públicas, comissão, conferência, ouvidoria, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação). O segundo consiste na integração destes espaços.

Nos últimos anos o número de conselhos e comissões nacionais aumentou consideravelmente; de 1988 até 2010 foram criados 52 conselhos nacionais, que se somaram aos cinco já existentes (Lima, 2014). Entre eles, 24 foram criados de 2003 a 2010. Organizaram-se 103 conferências nacionais entre 2003 e 2014, nas diversas áreas de políticas públicas. Entre 2004 e 2009 foram realizadas mais de 203 audiências públicas (Ipea, 2012). Já as ouvidorias públicas do poder executivo federal, ouvidorias gerais dos estados, legislativo e judiciário no Brasil, segundo levantamento mais recente, totalizam 420.

Apesar de diferentes em sua estrutura e forma de trabalho, as Instituições Participativas (IPs) têm finalidades comuns, como promover algum nível de diálogo, de forma individual ou coletiva, entre os cidadãos e os órgãos que planejam e executam as políticas públicas. O decreto delimita, entre as diretrizes gerais para a PNPS, o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e a integração entre mecanismos de democracia representativa, participativa e direta.

Há duas novidades que exigem redirecionamento de esforços por parte dos órgãos da administração pública federal a partir do decreto. Primeiro a elaboração anual, por parte de cada órgão, de um relatório de implementação da PNPS. Não há ainda um detalhamento de como deve

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

3. Em âmbito nacional, o governo destacou a Secretaria Nacional de Ação Social (SNAS), que tem por competência garantir o diálogo entre os diversos órgãos da administração pública federal e a sociedade civil. Ela tem como responsabilidade, entre outras, prestar apoio ao trabalho dos conselhos, na realização de conferências, na promoção do diálogo entre ouvidorias públicas, na produção de estudos que contribuam para o aperfeiçoamento desses espaços e na articulação entre eles.

ser construído esse relatório, mas o texto indica que deverá descrever como as decisões tomadas nos espaços de participação social têm sido consideradas pelo ministério ou secretaria para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas. Institui, também, o comitê governamental de participação social, que ainda não tem sua formação definida, mas deverá assessorar a Presidência da República na condução da PNPS.

O texto assinado pela presidente causou bastante controvérsia no meio político e na imprensa. Este artigo pretende trazer alguns esclarecimentos a partir das pesquisas realizadas nesses espaços e, em seguida, os argumentos dos principais pontos levantados por atores que se declaram a favor e contra o decreto.

2 SOBRE O CONTEÚDO DO DECRETO E OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

O texto possui um total de 22 artigos, dos quais nove – do art. 10 ao 18 – trazem diretrizes para cada um dos nove espaços de participação já listados. Essas diretrizes buscam alinhar princípios e procedimentos que devam ser incorporados à rotina dos espaços que existem hoje, bem como ser observados quando da constituição de novos espaços.

Partindo do pressuposto de que a participação social é desejável, tanto para o aperfeiçoamento da democracia quanto para qualificar políticas públicas, as determinações do decreto buscam aprimorar os espaços de participação atualmente em funcionamento nos órgãos do poder executivo federal: ministérios e secretarias das diversas áreas. Assim, é possível observar, em uma leitura atenta, que os artigos citados versam sobre as seguintes questões ligadas a práticas diárias desses espaços: transparência, representatividade, acesso e publicidade.

O decreto, em seus artigos 10 e 11, determina que sejam estabelecidos critérios transparentes para escolha de membros de conselhos e comissões. No entanto, não há recomendações específicas, no texto, sobre mecanismos ou arranjos a serem adotados para garantir a desejada transparência. A definição destes mecanismos permanece, assim, a critério dos gestores de cada um desses espaços.

Com o objetivo de tornar os espaços de participação mais representativos, há uma determinação para conselhos e comissões trocarem seus membros periodicamente, o que tem por finalidade estimular o acesso de novas organizações que queiram participar desses espaços. Nesse mesmo sentido, há diretrizes que determinam a garantia da diversidade dos representantes da sociedade civil.

Tentando lidar com a necessidade de maior conhecimento da população sobre as atividades dos espaços de participação e sobre sua possibilidade de acesso a essas atividades, o art. 12, que trata das conferências nacionais, estabelece que deve haver divulgação ampla e prévia quando da convocação das conferências. A difusão de informações é importante para que o maior número de pessoas saiba dos objetivos, etapas e resultados das conferências, assim como possa participar de alguma delas. O mesmo é definido para os atos de conselhos e comissões, nos artigos 10 e 11.

