

IX ENCONTRO DA ABCP

Área temática: Participação Política

EM BUSCA DA QUALIFICAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS: A CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)

Priscilla Ribeiro dos Santos (UFRGS)

Alfredo Alejandro Gugliano (UFRGS)

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

EM BUSCA DA QUALIFICAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS: A CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (PNPS)

Priscilla Ribeiro dos Santos (UFRGS)

Alfredo Alejandro Gugliano (UFRGS)

Resumo do trabalho:

A participação social foi ampliada na administração pública federal pela criação de novas instâncias de diálogo com a sociedade civil a partir de 2003. No entanto, a institucionalização desses processos participativos trouxe desafios para a gestão das políticas públicas e para a articulação governamental nos últimos anos. Diante da dificuldade de coordenar a participação social e de promover ações transversais no governo federal, em 2013, a Secretaria Geral da Presidência da República lança duas consultas públicas a fim de agregar contribuições às minutas iniciais da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Compromisso Nacional pela Participação Social. Este artigo visa analisar o processo de participação da população na consulta pública da PNPS, identificando as demandas da sociedade civil quanto à constituição de um marco regulamentador das políticas participativas no governo federal. Com base nos estudos sobre participação, buscamos refletir sobre os limites e as potencialidades desta política no que tange 1) a qualificação dos processos participativos existentes e 2) a articulação governamental para a gestão das políticas públicas nacionais.

Palavras-chave: Participação, sociedade civil, Estado, democracia.

Desde a redemocratização diversas práticas participativas foram institucionalizadas no Brasil a fim de atender o conteúdo constitucional e garantir a participação dos cidadãos na formulação, execução e controle das políticas públicas. Tendo em vista o estímulo governamental e a mobilização da sociedade civil, ao longo das décadas de 1990 e 2000, multiplicaram-se experiências de democratização da gestão pública no âmbito local, tendo como principais exemplos os conselhos gestores, os orçamentos participativos e os planos diretores participativos.

Em virtude da diversidade empírica, multiplicaram-se os estudos sobre participação no Brasil a partir da década de 1990. Atualmente, os estudos têm problematizado a efetividade e os efeitos produzidos em termos de aprofundamento democrático e qualificação da gestão pública. A literatura nacional na área tem buscado avaliar: *i*) a qualidade dos processos deliberativos (CUNHA, 2009; FARIA, 2010), *ii*) a capacidade das instituições participativas em influenciar, controlar ou decidir sobre o conteúdo das políticas públicas (AVRITZER, 2011; PIRES; VAZ, 2012; CÔRTEZ, 2005) e *iii*) o potencial das práticas participativas e deliberativas no fortalecimento das instituições representativas como o Congresso nacional (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Em termos governamentais, as gestões dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores geraram grande expectativa em termos da problemática da participação cidadã, principalmente em função do histórico de proximidade desse partido político com movimentos sociais e organizações da sociedade civil que se destacaram na luta pela redemocratização do país. Quando eleito, em 2003, Lula assumiu o compromisso de criar um novo padrão de relacionamento entre governo e sociedade civil, com base no diálogo e na participação. Entretanto, tanto seu governo quanto o de Dilma tiveram dificuldades em atender tais expectativas, gerando percepções ora de avanços, ora de retrocessos quanto à participação social.

Diante da dificuldade de coordenar a participação social e de promover ações transversais no governo federal, em 2013, a Secretaria Geral da Presidência da República lançou duas consultas públicas a fim de agregar contribuições às minutas iniciais da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Compromisso Nacional pela Participação Social. As consultas públicas foram realizadas por meio de ferramentas virtuais durante os meses de julho a setembro de 2013, tendo recebido centenas de contribuições.

Com o objetivo de regulamentar a participação social como método de governo, a PNPS pretende aperfeiçoar o diálogo entre Estado e sociedade civil para a qualificação da gestão pública. O texto estabelece diretrizes a serem observadas pelos órgãos do governo federal no que tange o fortalecimento da participação social no ciclo de políticas públicas.

Após o processo de consulta à população, os representantes do governo procederam de forma a sistematizar as contribuições e redigir os documentos finais (BRASIL, 2014).

Com base na consulta pública para formulação da PNPS, na qual é possível identificar as demandas da sociedade civil quanto à constituição de um marco regulamentador das políticas participativas no governo federal, o presente trabalho busca refletir sobre os limites e as potencialidades da criação da Política Nacional de Participação Social no que tange (1) a qualificação dos processos participativos existentes e (2) articulação governamental para a gestão das políticas setoriais.

Para cumprir com esse objetivo, numa primeira seção, buscaremos mapear as principais políticas participativas implementadas no governo federal a partir de 2003. Na segunda seção, discutiremos como o governo federal buscou articular as políticas participativas por meio da criação da Secretaria-Geral da Presidência e, na terceira seção, analisaremos a formulação da Política Nacional de Participação Social por meio das contribuições feitas ao processo de consulta pública. Por fim, a última seção problematizará a configuração atual das políticas, as capacidades estatais e a possibilidade de articular um sistema nacional de participação, a fim de qualificar os processos institucionais e garantir a efetividade da proposta participativa.

