

## **Participação Social e o Decreto da Polêmica<sup>1</sup>**

José Marcio BARROS<sup>2</sup>  
Núbia Braga RIBEIRO<sup>3</sup>

### **Resumo**

Este artigo reflete e problematiza questões em torno da participação social a partir da edição do Decreto Federal Nº 8.243/14 e seus desdobramentos polêmicos na mídia. Apresenta-se uma discussão sobre os mecanismos de participação social no Brasil a partir de uma contextualização histórica, bem como o debate e alguns posicionamentos sobre o Decreto e sua repercussão nos meios de comunicação.

**Palavras-chave:** Participação social; Comunicação; Brasil

### **I – Primeiros enquadramentos**

Com a Constituição Federal do Brasil de 1988 um novo momento histórico, político e institucional marcado por outro modelo de relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil foi inaugurado, especialmente no que se refere à construção e operacionalização de políticas públicas. Ao completar 26 anos de existência, a chamada Constituição Cidadã, é reconhecida pela renovação que realizou em seus princípios e conceitos, eliminando o chamado “entulho autoritário” e pela criação de um arcabouço institucional voltado para a garantia dos direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos. Proteção social à infância, acesso à justiça, garantia do direito à educação, à saúde, à cultura, à previdência social, dentre outros, são marcas distintivas desta Constituição. Entre o ideal previsto e assegurado no texto constitucional e o real, vivido no cotidiano dos cidadãos, ainda há, depois de duas décadas e meia, uma defasagem significativa que demanda atenção, crítica e ação contínua. Entretanto, se entendemos a Constituição do país como um instrumento dinâmico e não estático na conformação e garantia da cidadania, duas questões emergem como importantes na superação desta defasagem entre o ideal e o real.

Em primeiro lugar, na perspectiva da democracia representativa, os direitos políticos dos cidadãos, ampliados e universalizados por meio da supressão de restrições ao voto de analfabetos e menores de 18 anos, vem garantindo uma participação média de 6% dos primeiros e 2% dos últimos. Apesar dos efeitos estatisticamente pequenos, a medida inscreve novos atores no cenário político do país e garante o sufrágio universal.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Trabalho submetido ao GP Comunicação para Cidadania do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação realizado em Foz do Iguaçu, PR – 2 a 5/9/2014

<sup>2</sup> PPG em Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais / Faculdade de Políticas Públicas/ UEMG – josemarciobarros@gmail.com

<sup>3</sup> Faculdade de Políticas Públicas/ UEMG – n8bia@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Ver <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/>

Outra dimensão, ainda mais estratégica neste enfrentamento entre o real e o ideal, refere-se à criação de novas formas de participação cidadã, por meio de instrumentos de consulta como a realização de plebiscitos, de referendos e da consolidação de conselhos de políticas públicas. Tais questões se mostram como fundamentais para que a relação entre os direitos políticos e os direitos civis possam ser equalizados, fazendo com que a participação política seja acompanhada pela ampliação dos direitos civis e o enfrentamento das desigualdades sociais.

Um dos operadores centrais desta mudança de paradigma foi, e continua sendo, a presença mediadora de instâncias institucionalizadas de representação e participação direta, tais como a criação de conselhos de políticas públicas e a realização de conferências.

Após mais de 25 anos do recente período democrático, foram muitas as experiências participativas em administrações públicas. A constituição de Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 80, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores nos anos 90, e os Conselhos e Conferências Nacionais do Governo Lula, entre outros intentos, demonstram a vitalidade democrática e a atuação da sociedade civil. (SOUZA, 2011, p.9)

Os Conselhos podem ser definidos como instâncias consultivas e/ou deliberativas compostas por representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil, que tem como objetivo atuar nas políticas públicas de determinadas áreas de interesse coletivo. Já as Conferências, caracterizam-se como processos participativos, convocados pelo Poder Executivo, que consolidam a interlocução entre Estado e representantes da sociedade civil, com o objetivo de debater, sugerir e deliberar sobre políticas públicas de determinadas áreas.

