



## **A Política Nacional de Participação Social**

### **Em que consiste?**

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) nasce com a promulgação do decreto 8.243 assinado pela Presidente Dilma Rousseff no dia 14 de Maio de 2014. O decreto implementa o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) que explicita os princípios e as diretrizes gerais da participação social a incidir sobre a gestão governamental e define o papel do Estado como agente promotor do direito humano à participação, tornando a participação social o método de governo (Maldos e Pontual, 2012).

O cerne do Sistema Nacional de Participação encontra-se em duas palavras principais: interdependência e integração. Em um país em que há mais de 10.000 conselhos municipais, centenas de experiências de orçamentos participativos, milhares de ouvidorias, dezenas de conselhos nacionais e conferências, mesas de diálogos, entre outros canais de participação, a implementação do Sistema Nacional de Participação se dá justamente com o objetivo de aprofundar relações entre instâncias que interagem, propiciando o compartilhamento de objetivos comuns, com vistas ao aprimoramento e fortalecimento da democracia.

O Sistema Nacional de Participação Social se organiza, portanto, em um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas, principalmente virtuais, de modo flexível, não hierarquizado e complementar.

Ainda que o decreto não crie nenhum novo conselho, comissão ou órgão na administração pública federal, nem retire nenhuma das prerrogativas do Congresso Nacional, foi alvo de inúmeras críticas e acusações, tachado de “bolivariano”, “golpista”, “totalitário” e “oportunista”, sob o grave estigma de ameaçar o caráter representativo da



democracia brasileira (Lavalle, 2014). Diante de tal repercussão o decreto acabou sendo derrubado pelo Senado em 2015.

## **A Construção do Sistema Nacional de Participação**

A ideia de um sistema nacional de participação surge ainda no primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2006), em resposta à necessidade de se articular e integrar os múltiplos espaços de participação com características extremamente plurais e diversas, existentes não apenas no nível federal do governo, como também nos estados e municípios brasileiros, tornando as decisões participativas mais próximas do governo e consequentemente mais efetivas. De forma que, desde 2005, vem se discutindo um formato institucional de integração da participação social no Brasil cujo objetivo é tornar a participação social um método de governo e gestão de Estado (Maldos e Pontual, 2012).

A partir de 2007 iniciou-se uma série de ciclos de debates para a discussão e elaboração de um Sistema Nacional de Participação Social. Entre os anos de 2011 e 2013 foram realizados 45 debates com conselhos, organizações da sociedade e diferentes órgãos do governo federal, para então proceder a elaboração inicial da Minuta do Decreto da Política Nacional da Participação Social. A minuta ainda foi submetida a uma consulta pública, pela internet, entre os dias 18 de Julho a 06 de Setembro de 2013, período em que a população podia opinar e deixar suas considerações sobre o decreto. Posteriormente, a minuta foi revista e foram agregadas as contribuições deixadas pela sociedade civil. Além disso, o governo realizou o Fórum de Secretários Estaduais, com o objetivo de elaborar o termo de adesão do Compromisso Nacional pela Participação Social, compromisso esse, uma das grandes inovações institucionais do decreto 8.243, que será melhor explorado a frente.

O Sistema Nacional reflete parte do debate teórico já desenvolvido em países anglo-saxões sobre os chamados sistemas deliberativos, que expõe a necessidade de se analisar a interconexão entre diferentes arenas deliberativas, não apenas institucionais, interligando conversas cotidianas, com livres manifestações e discussões em instituições



participativas (Mansbrigde et al, 2012). A ideia de um sistema deliberativo consiste em uma interconexão e intercâmbio público de razões, em que a deliberação não esteja espaço-temporalmente restrita (Mendonça, 2008). A construção do Sistema Nacional de Participação caminhou nesse sentido, em estabelecer, ainda que institucionalmente, mecanismos de integração entre os diversos formatos que a deliberação pode se dar.

### **Objetivos Gerais do Sistema Nacional de Participação Social**

O ponto de partida para a implementação do Sistema Nacional de Participação Social foi o desejo do governo federal de aperfeiçoamento da participação social, marca dos governos petistas no Brasil, ao ponto de torná-la um método de governo, em que todas as temáticas e áreas do governo em algum momento passem pela participação da sociedade civil. Para isso o sistema estabeleceu uma série de objetivos com foco na ampliação dos canais de interlocução entre estado e sociedade civil e mecanismos de articulação entre as instituições participativas e demais órgãos de governo.