1. As políticas participativas nos governos Lula e Dilma: conselhos e conferências nacionais

Em pesquisa realizada por Pires e Vaz (2012), foi verificada uma variação positiva do número de programas com interfaces socioestatais no período de 2002 a 2010. O estudo revela que, em 2002, 81% dos programas previstos nos PPAs possuíam algum mecanismo de interlocução com a sociedade civil. Dez anos mais tarde, este percentual passou para 92,1%. Com base no mapeamento dos programas federais previstos nos Planos Plurianuais, o estudo também destaca que, a partir de 2002, houve um processo de diversificação de órgãos federais que passaram a adotar mecanismos de interlocução com a sociedade civil, com destaque para a discussão em conselhos setoriais e em conferências temáticas¹.

¹ Em 2002, o percentual de ministérios e órgãos da administração federal que continham interfaces socioestatais era de 60,4%. Em 2010, este número subiu para 89,3% (PIRES; VAZ, 2012).

As conferências e os conselhos introduzem uma nova dinâmica na gestão das políticas públicas nacionais, pois agregam atores não governamentais no processo de discussão de seu conteúdo. Na medida em que a participação de representantes da sociedade civil é ampliada nesses fóruns, emerge a possibilidade de inserção de novas temáticas na agenda institucional, suscitando um processo de negociação e prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Os conselhos são instituições presentes na política brasileira há décadas. A partir da experiência democrática, foram criados conselhos nos três entes federados, a fim de garantir a descentralização na gestão das políticas setoriais. De modo geral, passam a ter uma composição paritária de gestores e representantes da sociedade civil, num formato de “instituição híbrida” (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Diferentemente de outros espaços, nos quais a participação é aberta aos interessados, os participantes de conselhos são indicados pelos representantes governamentais ou eleitos pela sociedade civil. No caso dos conselhos nacionais, eles estão vinculados a Secretarias ou Ministérios, que são responsáveis pela convocação e organização dos trabalhos. Juntamente com as conferências, compõem os sistemas de políticas públicas.

Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, 19 conselhos estavam em funcionamento, contemplando temáticas como educação, saúde, ciência e tecnologia, turismo, meio ambiente, direitos da mulher, assistência social, entre outros. A partir de 2003, novos conselhos foram criados nas áreas de cidades, economia solidária, combate à discriminação LGBT, promoção da igualdade racial, juventude e outros. Nota-se que, seguindo a proposta de ampliação dos fóruns nacionais de participação, somente no primeiro governo Lula, de 2003 a 2006, 15 novos conselhos foram criados. Ao final de 2010, 34 conselhos nacionais estavam em funcionamento com a participação da sociedade civil. Durante os três primeiros anos do governo Dilma, nenhum novo conselho foi criado, sendo que os existentes permaneceram em funcionamento.

Os conselhos diferem quanto ao caráter consultivo ou deliberativo. Enquanto os conselhos deliberativos possuem capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas, conselhos consultivos caracterizam-se como um espaço de discussão, mas sem o poder de constituir decisões finais. Segundo IPEA (2010), no período de 1989 a 2002, houve maior tendência de criação de conselhos deliberativos. No entanto, esta tendência é invertida no período Lula (2003-2010), sendo criados mais conselhos consultivos (nove) do que deliberativos (seis).

Também quanto aos participantes, a pesquisa demonstra que ambos os conselhos, consultivos e deliberativos, têm maioria de representantes da sociedade civil, com 58% e

53%, respectivamente. Entretanto, em termos da participação de representantes do governo, os conselhos deliberativos possuem maior percentual (47%) frente aos 42% de conselhos consultivos. Apesar de ser garantida a participação da sociedade civil, em espaços institucionais com maior poder decisório, é maior a participação dos gestores públicos. Na medida em que os conselhos deliberativos têm a capacidade de produzir decisões vinculantes, é possível que haja um maior interesse por parte dos governantes em garantir a maior presença de seus gestores na composição, evitando riscos de aprovação de propostas não alinhadas à orientação do governo. Já os conselhos consultivos são mais permeáveis à interlocução com a sociedade em virtude do caráter não vinculante de suas proposições.

No que tange à democratização dos espaços institucionais, a constituição de fóruns de diálogo com expressiva composição social é um avanço em termos da qualificação das relações entre Estado e sociedade civil, na medida em que o debate público qualifica a tomada de decisões por parte dos gestores públicos. Entretanto, é preciso atentar para a tendência de ampliação do número de conselhos com perfil consultivo no período recente. Nota-se que a diversificação dos espaços de participação no governo, como no caso dos conselhos, não priorizou a criação de procedimentos que agregassem um caráter vinculante às deliberações.

Pesquisas recentes têm buscado avaliar a inclusão política e a qualidade da participação gerada pelos conselhos nacionais. Em survey realizado com 767 conselheiros nacionais, membros de 21 conselhos e 3 comissões, Alencar et al. (2013) analisam em que medida as desigualdades políticas são ou não reproduzidas em instituições participativas. O estudo analisa as seguintes dimensões: gênero, raça/cor, idade, renda, escolaridade e região de domicílio dos participantes. Sobre a questão de gênero, por exemplo, os dados revelam que, em comparação com a participação de mulheres no Congresso Nacional, os conselhos são mais inclusivos. Não obstante, há variações na distribuição de gênero de acordo com o tipo de conselho.

Porém, no que diz respeito à dimensão racial, os conselhos mantêm relações de desigualdade, considerando que 66% dos participantes se autodeclararam brancos. Os participantes de conselhos nacionais também apresentam uma média de escolaridade superior a da sociedade em geral. Cerca de 81,9% possuem ensino superior completo. E quanto à renda, 70,4% possuem renda familiar acima de R\$ 4000,00, quando a média nacional é de R\$ 2763,47 (idem, p.139). Predominantemente, os conselheiros possuem idade acima de 41 anos (72%) e residem em sua maioria nas regiões centro-oeste e sudeste (ALENCAR *et al*, 2013).