Para garantir que segmentos historicamente excluídos dos processos de decisão política consigam acessar os espaços de participação, um dos objetivos colocados pela PNPS (art. 4) é "desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e vulneráveis". Novamente, o Decreto não traz nenhuma orientação de como se faz isso, assim como, na maior parte

do texto, ele apenas traça diretrizes que ainda precisam ser interpretadas e aplicadas pelos gestores desses espaços e pelos ministérios.[4]

O decreto estabelece o atendimento à diretriz de publicidade aos atos de conselhos e comissões e aos resultados de audiências e consultas públicas, além da sistematização e publicidade das contribuições recebidas por meio de ambientes virtuais de participação social. O grau de conhecimento da população, tanto no que se refere à própria existência dos espaços de participação, quanto em relação aos trabalhos desenvolvidos por eles, ainda é limitado. Por exemplo, quando uma audiência pública sobre alguma política específica é marcada, é importante que todas as pessoas potencialmente afetadas pela política em questão saibam qual a sua pauta, sua data, assim como o local e a hora da sua realização. Isto acontece para algumas audiências, mas não para outras (Ipea, 2012).

Enfim, os tópicos acima trazem as principais diretrizes aos espaços de participação presentes no texto do decreto. Em seguida será feita algumas observações em relação à polêmica desenvolvida pelos meios de comunicação e atores políticos após a assinatura do decreto.

3 A POLÊMICA

Na cerimônia de assinatura do Decreto 8243/14, a presidente da República afirmou que "a democracia se mede quando aqueles que discordam têm liberdade de falar". O que ocorreu depois desse evento expressa essa afirmação. Houve entendimentos radicalmente diversos, por parte de parlamentares, colunistas de diferentes revistas, estudiosos do tema, organizações da sociedade civil e conselhos de políticas públicas. Tudo isso reforçado pelo período eleitoral que se aproxima.

A discordância em torno do decreto, após sua assinatura, envolveu três diferentes interpretações A primeira defendia inteiramente o teor do decreto. A segunda se apresentou inteiramente contrária a ele, em contraste com a primeira. A terceira, embora concorde com o conteúdo da decisão, questiona o instrumento regulatório utilizado, isto é, o decreto, entendendo que o assunto deveria ter sido, antes, objeto de projeto de lei do Poder Executivo, o que implicaria, necessariamente, na sua submissão à aprovação do Poder Legislativo.

Especialmente as duas primeiras visões foram expressas por meio de grande número de artigos publicados nas principais revistas semanais do país. Nestes artigos, cada um dos pontos de vista foi defendido: aquele que concorda com as recomendações do decreto e o que discorda delas. No entanto, fica a impressão de que, nesse debate, cada um dos lados fala sobre um documento diferente. O olhar sobre o objeto em questão, na verdade, está permeado por valores diferentes sobre a participação.

4.1 Os que defendem

Os textos favoráveis entendem que a participação é capaz de fortalecer a democracia, na medida em que aproxima a sociedade do Estado. Segundo eles, a participação pode ainda influir de forma positiva na gestão governamental, ao permitir aos decisores saberem do impacto das políticas públicas por meio da própria voz dos cidadãos. Reforçam, também, a capacidade de atuar sem interferir no trabalho do Poder Legislativo, inclusive dialogando com ele.

4. Muitos conselhos, por exemplo, fazem parte do organograma de seus respectivos ministérios, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Os argumentos a favor do decreto se apoiam no art. 84 da Constituição Federal, que estabelece que o presidente da República possui competência privativa para expedir decretos sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal – desde que essas decisões não impliquem em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos. Segundo este ponto de vista, o decreto tem sua legitimidade a partir de leis já consolidadas, que estabelecem a criação de conselhos, e a realização de audiências públicas e conferências sobre determinadas políticas.[5] De acordo com este entendimento, o decreto apenas organiza o funcionamento dos espaços de participação já institucionalizados na prática administrativa do país, não fazendo nenhuma menção à criação de qualquer novo órgão, nem gerando aumento de despesa.

4.2 Os que atacam

Os representantes deste grupo não acreditam que a participação social possa ser útil para consolidar a democracia, nem para qualificar políticas públicas. Desta forma, entendem que as determinações contidas no texto são de caráter autoritário. Segundo estas críticas, o decreto cria um sistema de participação que ameaçaria o sistema representativo brasileiro; segundo eles, seu objetivo é, na verdade, instituir outro Poder no âmbito da República.

