

**VAMOS FLEXIBILIZAR A SOBERANIA POPULAR?
LET'S ADJUST POPULAR SOVEREIGNTY?**

Carlos Victor Nascimento dos Santos¹

Resumo: A presente nota sobre legislação apresenta uma reflexão sobre a edição do Decreto n.º 8.243/14, que regulamenta o art. 3º, inciso I da Lei n.º 10.683/03, criando a política nacional de participação social. A reflexão é proposta em duas vertentes: valorização ao contexto histórico-político em que a medida legislativa está inserida e análise da viabilidade jurídica de implementação dos instrumentos criados. A partir de tais questões, percebeu-se (i) um possível enfraquecimento da representação política dos cidadãos, (ii) a centralização da decisão política ao Poder Executivo em relação aos momentos adequados ao diálogo entre governo e sociedade civil, além da (iii) necessidade de discussão pública e irrestrita sobre a possibilidade de flexibilização da soberania popular, um dos possíveis efeitos da medida legislativa analisada. Por fim, foram mapeadas algumas importantes reflexões acerca da participação popular direta sob a ótica tanto jurídica quanto política.

Palavras-Chave: Manifestações Sociais; Representação Política; Política Nacional De Participação Social; Princípio Democrático; Soberania Popular.

Abstract: This essay presents a discussion about Decree No. 8,243 / 14, which regulates the art. 3, item I of Law n° 10,683 / 03, creating a national policy for social participation. The discussion can be separated in two sections: appreciation of historical-political context in which the Decree was inserted and analysis of legal feasibility of implementing the instruments created. From these debate, it was noticed (i) a potential weakening of citizens' political representation, (ii) the centralization of policy-making in the executive branch about the appropriated moments of the dialogue between government and civil society, beyond (iii) a demand for public and unrestricted discussion about the potential loosening of popular sovereignty, one of the possible effects of the Decree examined. Finally, one mapped some important political and legal discussions about direct popular participation.

Keywords: manifestations; political representation; national policy for popular participation; democracy; popular sovereignty.

¹ O autor é graduado em Direito na FGV Direito Rio; mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense; e doutorando em Teoria do Estado e Direito Constitucional na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

1. Introdução

Em pouco mais de um ano, diversos movimentos sociais inseriram no debate nacional uma pauta com importantes reivindicações: melhoria na saúde, educação, mobilidade urbana, aumento do salário de professores, qualidade de vida, fim da corrupção, dentre outros. Diversos temas foram postos em debate a partir principalmente da mídia e redes sociais², devido o alcance que é capaz de ter na população. Sem adentrar a possibilidade de ocorrência ou não de um excesso da população na reivindicação de direitos, é inquestionável que as manifestações sociais intensificaram as discussões públicas acerca do cenário político do país.

Uma das medidas mais imediatas do Governo Federal foi a criação do Programa “Mais Médicos”, que tem por objetivo suprir a falta de médicos principalmente no interior de municípios a partir da contratação de médicos de outros países. Por considerar como sendo insuficiente, as manifestações populares persistiram, pressionando os governos estaduais e o federal a adotarem novas e mais eficientes medidas. O que indica reação do Governo tanto na criação de políticas públicas quanto na adoção de medidas legislativas.

O presente trabalho representa uma reflexão acerca de uma medida legislativa adotada recentemente pelo Governo Federal: a edição do Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014, que regulamenta o art. 3º, caput, inciso I, e o art. 17 da Lei nº 10.683/2003 e dispõe acerca de uma “Política Nacional de Participação Social”. Antes mesmo de iniciar as reflexões, é preciso destacar ao menos dois diferentes parâmetros de reflexão do tema aqui discutido: um histórico-político, capaz de relacionar as dinâmicas e interações entre governo e sociedade civil, e um jurídico, que problematiza a legalidade ou constitucionalidade da medida, que nos permitirá uma problematização mais ampla sobre o tema.