Sobre as conferências nacionais, pode-se afirmar que elas vêm cumprindo o importante papel de abrir espaços de diálogo para uma agenda mínima de negociação entre o Estado e a sociedade civil (AVRITZER, 2010). As conferências têm como objetivos definir princípios e diretrizes para as políticas setoriais, elaborar planos estratégicos para o setor, bem como avaliar e monitorar programas em andamento. Além de articular a participação em diferentes escalas (municipal, estadual, regional e nacional), também possibilita avanços no que tange a mobilização social e a capacidade de escolher representantes, por meio da eleição de delegados.

Apesar de a primeira conferência nacional ter sido realizada em 1941, o fortalecimento desses fóruns, enquanto sistemas integrados de participação e deliberação entre os diferentes níveis da federação, ocorreu a partir de 2003 (FARIA; SILVA; LINS, 2012). Se nos Governos de Fernando Henrique Cardoso foram convocadas 19 conferências, durante os mandatos de Lula, este número subiu para 74 com a criação de novas temáticas e a reedição de conferências anteriores. Segundo estimativa do Governo Federal, 7 milhões de cidadãos participaram em alguma das etapas de realização das conferências nacionais entre 2003 a 2012.

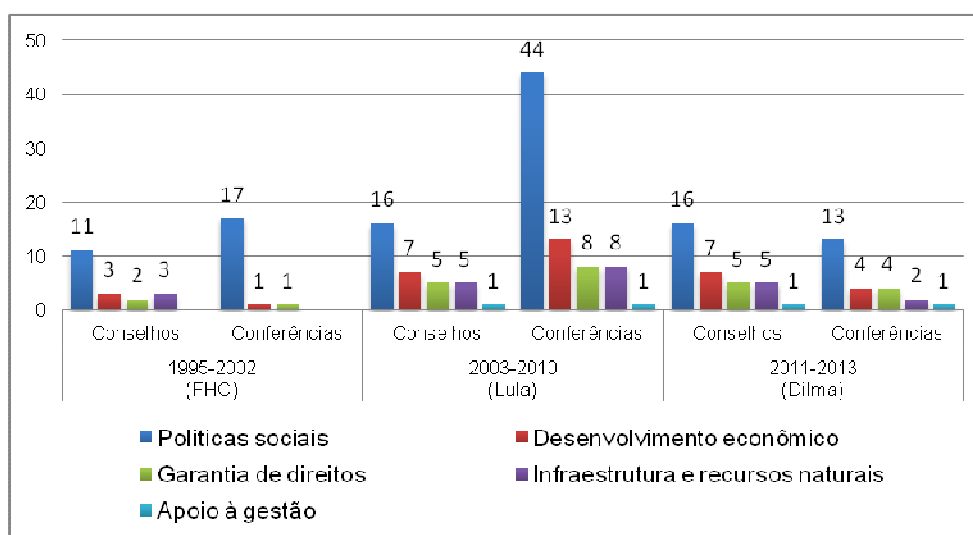
As conferências possuem diferentes formas de convocação: são convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou por resolução do Conselho a que estão referenciadas. As conferências nacionais possuem etapas anteriores, nos estados e municípios, onde se iniciam os debates e são escolhidos os delegados que constituirão o núcleo de participantes com direito a voto. As etapas municipal e estadual constituem as pré-conferências. São convocadas pelo Poder Executivo e sua metodologia é composta por seminários, grupos de trabalho e plenárias. Inserindo-se numa etapa de formulação de políticas, as conferências buscam constituir uma rede com diversos atores políticos: gestores públicos, representantes da sociedade civil e demais atores relacionados com o tema em debate.

Compondo uma nova institucionalidade participativa, as conferências demandam uma organização governamental que possibilite sua convocação, realização e encaminhamento de suas deliberações. Para tanto estão vinculadas aos ministérios, secretarias ou conselhos nacionais. Segundo dados do IPEA (2013) das 82 conferências nacionais realizadas no período 2003-2011 um total de 41% tiveram como órgão responsável o ministério ou a secretaria nacional, nos quais suas temáticas estão referenciadas; 10% tiveram como instância de coordenação o respectivo conselho nacional; e 45% tiveram sua coordenação compartilhada entre ministério, secretaria nacional afim e conselho, em caráter de corresponsabilidade.

No Brasil, as áreas de saúde, direitos humanos, direitos da criança e do adolescente e assistência social têm maior tradição na realização de conferências nacionais. A diversificação dos temas, a partir de 2003, garantiu a abrangência de novas áreas como esportes, cidades, meio ambiente, ciência e tecnologia, cultura, direitos da pessoa idosa e com deficiência, mulheres, entre outras.

Abaixo, são apresentados dados sobre os conselhos em funcionamento e as conferências realizadas no período de 1995 a 2013, de acordo com a categorização proposta por IPEA (2013). Conselhos e conferências foram categorizados em cinco áreas temáticas: garantia de direitos, políticas sociais, desenvolvimento econômico, infraestrutura e recursos naturais e apoio à gestão².

Figura 1 – Conselhos e conferências por área temática (período de 1995 a 2013)



Fonte: IPEA, 2013; SG/PR, 2013a.