Para que se tenha uma visão ampla, de acordo com pesquisa realizada pela POLIS&INESC (2011), existiam até 2011 no Brasil 71 Conselhos nacionais assim distribuídos:

- 40 conselhos de políticas públicas
- 11 conselhos de direitos
- 10 conselhos de fundos públicos direcionados a determinada política
- 10 conselhos ligados à órgãos da administração pública indireta

Ainda de acordo com a pesquisa,

Uma das variáveis mais importantes para saber a possibilidade de incidência de um conselho é verificar se ele é, de acordo com seu decreto ou lei regulamentadora, deliberativo ou consultivo. Dos espaços mapeados, 38 são deliberativos e 24 são consultivos. Outras denominações definem o caráter de cinco conselhos. Esses conselhos são normativos, orientadores ou fiscalizadores. Esse dado é significativo porque mostra que esses espaços de fato podem tomar decisões que influenciam a política pública. Isso porque, legalmente, as decisões do conselho devem ser

levadas em consideração pelo órgão ao qual o espaço se vincula. Caso um conselho seja somente consultivo, as decisões tomadas pelo conselho não necessariamente se refletem nas políticas públicas. Em conselhos deliberativos, as decisões se traduzem em resoluções. (POLIS&INESC, 2011, p.76).

No que se refere ao mecanismo das conferências nacionais, entre 1943 e 2013, 138 foram realizadas, sendo que 97 delas após 2003, quando do primeiro Governo do Presidente Lula, abrangiam 43 diferentes áreas.<sup>5</sup> Tais dispositivos criaram outras dinâmicas e práticas de participação e deliberação trazendo, ao primeiro plano da cena política, novos atores políticos e, conseqüentemente, desafios inéditos para o exercício do poder e da gestão pública. Ainda conforme Souza (2011, p.56) é possível organizar uma tipologia de objetivos, para compreender as características do processo de acionamento da participação social, quanto as conferências que podem ser classificadas em 4 grupos:

- 1) Conferências de Agendamento: voltadas à difusão de ideias, à afirmação de compromissos, à articulação entre atores, ao fortalecimento de redes, à promoção de reflexões e debates ou à troca de experiências;
- 2) Conferências de Avaliação: com foco em ações de diagnóstico de situação ou avaliação de políticas; inclusive, a avaliação de encaminhamento de deliberações de conferências;
- 3) Conferências de Participação: com objetivo de ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas.
- 4) Conferências de Proposição: voltadas à formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre Entes Federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

Um dos pontos mais significativos revelados pela pesquisa realizada pela POLIS&INESC, é que das conferências ocorridas no período de 2003 e 2011 os objetivos relacionados à proposição de estratégias e políticas foi o que obteve o maior número de incidência, o que revela, para além do aspecto do processo deliberativo via participação social, a emergência de um novo modelo de planejamento. Desta forma, 82% das conferências pesquisadas tinham em seus objetivos propósitos relacionados a direitos, estratégias, responsabilidades de entes federados, financiamento, definição de prioridades, proposições gerais, elaboração e validação de planos nacionais, programas nacionais, políticas nacionais e sistemas nacionais.

---

<sup>5</sup> Informações disponíveis no Portal da Secretaria Geral da Presidência da República <https://novoportal.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>

Pogrebinschi (2013, p. 275) resume bem a importância das conferências na atualidade no Brasil:

A despeito da efetividade de seus resultados, a ocorrência repetida das conferências nacionais já é por si indicativa do seu processo de institucionalização. Na medida em que conferências como a de políticas para as mulheres propõem em sua terceira edição (2011) realizar a “avaliação e aprimoramento das ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres e definição de prioridades” (Decreto de Convocação da II CNPM, de 15/3/2011), parece evidente que o ciclo de políticas públicas no Brasil vem sendo alterado por este experimento participativo. As conferências nacionais: i) têm influência na definição da agenda, ao incluírem novas áreas de políticas – como é o caso das políticas para minorias, antes desprovidas de planos nacionais e políticas específicas; ii) impactam na formulação das políticas, ao proverem centenas de diretrizes passíveis de orientar o governo na elaboração de normas e planos nacionais, além de programas e ações mais pontuais dos diversos ministérios, secretarias e conselhos; e iii) facultam o monitoramento das políticas existentes, inclusive daquelas elaboradas supostamente com respaldo do próprio mecanismo conferencial. Ao propiciar o redesenho do processo político-decisório no Brasil, de modo a tornar a participação social e a deliberação conjunta entre governo e sociedade civil uma de suas etapas constitutivas, as conferências nacionais consistem em robusto exemplo do experimentalismo democrático brasileiro (POGREBINSCHI, 2010a; 2010b; 2012).