Um dos principais mecanismos de articulação instituídos pelo decreto 8.243/2014 foi o Compromisso Nacional pela Participação Social, que convoca as três esferas de governo (União, estados e municípios) a aderirem ao compromisso. O compromisso se pauta pela articulação entre as estruturas de governo responsáveis pela participação em cada um dos níveis federativos, de modo a se comprometer a garantir a sociedade civil maior intersectorialidade entre os espaços participativos locais e sua interação com as demais esferas de governo, impedindo sobreposição ou repetições de decisões. Além disso, o compromisso exige que o município ou o estado que aderir ao compromisso tenha que publicar em um prazo máximo de 120 dias um plano de ação com vistas ao aprimoramento da participação social em sua localidade seguindo os padrões do sistema nacional. Até a queda do decreto, haviam 10 estados e 37 municípios brasileiros que aderiram ao compromisso nacional.

Outro ponto de inovação institucional advindo do SNPS foi a inclusão de cidadãos que não estão vinculados a nenhuma instituição formal, abrindo espaço para a participação



também via redes sociais. Nesse sentido, o sistema nacional responde a um movimento crescente desde as jornadas de julho de 2013 que é a ampliação da participação para além dos mecanismos institucionais. A maioria das manifestações, se não todas, partiram de iniciativas via redes sociais, de forma que a participação não poderia mais ficar restrita aos mecanismos tradicionais de participação social. Nesse sentido, o sistema objetivava o uso de softwares livres com o convite a participação de hackers (desenvolvedores) e a inclusão de novos instrumentos digitais. O site *participa.br* foi uma dessas iniciativas do governo de aproximação dos cidadãos que não estão vinculados às instituições formais, mas que participam efetivamente, gerando informação e instrumentos de controle social.

O sistema também possuía o intuito de aprofundar as relações com os movimentos sociais, apoiando suas iniciativas e integrando-os aos canais institucionais de participação social, além disso o governo federal consolidaria, uma das mais recentes inovações democráticas, que são as mesas de diálogos entre as entidades representativas com o governo federal a fim de estimular a cultura de participação social no Brasil.

### **Análise**

O SNPS consolidaria uma série de iniciativas que fizeram do Brasil um país de alta propensão participativa, mas que começam a dar sinais de possíveis limites. O sistema seria uma das alternativas para impedir a sobreposição de decisões, a desarticulação entre as próprias instituições participativas e com os demais órgãos de governo, além de tentar promover maior impacto das decisões participativas no próprio sistema político. Ainda que o sistema não tenha sido efetivamente implementado indicava possíveis soluções para esses limites. De alguma forma, pensar a participação sob o viés sistêmico é um caminho inevitável para a participação no Brasil, que se consolidou com diversas e diferentes formas participativas, mas que ainda gera pouco resultado frente ao arcabouço político brasileiro, e pode ser uma das hipóteses para a queda do decreto.

O decreto não criou nenhuma nova instituição participativa, ou órgão de controle, apenas consolidaria instituições que já estão vigentes desde a década de 1990. Surpreendentemente, o SNPS foi alvo de inúmeras críticas e acusações não apenas do Congresso Nacional, como também da grande mídia, o que deixa transparecer uma falha



na própria construção da participação social no Brasil. Apesar de possuir um número expressivo de instituições participativas, um grupo de atores desconhece seu real significado e função. A participação social ainda é restrita e não alcança a população em geral. A ideia do sistema seria justamente integrar os cidadãos que não estão vinculados a instituições participativas e tentar torná-la mais real acessível a todos.

Mediante as acusações de parlamentares de que a intenção do decreto era implantar no Brasil o “bolivarianismo”, o “comunismo” e até mesmo o “absolutismo”, também se evidenciou um forte bloco conservador no Brasil que rejeita fortemente a ideia de um aprofundamento da participação social. Se, anteriormente, o impasse era conquistar o apoio dos entes federados para a adesão ao sistema, o que realmente se discutiu foi a adesão política ao próprio sistema nacional de participação.

### **Referências Bibliográficas**

LAVALLE, A. G., & SZWAKO, J. (2014). **Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual.** *Novos Estudos-CEBRAP*, (99), 91-104.

MALDOS, P. PONTUAL, P. **Uma agenda para a construção do Sistema Nacional de Participação Social.** Relatório do I Seminário Nacional de Participação Social. Brasília, 2012.

MANSBRIDGE, J. ET AL. **A systemic approach to deliberative democracy.** *Deliberative Systems* (2012): 1-26.

MENDONÇA, R.F. **Representation and deliberation in civil society.** *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, p. 117-37, 2008.