² Segundo categorização do IPEA (2013), conselhos e conferências que atuam na temática de garantia de direitos debatem políticas transversais com os objetivos de efetivar direitos e prover oportunidades a grupos sociais historicamente excluídos ou marginalizados. Já a temática de políticas sociais debate a garantia de bens e serviços públicos a fim de melhorar as condições de vida da população e impedir situações de risco social. Desenvolvimento econômico trata de assuntos relacionados ao fomento da economia como ações de apoio, financiamento, organização e regulação de diferentes atividades econômicas. As conferências e conselhos de infraestrutura e recursos naturais abordam temas como condições materiais e de infraestrutura nas diversas áreas e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Por fim, a área de apoio à gestão aborda temáticas relativas à qualificação da administração pública (IPEA, 2013).

Quanto às conferências nacionais, a figura 1 aponta que, no período de 2003 a 2013, foi preponderante a convocação de conferências referenciadas na temática de políticas sociais. Num total de 98 conferências realizadas até o ano de 2013, 57 delas (58%) debateram pautas das políticas sociais. A segunda temática com o maior número de conferências realizadas foi a de desenvolvimento econômico, totalizando 17 edições (17%). Em seguida, aparecem as conferências de garantia de direitos, com 12 edições (12%), a de infraestrutura e recursos naturais, com dez edições (10%) e a de apoio à gestão, que realizou duas conferências (2%).

A respeito do tema, Pogrebinski e Santos (2011) analisam o potencial das conferências nacionais no fortalecimento das instituições representativas como o Congresso nacional. Segundo os autores, a atuação das conferências impulsionou a atividade legislativa, sendo que o Congresso demonstrou-se permeável às demandas das práticas participativas. As conferências teriam potencialidades quanto ao aprofundamento democrático, seja pela qualidade das deliberações produzidas, seja pelo fortalecimento das instituições representativas. Do ponto de vista teórico, ao questionarem a possível crise da democracia representativa no Brasil, o estudo sinaliza a complementaridade entre participação, deliberação e representação política.

Com base nos dados apresentados, é possível perceber a ampliação de canais de interlocução com a sociedade para a discussão e planejamento de ações nacionais em áreas diversas nos últimos dez anos. Conselhos e conferências têm o potencial de atuar no ciclo de políticas públicas tanto no momento de elaboração da agenda (por articular uma rede de atores diversos com demandas diferenciadas), quanto no processo de monitoramento da implementação graças aos mecanismos de participação e controle social que são capazes de acionar. Inserem-se numa nova institucionalidade participativa e ampliam as fronteiras dos processos decisórios quanto às políticas públicas nacionais.

No entanto, é preciso atentar para a integração entre novos processos participativos e as esferas governamentais, no sentido de não se produzir institucionalidades paralelas e à margem do centro de decisão política. Para tanto, salienta-se a necessidade do reconhecimento de conselhos e conferências como locais privilegiados de escuta, formulação, deliberação, acompanhamento e transparência das ações governamentais.

2. O legado controverso do Governo Lula: a (des)articulação governamental para gestão dos processos participativos

A partir de 2003, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) passa a ter uma nova atribuição de interlocução entre governo e sociedade civil³. Com base na reformulação da Secretaria foram separadas as funções de diálogo com as entidades da sociedade civil das funções de coordenação política do governo que passaram a ser responsabilidade da Secretaria de Relações Institucionais (SRI). A SRI é responsável pelas ações de integração com o Congresso Nacional e os entes federados.

Na Secretaria Geral, destaca-se a atuação da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), que visa: coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo. Dividida em três departamentos (Diálogos sociais, Participação social e Educação popular e mobilização cidadã), é de sua responsabilidade a articulação institucional com conselhos e conferências nacionais.

Em 2010 o então chefe de gabinete do Presidente da República Gilberto Carvalho, afirmou que a intermediação da Secretaria-Geral no diálogo com a sociedade civil foi fundamental para a construção de uma agenda propositiva no governo Lula (SG/PR, 2011, p. 20). Em sintonia com o gabinete presidencial, a SG/PR atuou técnica e politicamente na preparação das agendas do Presidente com representantes da sociedade civil, bem como coordenou o processo de participação social na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs).

Cabe salientar que a garantia do funcionamento dos conselhos e a convocação das conferências permaneceram como atribuições das secretarias e/ou ministérios. Entretanto, o governo optou por criar uma instância de coordenação de agendas cuja proximidade com a Presidência possibilitasse a interlocução com a sociedade civil de forma mais facilitada. Além disso a Secretaria-Geral teve como principais desafios estimular a cultura da participação social no interior do governo e fornecer conceitos, orientações e procedimentos para promover o diálogo com os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil.

³ A Secretaria Geral da Presidência foi criada pela Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, e após foi convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. É composta por quatro subsecretarias: as Secretarias Nacionais de Articulação Social, de Relações Político-sociais, de Juventude e a de Administração.

Teixeira, Souza e Lima (2012) afirmam que, apesar do esforço empreendido pelo governo, a articulação entre os diferentes mecanismos de participação foi ausente, visto que a interlocução com a sociedade civil ficou à parte das ações de integração intergovernamental. Tal fato estaria “(...) dificultando a implementação de decisões cuja responsabilidade ultrapassava a competência do órgão responsável pelo espaço participativo (*idem*, p. 13)”. Nesse sentido, a fragmentação da administração pública estaria gerando efeitos perversos na efetividade dos processos participativos.

Contudo, se o que se espera da participação é a qualificação da gestão pública e a real incidência da sociedade nos processos de elaboração das políticas, seria necessária uma maior articulação entre os espaços de participação e os locais de coordenação e articulação das ações de governo (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012). Moroni (2006), ao observar essa estrutura institucional, afirma que a participação era concebida como estratégia de governabilidade, mas os sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferentes.