Alguns pesquisadores vêm se debruçando sobre a questão da efetividade destes mecanismos de participação social no campo das políticas públicas. Para além do número de conferências realizadas e de pessoas mobilizadas em suas diversas etapas (municipal, estadual e nacional), “a inovação não reside nas Conferências em si, mas sim na importância e função dada a elas” (LUPPI, 2011, p.3).

A questão que parece emergir a partir do reconhecimento dos avanços, mas também, dos limites desses novos arranjos participativos (TAVARES, 2012), refere-se à institucionalização e efetividade daquilo que é deliberado. A criação de sistemas, que articulam responsabilidades e direitos entre os entes federais e a sociedade civil, e a elaboração de planos nacionais, instrumentos de pactuação e planejamento, assumiram neste contexto, importância central. Entretanto, é preciso reconhecer que tais instrumentos e práticas, ocorrem em contextos com graus de institucionalidade diferentes e capacidades de articulação intersetorial igualmente distintas. No que se refere à área da comunicação e da cultura, a realidade é singular.

Em ambos os campos, da cultura e da comunicação, a organização de setores da sociedade civil na luta pela consolidação dos direitos e a realização de conferências nacionais, se fazem presentes. Mas as mudanças e os avanços no sentido da democratização dos acessos e da consolidação de políticas públicas são significativamente diferentes. Há, inclusive, um grande descompasso entre a atuação do Ministério da Cultura e do Ministério da Comunicação ao longo dos 8 anos de gestão do ex-Presidente Lula e dos 3 anos da atual gestão da Presidente Dilma, que deve ser compreendido em função das forças políticas e econômicas que

pautam as relações dos atores da esfera pública de um campo e outro no Brasil. (BARROS, 2014, p.3).

Assim, é possível afirmar com Zimbrão (2013), que mesmo no campo da cultura, que já criou seu sistema e plano nacional, a institucionalidade é parcial. Apesar da lei que criou o Sistema Nacional de Cultura prever a existência de conselhos paritários e a realização de conferências periódicas, ainda falta a criação de lei de regulamentação. Além disso, os planos nacionais, e seus correlatos ao nível estadual e municipal, ainda carecem de legislação e metodologias eficazes para a sua efetiva implementação.

Nos últimos três anos, entretanto, algumas iniciativas do Poder Executivo e do Poder Legislativo, apontam para novos avanços no processo de fortalecimento da democracia participativa no país. Alguns destaques podem ser aqui arrolados:

- A realização desde 2011 do Fórum Interconselhos que reúne representantes de diversos Conselhos nacionais com o objetivo de debater e monitorar o Plano Pluri Anual 2012/2015.
- A aprovação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como a “Lei de Acesso à Informação”, que regulamenta o direito constitucional do cidadão em obter informações públicas. Esta lei, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, garante mecanismos de acesso às informações de órgãos e entidades públicas dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos Tribunais de Conta e Ministério Público, sem necessidade de apresentar motivo. Obriga também as entidades privadas sem fins lucrativos a tornarem públicas as informações sobre o recebimento e destinação dos recursos públicos por elas recebidos.
- A oficialização do chamado Marco Civil da Internet pela Lei nº 12.965/2014 que, a partir da mobilização e diálogo entre os poderes executivo e legislativo e a sociedade civil, ampliou e ressignificou os debates iniciados em 1999 com as polêmicas medidas propostas pelo Projeto de Lei 84/99 e prosseguido pelo Projeto de Lei 2793/11, que tinham como objetivo tipificar crimes virtuais. Neste novo instrumento as questões são tratadas por meio do estabelecimento de princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e a definição de diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.
- O chamado Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, criado pelo PL 7168/2014 e sancionado pela Presidência da República, estabelece novas normas para as parcerias com o poder público com o objetivo de se garantir

transparência e agilidade, representa o resultado de consultas e debates públicos com ampla participação da sociedade civil.

Em todas essas questões e outras que poderiam ser ainda citadas, que denotam as transformações no campo da participação social, nenhuma foi objeto de tanta polarização e disputa entre o Governo Federal e o Congresso Nacional, e entre setores progressistas e conservadores da sociedade civil como o Decreto 8243/2014 que institui a Política e o Sistema Nacional de Participação Social sobre o qual se reflete a seguir.

## **II – O Decreto - reflexões e problemáticas**

O Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014, emanado da Presidência da República, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, tem como escopo estabelecer regras e diretrizes para a política pública de participação social e os seguintes objetivos:

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

- I - consolidar a participação social como método de governo;
- II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
- IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
- V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
- VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;
- VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;
- VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e
- IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Organizado em 18 artigos, o Decreto apresenta também uma espécie de glossário de seus termos e instrumentos mais importantes, que reconhecem estruturas já existentes, inaugura novos e surpreende com uma definição de sociedade civil bastante ampliada.