2. O contexto das manifestações sociais

O primeiro aspecto a ser destacado é a tentativa de aproximação entre governo federal e sociedade civil. O decreto é capaz de representar uma busca à diminuição do distanciamento

² Ver SANTOS, 2013 e DOWNING, 2001.

www.culturasjuridicas.uff.br

entre governo federal e sociedade civil a partir da institucionalização de um diálogo. E este é o ponto nodal da discussão. A institucionalização aqui mencionada refere-se à incorporação da discussão constante nas manifestações sociais para dentro da esfera político-governamental a partir da edição de um decreto que regulamenta a criação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 3º, inciso I, da lei. N.º 10.683/2003. O que pode gerar ao menos dois efeitos: (i) o reconhecimento do exercício regular e legítimo do direito à manifestação social e (ii) a incorporação da pauta de reivindicações dos movimentos sociais ao discurso político principalmente do Poder Executivo.

O reconhecimento ao exercício do direito à participação popular pelo Poder Executivo nos direciona a uma importante reflexão: a flexibilização à soberania popular. Os arts. 1.º, p.º, e 14, da Constituição Federal de 1988 reconhecem a soberania popular como um dos fundamentos da República. Entretanto, ao terem regulado o exercício legítimo à participação popular, percebe-se uma ingerência do Estado naquele que seria considerado não apenas o fundamento da República, mas base do Estado brasileiro. Isto é, ao reconhecer a legitimidade da participação popular na discussão e definição da pauta de reivindicação de direitos, o Estado não apenas assume a possibilidade de diálogo e aproximação com a nova agenda política reivindicada, mas se sobrepõe ao povo à medida que assume a decisão política de permitir que a aproximação exista. O que nos permite refletir acerca da necessidade da instituição de um direito à participação popular via decreto, posto que a chamada “Constituição Cidadã” estabelece a soberania popular como fundamento da República. A possível flexibilização à soberania popular destacada nos remete também à possibilidade de estarmos diante de uma discussão não republicana, em que o Estado assume a postura de definir a pauta de discussão e reivindicação de direitos a partir do reconhecimento ou não do exercício legítimo à participação popular.

O outro efeito mencionado se refere à possível falha no princípio democrático a partir da incorporação da agenda política reivindicada ao plano de governo do Poder Executivo, principalmente pela medida legislativa ter sido criada em ano eleitoral. A insatisfação da população destacada nas manifestações sociais representa também a necessidade de reivindicação direta da população por direitos, devido à baixa credibilidade em seus representantes democraticamente eleitos. Isto é, um possível sentimento de falta de representatividade pode ter estimulado a população a reivindicar diretamente por seus direitos, organizando-se em diversos

grupos de manifestantes com pautas que se aproximassem de seus interesses. A diminuição da confiança em seus representantes políticos e a possível falta de representação de diversos grupos sociais e políticos nos aponta a outra importante reflexão: a necessidade de fortalecimento do princípio democrático.

Os movimentos acima demonstram a fragilidade do discurso político que enaltece os princípios republicano e democrático como fundamentos do Estado brasileiro e incorpora as reivindicações populares na agenda política tanto dos atuais governantes como de candidatos a cargos eletivos. O reconhecimento da pauta de reivindicações e sua incorporação ao plano de governo, por exemplo, dos Chefes do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que atribui aparência de legitimidade à participação popular, flexibiliza o exercício a tal direito ao regulamentar o momento adequado de sua manifestação, além de inverter a lógica da representação, permitindo que parlamentares escolham que interesses desejam representar.

De forma resumida, os dois efeitos apontados acima podem identificar um mesmo fenômeno social: o enfraquecimento do parlamento brasileiro. Primeiro porque a participação popular direta nas discussões públicas demonstram falta de credibilidade tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, além de crise na representatividade, conforme já mencionado. Além disso, permite ao Poder Executivo o arbítrio em definir o quê discutir e em que momento colocar o tema em pauta, a partir das disposições do Decreto n.º 8.243/14, assumindo para si parcela de função incumbida também ao Poder Legislativo, ante o seu enfraquecimento.