Faria (2010), em análise sobre o período Lula, também conclui que a metodologia participativa, apesar de ter produzido alguns avanços, não se transformou em uma política de governo majoritariamente sustentada. Como produto, os esforços até então empreendidos tornaram-se marginais e seletivos, afetando a capacidade dos participantes de intervir nos processos decisórios (FARIA, 2010, p. 202). Em que pese a orientação da Presidência e da Secretaria-Geral, não há consenso no governo quanto à defesa das práticas participativas. Ministérios e secretarias têm se apropriado da metodologia da participação de forma diversa, sendo que há avanços diferenciados conforme determinadas áreas. Nessa perspectiva, Menezes (2005, p. 71) afirma:

Um ponto importante a ver, também, é que o governo está longe de ser um todo homogêneo. Se fosse definir esse governo, diria que ele existe por ser essa diversidade de campos, às vezes até opostos e em conflito. (...) Existem setores no governo muito receptivos e desejosos do funcionamento efetivo das instâncias de participação. Mas não existe ainda no país uma cultura de participação, nem no governo, nem na sociedade. E essa é uma construção longa e difícil.

A administração pública ainda carece de mecanismos e processos que efetivem a gestão participativa. Apesar dos avanços previstos constitucionalmente em favor da democracia participativa, as mudanças ocorridas em função da reforma gerencial do Estado não favoreceram a democratização das esferas burocráticas e o aprofundamento do paradigma participativo. Em certa medida, as características de um Estado autoritário, fiscalizador e com uma burocracia insulada permanecem, sendo que os gestores públicos

ainda têm dificuldades de incluir a sociedade civil nos processos decisórios. Diante das resistências por parte dos gestores em compartilhar o poder decisório com os atores sociais, torna-se ainda mais necessário o fortalecimento da legitimidade dos fóruns participativos constituídos, a fim de potencializar a articulação política e social para além de uma cultura institucional que privilegie somente as capacidades técnico-administrativas na gestão das políticas públicas.

Se durante o governo Lula são revitalizados e criados novos mecanismos de participação, coube ao governo Dilma articular a estrutura governamental para incorporá-los na gestão das políticas públicas, mediante o próprio fortalecimento da coordenação da Secretaria-Geral. Diante do desafio de articular os processos participativos e de promover a sinergia entre os órgãos da administração pública federal, o governo iniciou a elaboração da Política Nacional de Participação Social e do Compromisso Nacional pela Participação Social em 2013.

3. A consulta pública sobre a Política Nacional de Participação Social (PNPS)

De julho a setembro de 2013, a Secretaria-Geral da Presidência lançou duas consultas públicas para redação dos textos da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS). A Política Nacional de Participação Social visa fortalecer os mecanismos e as instâncias de participação social e diálogo entre o governo federal e a sociedade civil, determinando princípios e diretrizes a serem observados pelos órgãos do governo federal (SG/PR, 2013). Já o Compromisso Nacional apresenta orientações no sentido de estabelecer diretrizes para a articulação federativa e a promoção da participação social como método de governo. As consultas públicas foram realizadas por meio de ferramentas virtuais, possibilitando o recebimento das contribuições da população às minutas iniciais⁴.

A análise a seguir concentra esforços na compreensão do processo de formulação da PNPS. Para análise do processo de consulta da população sobre as minutas em

⁴ Para enviar comentários, era necessário acessar a página virtual e realizar um cadastro para identificação. Os comentários poderiam ser encaminhados no formato geral ou específico (por blocos, referentes às cláusulas e aos artigos). Todos os comentários ficaram visíveis até o encerramento da consulta. Não houve mecanismos de animação do debate. A interação entre os comentaristas não foi estimulada por parte da Secretaria-Geral, sendo que apenas quatro comentários foram enviados por uma gestora da secretaria, a fim de interagir com as sugestões e responder minimamente ao que estava sendo proposto. Após o processo de consulta à população, a Secretaria-Geral procedeu de forma a sistematizar as contribuições e redigir os documentos finais.

questão, procedemos de modo a selecionar o conteúdo referente aos comentários gerais e específicos realizados na página virtual. Ao todo, o texto inicial da PNPS recebeu 360 comentários, sendo 320 específicos ao conteúdo dos artigos e 40 comentários gerais. O conteúdo foi inserido no software QSR N-Vivo 10, no qual foram criados nós de codificação no texto, a fim de quantificar o número de ocorrências e viabilizar a análise dos comentários da população ao documento em consulta.

Os comentários foram categorizados em: 1) sugestões; 2) elogios; 3) críticas; e 4) outros. Em “outros” foram incluídos os comentários diversos que não possuíam relação com a PNPS e as intervenções de gestores da Secretaria-Geral em diálogo com as propostas. Em geral, os comentários enviados foram propositivos ao texto e demonstraram o interesse por parte da população em contribuir no debate sobre os processos participativos nacionais. Como pode ser visualizado na tabela 1, da totalidade de 360 comentários enviados, 86% foram de sugestões aos artigos, 6% de elogios ao conteúdo e 4% de críticas.

Tabela 1: Comentários à consulta popular da Política Nacional de Participação Social

Tipo de comentários	N° ocorrências	%
Sugestões	311	86%
Elogios	22	6%
Críticas	14	4%
Outros	13	4%
Total	360	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base em SG/PR, 2013b⁵.