Assim, no Art. 2º para os fins deste Decreto, considera-se:

- I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;
- II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;
- III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de

objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

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.

Ao trabalhar com uma concepção ampliada de sociedade civil e reconhecer os mecanismos existentes, o Decreto traz elementos interessantes para a reflexão acerca da dimensão do entendimento de participação social. Desta forma, sociedade civil refere-se a todos que podem participar individualmente ou como integrantes de organizações e/ou movimentos sociais nas políticas públicas em nível federal, reforçando, portanto, o valor da democracia participativa. A minuta do Decreto foi objeto de consulta popular no portal Participa.br do Governo federal, obtendo, durante os 30 dias em que esteve no ar entre julho e agosto de 2013, 700 contribuições e cerca de 200 visitas, conforme informação da própria plataforma, gerenciada pela Secretaria Geral da Presidência da República, em 12/7/2014.

Observa-se, então, que o Decreto reconhece os mecanismos que possibilitam a participação referente aos programas e políticas públicas, como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social, mas inclui a possibilidade para outros mecanismos que surgirem.

Entre as novidades trazidas pelo Decreto está a regulamentação ao nível federal de Fóruns Interconselhos, o reconhecimento das Mesas de Diálogo e dos Ambientes Virtuais específicos como instrumentos de participação social. A eleição ou indicação de representantes da sociedade civil para conselhos de políticas públicas e a obrigatoriedade em divulgar informações e documentos para alimentarem o debate em audiências públicas, são pré-requisitos apontados. Entretanto, existem algumas lacunas como a questão de prazos nas distintas etapas do processo de participação social e a indicação das ferramentas para se garantir uma convocação ampla.

Em função da polaridade entre o contra e o a favor do decreto, algumas questões parecem não estar merecendo a devida atenção pela opinião pública e especialistas, como por exemplo, o grau de expressividade da participação social em torno de questões que dizem respeito diretamente a coletividade, especialmente quando lançamos o olhar aos números da e-participação na consulta. Da mesma forma, cabe refletir também sobre até que ponto o Decreto ao ampliar e reconhecer a participação social como método de governo também pode vir a exercer o controle sobre a própria participação social. Por isso, deve-se indagar qual será o formato, a atuação e os critérios de escolha dos 10 representantes da sociedade civil e 10 representantes do governo, por exemplo, do Comitê Governamental de Participação Social - CGPS - descrito no Artigo 9 “para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS”. Além deste órgão a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais é estabelecida no “Art. 19. Fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.” Assim sendo, algumas ponderações são pertinentes, afinal esses órgãos ao estreitarem o diálogo com a sociedade civil também ficarão responsáveis por acolher o que se entende por demanda social ou não.

A discussão acerca do assunto também apresenta outra questão: como na prática e ao longo do processo serão legitimadas as diretrizes expostas no Decreto por meio da própria participação social? Contudo, se tais questões e aspectos aqui levantados só poderão ser verificados à medida que as diretrizes do Decreto forem sendo implementadas, desde já é possível acenar como a participação social se dará na formulação e execução de programas e políticas públicas, bem como em seu monitoramento e avaliação a partir do disposto no parágrafo único de seu Art. 1º: “Na formulação, na execução, no

monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS”.

É importante também ressaltar que o Decreto prevê uma participação estratégica das tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, de forma a possibilitar a incorporação de múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da adoção de softwares e aplicações livres disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro<sup>6</sup>. Entretanto, a efetivação desta porta de participação social ainda tem de enfrentar grandes desafios. Segundo relatório do Banco Mundial divulgado em julho deste ano, se o Brasil vem implementando ações de governo eletrônico e de participação política pela internet, seu ranqueamento ainda deixa a desejar: ocupa atualmente a 57ª posição mundial. Apesar de ter subido 7 posições de 2012 a 2014, o país está na 24ª colocação entre os países que viabilizam a participação política pela internet. Segundo o Guia das Cidades Digitais