Aqueles que atacam o decreto afirmam que ele traz inovações, seja criando conselhos, seja alterando a forma de gestão de políticas. Isto demonstra o desconhecimento destes atores quanto ao fato de que conselhos com participação social inserem-se na estrutura administrativa brasileira há mais de duas décadas. Do mesmo modo, parecem ignorar a realização, cada vez mais frequente, de conferências nacionais sobre áreas de política, assim como a ocorrência de audiências públicas determinadas por lei. Além disso, ao atacarem os conselhos (inclusive conselhos que não são objeto do decreto em pauta), estas críticas não consideram a existência de todas as outras instituições participativas abordadas no decreto.

No âmbito do Poder Legislativo foram apresentados dois Projetos de Decreto Legislativo (PDL) – um na Câmara dos Deputados e outro no Senado Federal. Eles têm por finalidade derrubar o decreto em questão. Os argumentos utilizados pelo PDL proposto à Câmara[6] sustentam que o decreto presidencial é inconstitucional, pois "corrói as entranhas" do regime representativo. Segundo este documento, a intenção do decreto é "implodir o regime de democracia representativa". São usados, também, termos como "sanha autoritária" e "subversão da ordem constitucional" entre as justificativas listadas para sustar a norma.

Também com a finalidade de derrubar o decreto presidencial, o PDL submetido ao Senado foi publicado três dias após a apresentação do proposto à Câmara. Contudo, o documento do Senado traz uma interpretação muito própria do decreto, argumentando que a PNPS objetiva criar conselhos, conferências, comissões e ouvidorias, entre outras formas de participação. Do mesmo modo que o primeiro PDC, o documento que poderá ser votado no Senado entende que a iniciativa presidencial "decreta a falência do Poder Legislativo", o "sucateamento total e absoluto do Congresso" e seu "alijamento" das discussões sobre as políticas públicas".

5. Entre outras, se pode citar como exemplos a Lei 8.742/93, que cria o CNAS; e a Lei 8.142/90, que determina que o sistema único de saúde contará, em cada esfera de governo, com o Conselho e a Conferência de Saúde.

6. De 30 de maio de 2014, dois dias após a assinatura do decreto presidencial.

5 PARA ALÉM DA POLÊMICA

Na verdade, o texto do decreto não chega a organizar as instituições participativas, como dizem seus defensores. Tampouco significa qualquer ameaça ao trabalho de nossas instituições representativas tradicionais. Se assim fosse, isto já teria acontecido, pois, afinal, os espaços participativos estão em pleno funcionamento há mais de vinte anos.

O que se pode dizer é que o decreto propõe, claramente, tratar as IPs como um grupo com características variadas, mas com objetivos e necessidades comuns, tais como as abordadas no texto: garantir a transparência, a representatividade, a acessibilidade e a publicidade dos atos do governo.

É notória a necessidade de aperfeiçoamento desses espaços, no sentido de torná-los mais permeáveis e democráticos. O documento assinado em maio de 2014 busca, de forma ainda bastante preliminar, lidar com as questões acima elencadas. Independentemente do resultado da polêmica, as instituições continuarão existindo e realizando seus trabalhos, tal como fizeram nos últimos 26 anos.

A proximidade da assinatura do decreto com o período eleitoral deu à temática da participação grande espaço no debate público, por meio de redes de televisão, revistas e jornais de grande circulação. Este debate teve um efeito não antecipado, que foi permitir à grande parte da população, que nunca tinha ouvido falar nos espaços institucionais de participação, ter acesso a informações para todos os gostos. Isso pode ser visto como bastante positivo, apesar dos riscos envolvidos na circulação de informações, muitas vezes distorcidas, a respeito do tema. Enfim, esta polêmica pode ser chamada "bendita", principalmente por sua grande repercussão, o que vai ao encontro da necessidade de divulgação dos espaços de participação social nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PDC 1494/2014**. Susta os efeitos do Decreto Federal n°. 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

_____. Senado Federal. **PDC 117/2014**. Susta os efeitos do Decreto Federal n°. 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

_____. Presidência da República. **Decreto n°. 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. **Relatório de pesquisa**. Brasília: Ipea, 2012.

LIMA, P. et al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização. **Texto para Discussão n. 1951**. Ipea, 2014.