Em virtude do número de ocorrências, destacam-se as seguintes sugestões ao texto: garantia de publicidade e transparência, ferramentas virtuais, paridade na composição, mecanismos de controle social, adesão dos entes federados, definição dos critérios de seleção dos participantes, linguagem acessível para redação dos documentos, definição do tipo de influência nas decisões governamentais, entre os demais listados na tabela 2. Além dessas contribuições, a consulta também recebeu proposições quanto à criação de um cadastro nacional de conselheiros, inclusão de critério de faixa etária para seleção dos participantes, inclusão de mecanismos participativos nas decisões econômicas e de infraestrutura, viabilização de petições online, protocolo integrado para iniciativa popular de lei e criação de um sistema único de necessidades.

⁵ Disponível em: <psocial.sg.gov.br/politica-nacional#CONSULTA>. Acesso em: 06 set 2013.

Tabela 2: Principais sugestões à minuta da PNPS

Comentários	Nº ocorrências	%
1 Publicidade e transparência	35	10%
2 Ferramentas virtuais	27	8%
3 Paridade na composição	18	5%
4 Controle social	15	4%
5 Adesão dos entes federados	12	3%
6 Critérios para seleção dos participantes	12	3%
7 Linguagem acessível	10	3%
8 Influência nas decisões governamentais	8	2%
9 Educação cidadã ou política	7	2%
10 Definição de prazos	7	2%
11 Inclusão de grupos vulneráveis	7	2%
12 Ressarcimento de despesas	5	1%

(Percentual calculado com base no número total de comentários = 360)

Fonte: Elaboração dos autores com base em SG/PR, 2013b⁶.

Com base na quantificação dos comentários é notável a preocupação quanto à garantia de publicidade e transparência nos processos participativos nacionais. Os critérios de publicidade e transparência afetam tanto o tipo de participação que será fomentado, quanto possibilitam o acompanhamento das deliberações. A efetividade da participação depende da transparência quanto à natureza do processo. Isto é, as regras para o funcionamento e os conteúdos para deliberação necessitam ser transparentes e amplamente divulgados, a fim de garantir legitimidade à instituição participativa. Além disso, o acesso à informação torna-se fator indispensável para o acompanhamento e fiscalização das ações de governo, uma vez que a publicização de informações sobre convocação, agenda, participantes, atas e encaminhamentos oportuniza o controle social das deliberações.

Mesmo com a Lei de Acesso à Informação, ainda é deficitária a divulgação das informações relativas aos processos participativos nacionais seja por meio impresso, seja virtual. É perceptível que há maior ou menor publicização de acordo com o órgão responsável pela gestão da instituição participativa, sendo que, de modo geral, as informações encontram-se dispersas e inacessíveis à população que deseja acompanhar os referidos processos. Ainda quanto à informação, destaca-se a preocupação quanto à linguagem utilizada nos documentos estratégicos das instituições participativas: dez

⁶ Idem.

sugestões encaminhadas versam sobre a necessidade de uma linguagem acessível, que evite termos técnicos e que seja de fácil compreensão.

Outra sugestão à PNPS foi o estímulo à participação por meio de ferramentas virtuais. As novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) têm contribuído para a criação de novos mecanismos de interlocução com a sociedade civil. Tendo em vista o aumento do acesso à internet e às redes sociais no Brasil, a criação de mecanismos de participação virtual tem o potencial de diversificar os participantes e ampliar fronteiras, possibilitando a participação para além de encontros presenciais⁷. As experiências de participação virtual têm sido estimuladas por governos municipais e estaduais, a fim de incluir maior número de cidadãos no processo de votação, consulta e acompanhamento das ações governamentais. Exemplos disso são o Orçamento Participativo Digital (OPD) de Belo Horizonte, criado em 2006, e o Gabinete Digital, criado em 2011 pelo governo do estado do Rio Grande do Sul.

Também a paridade e a definição de critérios para escolha dos participantes são demandas dos representantes da sociedade civil, a fim de democratizar os processos participativos. Tais questões remetem à necessidade de maior protagonismo da sociedade civil nos espaços de participação, contemplando tanto a escolha de seus participantes quanto à garantia de paridade entre representantes governamentais e da sociedade civil. Para citar um exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, apesar de ter uma composição majoritária da sociedade civil, tem a escolha de seus participantes centralizada nas mãos do Presidente da República. Os critérios para escolha dos conselheiros não são claros e a sociedade civil não tem a possibilidade de escolher seus representantes.

Após oito meses de finalização da consulta pública, foi assinado pela Presidenta Dilma o decreto que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Em 23 de maio de 2014, o decreto da PNPS foi assinado juntamente com o decreto que regulamenta a Lei 12.101/2009, sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e o que altera o Decreto 6.170/2007, que regula os convênios com estados, municípios e organizações da sociedade civil.

⁷ A fim de atender essa demanda, a Secretaria-Geral criou o Portal da Participação Social, que se caracteriza como uma plataforma de escuta e diálogo entre sociedade civil e governo federal. Por meio desta ferramenta, podem ser sugeridos temas para debate e são desenvolvidos os processos de consulta pública.