No índice de governo eletrônico, o Brasil obteve 0,6008 ponto, numa escala em que quanto mais perto de um, melhor posicionado está o país. Para efeito de comparação, a Coreia do Sul lidera o ranking com 0,9462. A pontuação considera basicamente indicadores quantitativos de capital humano, infraestrutura de telecomunicações e serviços públicos online. Nos critérios utilizados, o Brasil vai bem principalmente em capital humano (90% da população é alfabetizada e a expectativa de anos estudados é de 14,2) e em parte da infraestrutura de comunicação (são 125 celulares por pessoa, por exemplo). O país também se destaca nos indicadores básicos de serviços online, como existência de página na internet dos principais órgãos públicos (todos estão presentes) e oferta de dados e indicadores em sites governamentais (68% apresentam). Por outro lado, vai mal no oferecimento de serviços online, na quantidade de pessoas conectadas à banda larga (9,1% da população) ou a redes sem fio (37%, incluindo redes móveis). O desempenho também não é bom na média de anos estudados (7,2). Todos os dados utilizados são do Banco Mundial (GUIA das Cidades Digitais).

Segundo Szeremeta a importância dos ambientes virtuais de participação eletrônica é considerável, porém adverte para as limitações existentes, pois ao mesmo tempo que se apresenta com esperança de aumentar a participação também se observa que essas ferramentas devem ser construídas com a sociedade para se atingir os benefícios esperados com suas potencialidades.

Desse modo, os entusiastas da TIC a vêem prematuramente como uma benção divina que revolucionará todas as esferas da vida, inclusive o governo e a governança. No entanto, a experiência recomenda cautela, uma vez que, a despeito das realizações espetaculares em muitas áreas, uma pesquisa internacional revela que o uso da TIC não poderá servir como prova de progresso mensurável da participação genuína, mesmo nos países em que as suas aplicações são utilizadas com intensidade respeitável (SZEREMETA, 2008, p.103-104).

---

<sup>6</sup> Ver: <http://www.softwarepublico.gov.br/>

Na esfera não institucional acerca da participação em ambientes virtuais pode-se lembrar das jornadas de junho de 2013 quando diversos movimentos e manifestações se fizeram presentes e atuantes também pela internet nas redes sociais. Momento significativo de intensa participação social que se tornou um marco e nesta perceptiva o poder público teve que reconhecer as jornadas no contexto que levou inclusive a pensar a proposta do Compromisso Nacional pela Participação Social (PORTAL BRASIL, 2013).

A internet deve ser considerada como um sistema de informação e de comunicação no contexto da sociedade contemporânea que vem modificando as formas de participação e introduzindo novos elementos e novas formas de ativismo. Desta maneira, percebe-se que os ambientes virtuais proporcionam a participação social através do desenvolvimento de metodologias que vem incorporando múltiplas formas de expressão e como mecanismos de mobilização em torno de protestos, direitos e reivindicações diversas. Por outro lado, diante do exposto, entende-se que não basta o fato de existir os mecanismos de participação virtual, mas é preciso aprender a lidar com tais ferramentas e ambientes virtuais de participação, ter o domínio sobre eles, além do desafio de se consolidarem com o envolvimento de um maior número de pessoas enquanto parte de um processo maior no qual a comunicação e seus fluxos têm papéis fundamentais.

Os fluxos comunicativos que perpassam as esferas públicas devem permitir que os indivíduos que delas façam parte sejam capazes de reconhecer problemas, avaliar possibilidades e argumentar, na busca de consensos ou não, pautados pelas informações disponíveis. A busca por uma democracia de alta intensidade deve ter também como objeto de análise os enquadramentos cognitivos e as relações que permitam aos indivíduos experimentar a realidade. (PEREIRA, 2011, p.4).

Na era da sociedade do conhecimento ainda é um desafio o acesso aos meios de comunicação pelos quais o próprio conhecimento é produzido, a informação é difundida e engajamento através dos meios virtuais pelos quais a participação social acontece. Para tal é preciso que os cidadãos estejam envolvidos no processo democrático de participação destes ambientes virtuais também e que possam ter uma influência mais expressiva e efetiva nas políticas públicas. No atual contexto e neste processo a comunicação pode se traduzir como fator importante de mobilização.

A comunicação de valores e a mobilização em torno do sentido são fundamentais. Os movimentos culturais (entendidos como movimentos que têm como objectivo defender ou propor modos próprios de vida e sentido) constroem-se em torno de sistemas de comunicação – essencialmente a Internet e os meios de comunicação – porque esta é a principal via que estes movimentos encontram para chegar àquelas pessoas que podem eventualmente partilhar os seus valores, e a partir daqui actuar na consciência da sociedade no seu conjunto (CASTELLS *apud* PEREIRA, 2011, p. 170).