3. A regulação jurídico-administrativa do direito à participação popular

Desenhado o cenário histórico-político ao qual a edição do decreto se insere, devemos refletir sobre o processo de juridicização da participação popular no processo democrático proposto pela regulamentação constante no Decreto n.º 8.243/14. Antes de questionarmos a legalidade ou constitucionalidade do decreto, é interessante refletirmos sobre alguns mecanismos criados para dar aparência de licitude, diálogo e, sobretudo, aproximação entre governo e sociedade civil, como: (i) a previsão de accountability – art. 3º, inciso VII; (ii) o incentivo à participação social nos Estados Federados – art. 4º, inciso IX, que pode também estar sendo utilizado como mecanismo de pressão social do Governo Federal aos entes federados; (iii) a

realização de estudos técnicos pela Secretaria-geral da Presidência, o que permitiria confrontar propostas políticas com pesquisas e estudos especializados; e (iv) o compromisso de respostas do Governo às propostas recebidas nas consultas públicas, apesar de não existir prazo que torne tal medida vinculante e passível de responsabilização por sua omissão ou descumprimento.

Apesar das medidas acima representarem um importante diálogo entre sociedade civil e governo, existem diversas outras que buscam burocratizar a participação social, como (i) a criação de órgãos com competências bem definidas, além (ii) da definição da pauta dos movimentos sociais a ser feita pela Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, criada para coordenar as pautas e monitorar as respostas às suas demandas. O que pode tornar arbitrária a atuação da referida Mesa ao limitar a pauta dos movimentos sociais, estabelecer quais demandas podem ser levadas adiante, e não incluir membros representantes dos próprios cidadãos que apresentaram a demanda à Mesa para monitoramento da apreciação e respostas às demandas de quem representa. Além destas, outras questões também são capazes de questionar a medida legislativa aqui analisada, vejamos:

Inicialmente, o decreto aponta como competência do Chefe do Poder Executivo a definição do que pode vir a ser “sociedade civil” – art. 2º, I; adotando um conceito restritivo, que exclui a possibilidade de diferentes organizações ou manifestações difusas pelos próprios cidadãos. Ou seja, para ser reconhecida a participação social da população, ela necessariamente precisa estar enquadrada no conceito disposto na lei; do contrário a participação pode não ser reconhecida e estar em desacordo com a política nacional instituída pelo Governo Federal e, conseqüentemente, dotar de um caráter de ilegalidade. O que legitimaria a intervenção do Governo Federal na participação que não se enquadrasse ao disposto no decreto.

Outras questões referem-se às instâncias colegiadas criadas pelo decreto no art. 2º, incisos II, III, IV, VIII e IX. Por um lado, a diversidade de instâncias colegiadas podem demonstrar a disposição do governo ao diálogo com a sociedade civil, estabelecido em diversos segmentos. Por outro, além de determinar a forma de diálogo que deve ser estabelecida, traça diretrizes que pouco podem se efetivar na prática. O inciso II, por exemplo, garante a participação da sociedade civil no processo decisório e gestão de políticas públicas; no entanto, não deixa claro em que fase do processo decisório ela poderia se manifestar, atribuindo margem discricionária ao administrador. No inciso III não há clareza acerca de quem definiria o objetivo

ou convocaria a comissão de políticas públicas. O inciso IV não estabelece a periodicidade de realização da conferência nacional. Por fim, nos incisos VIII e IX do mesmo art.2º, não há qualquer caráter de vinculação ao deliberado na audiência pública ou submetido à consulta pública. Tais questões, além de demonstrar ampla margem de discricionariedade ao administrador, possui pouca viabilidade de implementação, o que pode ter sido estrategicamente inserido no decreto, ou até mesmo por pouca reflexividade no tema ou ainda erro de técnica legislativa.

Uma questão bastante problemática está presente no art. 3º, incisos I e IV do Decreto n.º 8.243/14: o direito à participação social e ao controle social nas ações públicas. Há dois possíveis olhares aos dispositivos: o primeiro refere-se à possibilidade de reconhecimento do Estado da inexistência ou falta de efetivação de tais direitos; o segundo está relacionado à criação dos direitos à participação social e ao controle social. As duas visões são problemáticas. A primeira medida pode ser entendida como uma busca pelo Estado de minimizar erros passados e suprir o déficit da implementação de direitos e garantias individuais, o que nos atenta ao desrespeito da soberania popular, dentre outros direitos e garantias individuais. A outra medida cria direitos por meio de decreto que, nas palavras de Oswaldo Aranha Mello, deve ser entendido como “fonte secundária do Direito”³. O que significa dizer que o decreto é impossibilitado de participar do processo de inovação legislativa, podendo apenas complementar as disposições legais já criadas.