O texto finalizado da PNPS mostra avanços em comparação à minuta inicial apreciada por meio da consulta. O documento exclui o formato de divisão em capítulos e passa a ser composto por 22 artigos. O decreto identifica quais são os atores da participação e quais mecanismos são considerados para fins da PNPS⁸. Com base em uma leitura comparativa, o texto final incorporou uma série de contribuições sugeridas: definição dos atores da participação (art. 2), reconhecimento da participação como direito e expressão da autonomia do cidadão (art. 3), uso de linguagem simples e objetiva (art. 3), respeito e garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil (art. 3 e 10), ampliação dos mecanismos de controle social (art. 3), desenvolvimento de mecanismos de participação social acessíveis aos grupos historicamente excluídos e vulneráveis (art. 4), presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais (art. 10), critérios transparentes para escolha dos membros (art. 10), disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados (art. 12), indicação de periodicidade (art. 12), divulgação ampla e prévia do documento convocatório (art. 16 e 17), utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais (art. 18) e fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota (art. 18).

Figura 1 – Processos participativos que compõem a PNPS



Fonte: BRASIL, Decreto n. 8.243/2014.

Diante da desarticulação intragovernamental para gestão da participação, coube ao governo Dilma formular diretrizes para o funcionamento de um sistema nacional de participação social. Houve avanço no que tange a consulta à população quanto ao conteúdo da PNPS e a inclusão de sugestões ao texto final. De modo geral, o decreto contempla os

⁸ Conforme o art. 2: “Para fins deste Decreto, considera-se: I – sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e organizações” (BRASIL, Decreto n. 8.243/2014).

objetivos propostos pelo governo. Além de estimular a adesão dos entes federados (juntamente com o Compromisso Nacional de Participação Social), a PNPS fortalece a atuação da Secretaria-Geral e compromete os órgãos da administração pública a elaborar anualmente um relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais⁹.

O decreto prevê a atuação dos fóruns interconselhos e a criação da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais (conforme art. 19º). A articulação interna no governo é fator fundamental para garantir a intersetorialidade no planejamento e gestão de determinadas políticas. De fato, a organização atual da administração pública, com inúmeras subdivisões de pastas que atuam em áreas correlatas, não favorece a gestão intersetorial das políticas. Mas, no caso dos processos participativos, esta estrutura poderá afetar diretamente sua efetividade. A Secretaria-Geral, desde 2003, tem atuado no sentido de promover a coordenação interna no governo, mas de forma ainda pouco efetiva. A criação da Mesa de Monitoramento revela o fortalecimento da SG/PR na condução do diálogo interno no governo, a fim de encaminhar pautas dos movimentos sociais e monitorar as respostas. Enquanto uma instância interministerial, a Mesa de Monitoramento tem o potencial de sincronizar vozes dentro do governo e tornar mais célere o retorno das demandas da sociedade civil.

O decreto também revelou avanços no sentido de definir critérios para a composição de conselhos. Dentre as principais diretrizes, destacam-se: presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária; garantia de diversidade; rotatividade de entidades e de seus representantes (vedada três reconduções consecutivas). Quanto às conferências, permanecem enquanto as diretrizes gerais a diversidade e a clareza quanto aos critérios e procedimentos de designação dos delegados governamentais e da sociedade civil.

No entanto, o texto é tímido quanto à garantia de compartilhamento do poder decisório com a sociedade civil. Permanece a orientação de caracterizar os fóruns participativos como mecanismos de interlocução sobre o conteúdo das políticas públicas, sem garantir que a deliberação pactuada seja incorporada pela equipe governamental. O poder não mudaria de mãos, pois a sociedade somente seria convocada a dialogar, sem de fato poder incidir no processo decisório. O risco, nesse processo, é a fragilização dos processos participativos quando estes passam a ocupar um papel meramente homologatório das decisões governamentais.

⁹ Conforme Art. 5 do Decreto n. 8.243/2014.

4. Considerações finais

Após a assinatura do decreto presidencial sobre a participação cidadã, várias reações contrárias foram protagonizadas pelos líderes da oposição, por juristas e por meios de comunicação¹⁰. Dentre as principais críticas, destaca-se a contrariedade quanto à promulgação da política via decreto da presidência, sem a devida consulta aos representantes do Legislativo. Neste sentido, os deputados contrários ao decreto destacaram temor quanto à possível fragilização do próprio Legislativo diante da possibilidade de ampliação de práticas de democracia direta. Um dos líderes da oposição na Câmara, em pronunciamento, afirmou que o decreto “cria um poder paralelo” ao parlamento¹¹. Enquanto isso, juristas afirmaram que o Executivo atuou de forma autoritária, ferindo a Constituição, uma vez que os mecanismos de participação reconhecidos já estariam previstos (plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei).

Ao contrário do propalado por alguns segmentos políticos, a leitura da PNPS revela que não há interesse por parte do Executivo em interferir nas atribuições do Legislativo. A proposta visa organizar a administração pública, a partir do reconhecimento da participação como um método de governo. Nenhuma mudança significativa é proposta pela política. De fato, o decreto não institui obrigações a serem cumpridas pelos órgãos da administração direta e indireta, mas propõe diretrizes quanto ao funcionamento dos processos participativos¹². A PNPS não altera atos normativos que regem as instâncias já existentes. Além disso, muitos temas controversos, como o caráter deliberativo dos fóruns, a definição de critérios para seleção dos participantes e a questão do financiamento da participação, nem mesmo foram incluídos no texto final¹³.

¹⁰ Na seção Opinião, em 31 de maio de 2014, o jornal Estadão publicou artigo sob o título: Mudança de regime por decreto. O texto caracteriza a PNPS como um “conjunto de barbaridades jurídicas” que, embasado no oportunismo, teria como objetivo modificar a ordem constitucional e o sistema político brasileiro. E, ainda, complementa: “(...) a participação social numa democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos. O que se vê é que a companheira Dilma não concorda com o sistema representativo brasileiro, definido pela Assembleia Constituinte de 1988, e que, por decreto, instituir outra fonte de poder: a ‘participação direta’”.