Para além de ser contra ou a favor do decreto, fica clara a necessidade de se acompanhar os mecanismos, o alcance, o envolvimento e a efetividade da participação social no sentido explicitado de sociedade civil no Decreto, para que o maior número de indivíduos e de integrantes das diversas instâncias de participação social opinem, proponham e que a pluralidade de vozes venham a se manifestar.

Além das reflexões e problematizações que envolvem o Decreto, outros aspectos emergem quando se debruça sobre os comentários em torno dele que o transformou em alvo de muitas polêmicas. De um lado, jornais, matérias, páginas na internet, em sites, manifestos que defendem o Decreto, numa outra banda, nota-se que o Decreto é abominado, repudiado e rotulado com severas críticas.

Na perspectiva daqueles que o defendem, dois argumentos são centrais. O primeiro, como faz o Manifesto de Juristas e Acadêmicos, tornado público em 13/06/2014, em favor da Política Nacional de Participação Social, argumenta “... que o decreto traduz o espírito republicano da Constituição Federal Brasileira ao reconhecer mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal”. Outro argumento central, apresentado pelo governo federal e representantes de setores a ele alinhados, o Decreto busca fortalecer mecanismos institucionais já existentes, mas que até então não possuíam um marco regulatório. É o resultado da aceleração da pauta das reformas políticas produzidas pelas manifestações e movimentos sociais ocorridos no país em junho de 2013.

Já os contrários ao Decreto, partidos de oposição e grande mídia nacional, repudiam rotulando-o como expressão da “ditadura petista” ou como busca por uma “hegemonia socialista”. Para estes, o decreto teria características totalitárias na medida em que estaria corroendo a democracia representativa, enfraquecendo o Congresso Nacional, na medida em que foi feito sem a participação do legislativo.

Nos últimos dois meses, assiste-se a uma grande disputa política e midiática entre estes setores, só menos visível em função da importância e do espaço que a realização da Copa do Mundo no Brasil ocupou na mídia. No Congresso Nacional a estratégia dos contrários tem sido a de obstrução da votação de matérias de interesse do Governo federal e a tramitação em caráter de urgência de um Projeto de Decreto Legislativo n. 1491/14, de autoria do líder do DEM, Mendonça Filho (PE), com o objetivo de sustar a vigência do decreto presidencial. Por 294 votos favoráveis, 54 contrários e três abstenções o caráter de urgência foi aceito em sessão do dia 16 de julho.

A coalizão de forças contrárias à Participação Social estava tão bem articulada na Câmara que só não saiu vitoriosa porque PT e PCdoB entraram em processo de obstrução e acabaram derrubando o quórum necessário para cancelar o decreto

presidencial. Com isso, a votação do projeto de DEM, agora em caráter de urgência, ficou para agosto. Até lá, o governo terá que articular apoio social e parlamentar para não amargar uma derrota definitiva. Não será fácil. A proximidade das eleições estimula a polêmica que o assunto vem conquistando. Das mais de duas dezenas de partidos com representação no Congresso, somente PT, PCdoB e PSOL apoiam a Política Nacional de Participação Social. Ao lado deles estão todas as organizações e movimentos sociais, além dos intelectuais progressistas do país (PASSOS, 2014, p.1)

Na grande imprensa e espaços midiáticos, a estratégia tem sido, por meio de inúmeros editoriais e colunas, tratar o decreto como golpista, “bolivariano” e “bolchevique”, mobilizando até mesmo artistas como Lobão e Roger.

Em uma análise contundente, Leonardo Boff critica aqueles que são contrários ao Decreto:

Um grito geral da mídia corporativa, de parlamentares da oposição e de analistas sociais ligados ao status quo de viés conservador se levantou furiosamente contra o decreto presidencial que institui a Política Nacional de Participação Social. O decreto não inova em nada nem introduz novos itens de participação social. Apenas procura ordenar os movimentos sociais existentes, alguns vindos dos anos de 1930, mas que nos últimos anos se multiplicaram exponencialmente. O decreto reconhece essa realidade e a estimula para que enriqueça o tipo de democracia representativa vigente com um elemento novo, que é a democracia participativa (15/07/2014, p.1).

As polêmicas sobre o decreto fazem do espaço midiático arena importante e complementar ao espaço das disputas políticas no legislativo e se apresenta como elemento importante de análise sobre a democracia e as visões em torno da participação social e de suas instâncias.