Ainda que se argumente pelos benefícios da medida legislativa aqui apresentada, existem muitas questões que merecem acurada reflexão. Não é possível garantir que houve uma regulamentação do art. 3º, inciso I, da Lei n.º 10.683/03, porque a garantia é de que a Secretaria-geral da Presidência da República tenha a competência de relacionar e articular com as entidades da sociedade civil, a proposição de instrumentos de consulta e participação popular. O que houve foi a criação de órgãos que burocratizam a participação popular sem qualquer oitiva da outra parte interessada. Ou seja, o diálogo deveria ser estabelecido antes de qualquer regulamentação, e não a partir dela, permitindo a criação de instrumentos que atendam a todos os interesses.

Neste sentido, surgem dúvidas acerca tanto da legitimidade e adequação da medida quanto de sua legalidade e constitucionalidade, considerando limitar a possibilidade que a

³ MELLO, 1979, p. 360.

Constituição Federal garante no art. 1º, p.º, da soberania popular ser exercida diretamente nos termos da Constituição. Ou seja, apenas a Constituição Federal poderia limitar tal exercício, o que tem sido feito pela Secretaria-geral da Presidência da República mediante o decreto aqui analisado. Além da legalidade e constitucionalidade da medida, que pode ser refletida por todo o texto, ela deve ser encarada também como instrumento que busca o estabelecimento de um diálogo entre diferentes setores (Estado e sociedade), a partir principalmente do princípio republicano e democrático -, questões fundamentais em um Estado Democrático de Direito que passa, agora, por importantes reflexões acerca da instrumentalização do diálogo e efetivação de direitos, garantias individuais e, sobretudo, das demandas sociais.

4. Considerações Finais

Pretendeu-se nas linhas anteriores apontar importantes reflexões a serem consideradas a partir não apenas de uma leitura jurídica acerca da implementação da medida legislativa analisada, mas também do contexto histórico-político ao qual está inserida. O que nos permite atribuirmos reflexão mais ampla acerca dos princípios republicano e democrático no Estado brasileiro, além de traçarmos parâmetros de análise acerca dos instrumentos de viabilização do diálogo entre governo e sociedade civil, nos remetendo à delicada questão: a soberania popular é passível de flexibilização?

As reflexões propostas demonstram não apenas uma análise de legalidade ou constitucionalidade da medida legislativa, mas também como uma predisposição do governo a dialogar de forma institucionalizada com a sociedade civil. Entretanto, a posição privilegiada do Estado brasileiro em traçar diretrizes ao estabelecimento do diálogo podem ser fatores de complicação na aproximação de Governo e sociedade civil. Assim, o que deve se colocar em debate é o movimento social de participação popular direta, que pode estar refletido tanto no enfraquecimento das instâncias parlamentares quanto na necessidade de fortalecimento da soberania popular. A retomada desta ideia pode estimular as mais diversas reações no governo, como a institucionalização do diálogo, com a definição da pauta e do momento de discussão, e a necessidade de limitação à soberania popular a partir da regulação da participação popular direta.

Estas, dentre outras importantes questões, nos conduzem a (re)discutir o princípio democrático, objeto também da breve análise do Decreto n.º 8.243/14 aqui proposta.

5. Referências

- BRASIL. *Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2004*. Disponível para consulta em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, v. I.
- DOWNING, John D. H. *Mídia radical: rebeldia nas comunicações e movimentos sociais*. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- SANTOS, José Erimar dos; e SANTOS, Valmaria Lemos da Costa. *Geografia dos protestos e meio comunicacional: redes sociais digitais e manifestações populares*. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, v. 02, n. 02, 2013.
- VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os meios de comunicação de massa: uma nova forma de controle social*. In Revista de Informação Legislativa. Ano 28. n.112 outubro/dezembro de 1991.