¹¹ MANZANO, G. Decreto que institui conselhos populares abre debate sobre risco de poder paralelo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 13 jun 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,decreto-que-institui-conselhos-populares-abre-debate-sobre-risco-de-poder-paralelo,1507536>>. Acesso em 13 jun 2014.

¹² Segundo parágrafo único: “As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal” (BRASIL, Decreto n. 8.243/2014, p. 2).

¹³ A oposição na Câmara chegou a obstruir as votações previstas para a sessão do dia 10 de junho de 2014, alegando que o decreto fere a independência dos poderes e afeta as atribuições do Legislativo. Em resposta à ameaça de derrubada do decreto da PNPS, é escrito um manifesto de

Este episódio demonstra que a participação ainda não é consenso. Apesar de alguns avanços para inclusão de mecanismos participativos na administração pública, o sistema político revela-se resistente ao compartilhamento do poder decisório com a sociedade civil. No centro deste debate está o tensionamento entre o Executivo e o Legislativo. Enquanto o governo busca regulamentar a gestão das políticas participativas, o Legislativo teme a criação de um “poder paralelo”, que venha a fragilizar as instituições representativas. Mesmo que pesquisas como de Pogrebinschi e Santos (2011) tenham demonstrado a complementaridade entre práticas participativas e a atuação do Congresso Nacional, a tensão entre participação e representação ainda está na agenda política brasileira.

Soma-se ao debate a incapacidade do Legislativo em aprovar temas de interesse da cidadania, que se relacionam diretamente à garantia de direitos. Nos últimos anos, os avanços em termos de legislação foram garantidos pela via do Supremo Tribunal Federal, tais como a união homoafetiva e as ações afirmativas. Além disso, o ataque sistemático promovido pela mídia contribui para o aumento da desconfiança nas instituições representativas. Não é o objetivo deste trabalho aprofundar essa discussão, apenas vale destacar que, apesar dos avanços obtidos por governos progressistas, o tensionamento entre democracia representativa e democracia participativa ainda persiste no Brasil.

O contexto no qual a Política Nacional de Participação Social está sendo gestada é complexo. Por um lado, tem-se a necessidade de ampliar a capacidade de ação estatal para garantir serviços públicos de qualidade. Por outro, a demanda quanto à abertura e qualificação dos espaços participativos se intensificou desde as manifestações de junho de 2013.

O principal objetivo deste trabalho foi suscitar reflexões ainda que iniciais sobre os limites e as potencialidades da regulamentação dos processos participativos nacionais. O desafio de coordenar a gestão dos processos participativos foi aceito pelo governo e o processo de consulta pública, que antecedeu a aprovação do decreto, ampliou seu caráter democrático. Mesmo tendo sofrido críticas por setores mais conservadores, o decreto traz avanços no sentido de levar à esfera pública o debate sobre os limites do atual sistema político e a necessidade de aprimoramento das instituições democráticas. Tendo incorporado uma série de contribuições sugeridas na consulta pública, o decreto reflete um processo de discussão com a sociedade civil, que tem o potencial de qualificar a democracia brasileira.

apoio, assinado por juristas, professores e pesquisadores. Até dia 19 de junho de 2014, o manifesto totalizava mais de 1400 assinaturas.

Referências

- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. Democracia, participação e instituições híbridas. In: **Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte, número especial, p.16-41, 2005.
- _____. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. **Estado, Instituições e Democracia**. Brasília: IPEA, livro 9, v. 2, p. 161-184, 2010.
- BRASIL. Decreto n. 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 (Publicado no DOU de 26.5.2014). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm> Acesso em: 26 mai 2014.
- CÔRTEZ, S. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO et al.: **Desenho institucional e participação política. Experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, p. 13 -32, 2005.
- CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Belo Horizonte. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Minas Gerais, 2009.
- FARIA, C. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: Construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010.
- _____. C. F.; SILVA, V. P. LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº7. Brasília, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Base de dados. Disponível em <www.ipea.gov.br/participacao> Brasília: Ipea, 2013.
- MANZANO, G. Decreto que institui conselhos populares abre debate sobre risco de poder paralelo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 13 jun 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,decreto-que-institui-conselhos-populares-abre-debate-sobre-risco-de-poder-paralelo,1507536>>. Acesso em 13 jun 2014.
- MENEZES, C. Debate I: A participação no Governo Lula – Visões da Sociedade Civil. In: TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- MORONI, J. A. Debate I: A participação no Governo Lula – Visões da Sociedade Civil. In: TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- _____. O direito a participação no governo Lula. In: 32° International Conference on Social Welfare. **Anais...** 2005. Disponível em: <http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf>. Acesso em: 15 jun 2014.

MUDANÇA de regime por decreto. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 31 mai 2014. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto>>. Acesso em 13 jun 2014.

PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação Social como Método de Governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. **Boletim de Análise Político-Institucional** n. 1. Brasília: IPEA, 2012.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA. Democracia participativa: nova relação do Estado com a sociedade civil. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/democracia-participativa>> Acesso em: 27 abr 2014.

_____. Guia dos conselhos nacionais (2013a). Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/guia-conselhos-nacionais-2013>. Acesso em: 28 mai 2013.

_____. Portal da Participação Social. Consulta pública da Política Nacional da Participação Social (2013b). Disponível em: <psocial.sg.gov.br/politica-nacional#CONSULTA> Acesso em: 06 set 2013.

TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.