### **III – Para terminar: por que a “grande mídia” é contra o decreto?**

A compreensão das razões que alimentam o decidido combate dos grandes jornais brasileiros, ao Decreto da Participação Social requer um enquadramento mais amplo. Por um lado, essa atitude expressa a maneira como, historicamente, e em nome da liberdade de expressão, setores mais conservadores da imprensa do país vêm se colocando frente às proposições de democratização dos meios de comunicação social. Por outro lado, trata-se do embate político e ideológico entre os defensores do modelo de democracia representativa e os defensores de uma democracia participativa.

Na primeira dimensão, trata-se da mesma atitude que dificulta e vem impedindo a efetiva democratização dos meios de comunicação social no Brasil. Trata-se da mesma resistência que alimentou discursividades ferozes contra o III Plano Nacional de Direitos Humanos; que impede o cumprimento do que já é estabelecido na Constituição Federal no que se refere ao tratamento das rádios e tvs como concessões públicas; que alimentou a

tentativa de esvaziamento da I Conferencia Nacional de Comunicação em 2009; e que desde 1991 impede que o Conselho de Comunicação Social criado pela Lei nº 8.389, que regulamentou o Art. 224 da Constituição federal se efetive como instância de participação social no campo da comunicação. Adiado por onze anos e depois tornado inativo por outros 6 anos, há apenas 2 anos o Conselho foi recomposto, entretanto com uma maior representação empresarial. Em apenas 10 das Constituições estaduais - Alagoas, Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Distrito Federal<sup>7</sup> foi incluída a obrigatoriedade da criação de Conselhos de Comunicação Social e em apenas dois os mesmos foram efetivados – Bahia e Alagoas.

Segundo o professor aposentado da UNB, Venício. A de Lima,

Não é de surpreender, portanto, que os oligopólios tradicionais da velha mídia liderem a reação conservadora. Autodenominados defensores da democracia, rejeitam qualquer interferência popular direta na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas referentes às concessões do serviço público de radiodifusão. Temem que o Decreto nº 8.243 faça a prática da democracia participativa chegar à comunicação social, o que, até hoje, têm conseguido interditar (LIMA, 2014).

Na segunda dimensão aqui proposta, o debate revela a maneira reativa como, a despeito da tão propalada crise da representação política e da já tão discutida necessidade de reforma política no país, os setores de oposição no Congresso Nacional propagam os princípios da representatividade como mais democráticos e legítimos que os princípios e práticas de participação direta.

Pogrebinschi (2014), em artigo recentemente publicado, defende que não há representação sem participação e que o decreto fortaleceria o exercício da democracia no país. Segundo a pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre a Democracia da UFRJ:

(...) os mecanismos nacionais de participação não fortalecem o Executivo em detrimento do Legislativo. Ao contrário, eles tendem a possibilitar que o Legislativo recupere o protagonismo do processo legislativo. (...) na medida em que a agenda do Legislativo converge com a agenda da sociedade civil, o Congresso tem bem mais chances de ver aprovados os seus projetos de lei.

(...) os mecanismos nacionais de participação, além de não enfraquecerem a representação eleitoral, podem contribuir para reforçá-la. (...) As conferências possibilitam, em particular em suas etapas municipais, que os representantes tenham a chance de ouvir o que os seus eleitores – atuais e potenciais – normalmente apenas podem lhe dizer de quatro em quatro anos. A participação social pode, de diferentes maneiras, fortalecer a representação política.

(...) os mecanismos nacionais de participação, ao contrário de criar um sistema político novo, ampliam a democracia representativa. As conferências nacionais diversificam a agenda do Congresso Nacional, impulsionando e alargando a sua atividade legislativa. (...) Mecanismos participativos ajudam as instituições representativas a resolver problemas de exclusão política – os quais, devido a sua

---

<sup>7</sup> No Distrito Federal trata-se da Lei orgânica

própria natureza agregativa, sistemas eleitorais não podem sanar. E não há democracia representativa enquanto expressão do poder da maioria sem que se proteja – e represente – as minorias. (POGREBINSCH, 2014)

O debate está posto. A disputa prossegue. No retorno do recesso branco do Congresso Nacional a 5 de agosto, a disputa ganhará novos contornos. Algumas vozes conciliadoras já começam a anunciar que o problema não é o conteúdo do decreto, mas a forma como, para a sua elaboração, o legislativo federal não foi ouvido. Ou seja, começam a emergir perspectivas de negociação política, visando uma acomodação discursiva e midiática em tempos de eleições. Afinal, ninguém pode ser contra a participação social. Pode ser que, daqui alguns meses, todos se abracem e declarem para os holofotes midiáticos, que tudo não passou de um grande equívoco.

## Referências

ADAMI, Marlon. **DECRETO 8243... Ditadura?** 14/7/2014, Sala de Protheus.

AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.** Brasília: Ipea, 2013.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Disponível em <<http://kp.iadb.org/digilac/es/Paginas/Iniciativa.aspx>> Acesso em maio de 2014.

BARROS, José Marcio. **Comunicação e cultura:** uma aproximação aos processos de participação e deliberação social no Brasil atual. Texto apresentado no Grupo de Trabalho Políticas Culturais, 4ª Conferência ICA América Latina, realizado na Universidade de Brasília, entre os dias 26 a 28 de março de 2014.

BARROS, José Marcio. Enlaces entre cultura, comunicação e educação nas políticas públicas brasileiras. Texto apresentado no GT 15 Políticas de Comunicação e de Cultura, do **II Congresso Mundial de Comunicação Ibero-Americana**, realizada em Braga entre os dias 13 e 16 de abril de 2014.

BOFF, Leonardo. **O Brasil tem uma democracia que se nega à participação social.** Montanhas em ação. 15/07/2014. p.1-13. Disponível em <<http://montanhasrn.wordpress.com/2014/07/13/o-brasil-tem-uma-democracia-que-se-nega-a-participacao-social/>> Acesso em: 19 jul. 2014.

BRASIL. Decreto Nº 8.243, 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. Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília.

GUIA DAS CIDADES DIGITAIS. Disponível em <[www.guadascidadesdigitais.com.br/](http://www.guadascidadesdigitais.com.br/)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

LIMA, Venício A. de. Por que a mídia é contra o Decreto nº 8.243, **Teoria e Debate**, n. 126, de 14/07/2014, disponível em <<http://www.teoriaedebate.org.br/colunas/midia/por-que-midia-e-contra-o-decreto-n-8243>> Acesso em 14 jul. de 2014.

LUPPI, Rodrigo. **As conferências e planos nacionais de Políticas Públicas como planejamento participativo em nível federal:** o caso da conferência nacional de cultura. Disponível

<<http://www.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/sippi-2011/as-conferencias-e-planos-nacionais-rodrigo-luppi.pdf/view>> Acesso em 10 jul. de 2014.

MANIFESTO de Juristas e Acadêmicos em favor da Política Nacional de Participação Social. 13/06/2014. Disponível em <<http://ggnnoticias.com.br/noticia/juristas-e-academicos-se-posicionam-pela-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

PASSOS, Najla. **Política Nacional de Participação está sob ataque**. Disponível em: <[www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo\\_id=31403&flag\\_destaque\\_longo\\_curto=C](http://www.cartamaior.com.br/detalheImprimir.cfm?conteudo_id=31403&flag_destaque_longo_curto=C)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

PEREIRA, Marcus Abílio. Internet e mobilização política – os movimentos sociais na era digital. **IV Encontro da Compolítica**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011. p.1-26. Disponível em <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Marcus-Abilio.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

POGREBINSCH, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: AVRITZER, Leonardo, SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

POGREBINSCH, Thamy. Novo decreto: Não há representação sem participação. **Carta Capital**, 19/06/2014. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>> Acesso em 12 jul. de 2014.

POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais & INESC: Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas**. Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. POLIS; INESC. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>> acesso em 10 jul. de 2014.

SOUZA, Rafael Gustavo de. Democracia Participativa: Resgate Histórico e uma Aproximação da Visão dos Atores da Sociedade Civil. In: **POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais & INESC: Instituto de Estudos Socioeconômicos. Relatório da Pesquisa Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas** Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios, 2011, (9:42). Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>> Acesso em 10 jul. de 2014

SZEREMETA, Jerzy. Participação Genuína na Era da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) Gestão pública e Participação, **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM)**, Salvador, p. 99-134, 2005. (Cadernos FLEM, 8).

TAVARES, Francisco Mata Machado. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº9, p. 39-70, set./dez. 2012.

ZIMBRÃO, Adélia. Conferências nacionais de cultura e seus desdobramentos em políticas públicas. Texto apresentado no IV Seminário Internacional – **Políticas Culturais**, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 2013.