



Abril 2018 - ISSN: 1696-8352

## **DEMOCRACIA DIRETA E PODER REGULAMENTAR NO BRASIL: IMPLICAÇÕES POLÍTICAS, CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS (DECRETO Nº 8243/2014)**

**José Matias-Pereira**

Economista e advogado. Doutor em Ciências Políticas – área de governo e administração pública – pela Universidade Complutense de Madri (Espanha) e Pós-Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (FEA-USP). Professor-pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: matias@unb.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

José Matias-Pereira (2018): "Democracia direta e poder regulamentar no Brasil: implicações políticas, constitucionais e administrativas (Decreto Nº 8243/2014)", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, (abril 2018). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/04/democracia-brasil.html>

**Resumo:** O objetivo principal deste artigo é analisar, tendo como referência as disposições constitucionais que tratam da participação social e das competências normativas do Poder Executivo, as implicações políticas, constitucionais e administrativas da criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituídos pela ex-presidente da República, Dilma Rousseff, por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. O estudo, em termos metodológicos, busca-se confrontar as justificativas do Poder Executivo para a expedição do Decreto, com os argumentos dos seus opositores, que sustentam que ele abre a possibilidade da aprovação pelo Poder Executivo de medidas antidemocráticas e populistas, como as que estão em curso na Venezuela, Bolívia e Equador. Fica evidenciado nessa discussão que, as formas atípicas propostas de participação social contidos no Decreto, estabelecendo mecanismos da chamada democracia direta, promovem mudanças significativas no funcionamento da democracia e da administração pública, por meio da instituição de mecanismos jurídicos autoritários e conflitantes com as normas definidas pela Constituição Federal de 1988, em especial, no que se refere à invasão da competência do Congresso Nacional. Conclui-se que, o Decreto da PNPS-SNPS, além de fortalecer as atribuições do Poder Executivo, em detrimento dos demais poderes, dificulta o funcionamento da administração pública brasileira.

Palavras-chaves: Democracia participativa; Política Nacional de Participação Social; Poder regulamentar; Decreto 8.243/2014; Administração Pública; Brasil.

### **Democracia Directa y Poder Regulador en Brasil: Implicaciones Políticas, Constitucionales y Administrativas (Decreto nº 8243/2014)**

**Resumen:** El objetivo principal de este artículo es analizar, teniendo como referencia las disposiciones constitucionales que tratan de la participación social y de las competencias normativas del Poder Ejecutivo, las implicaciones políticas, constitucionales y administrativas de la creación de la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y del Sistema De acuerdo con el Decreto nº 8.243, de 23 de mayo de 2014. El estudio, en términos metodológicos, se busca confrontar las justificaciones del Poder Ejecutivo para la expedición del Decreto, con los argumentos de sus opositores, que sostienen que él abre la posibilidad de la aprobación por el Poder Ejecutivo de medidas antidemocráticas y populistas, como las que están en curso en Venezuela, Bolivia y Ecuador. En esta discusión se evidencia que las formas atípicas propuestas de participación social contenidas en el Decreto, estableciendo mecanismos de la llamada democracia directa, promueven cambios significativos en el funcionamiento de la

democracia y de la administración pública, a través de la institución de mecanismos jurídicos autoritarios y conflictivos con las normas definidas por la Constitución Federal de 1988, en especial, en lo que se refiere a la invasión de la competencia del Congreso Nacional. Se concluye que el Decreto de la PNPS-SNPS, además de fortalecer las atribuciones del Poder Ejecutivo, en detrimento de los demás poderes, dificulta el funcionamiento de la administración pública brasileña.

**Palabras-claves:** Democracia participativa; Política Nacional de Participación Social; Poder reglamentario; Decreto 8.243 / 2014; Administración Pública; Brasil.

### **Direct Democracy and Regulatory Power in Brazil: Political, Constitutional and Administrative Implications (Decree nº 8243/2014)**

**Abstract:** The main objective of this article is to analyze the political, constitutional and administrative implications of the creation of the National Social Participation Policy (PNPS) and the National System of Social Participation National Social Participation Program (SNPS), instituted by the former President of the Republic, Dilma Rousseff, through Decree No. 8,243, dated May 23, 2014. The study, in methodological terms, seeks to confront the justifications of the Executive Branch for the expedition of the Decree, with the arguments of its opponents, which maintains that it opens the possibility of approval by the Executive Branch of undemocratic and populist measures, such as those in progress in Venezuela, Bolivia and Ecuador. It is evidenced in this discussion that the atypical forms of social participation contained in the Decree, establishing mechanisms of the so-called direct democracy, promote significant changes in the functioning of democracy and public administration, through the establishment of authoritarian and conflicting legal mechanisms with the defined norms by the Federal Constitution of 1988, in particular, regarding the invasion of the competence of the National Congress. In conclusion, the PNPS-SNPS Decree, in addition to strengthening the powers of the Executive Branch, to the detriment of other powers, hinders the functioning of the Brazilian public administration.

**Keywords:** Participatory democracy; National Policy on Social Participation; Regulatory power; Decree 8.243 / 2014; Public administration; Brazil.

### **Introdução**

“Não se opor ao erro é aprová-lo, não defender a verdade é negá-la.” São Tomás de Aquino (1225-1274).

Busca-se analisar neste artigo as diversas implicações políticas, constitucionais e administrativas decorrentes da criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituídos pela ex-presidente da República, Dilma Rousseff, por meio do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. A expedição do citado decreto teve como principal argumento que, o seu objetivo seria consolidar a participação social como método de governo.

Sob a ótica do governo Dilma Rousseff, o fato de não haver criação de cargos ou despesas justificaria a criação da PNPS e SNPS por decreto presidencial. Esse entendimento estaria amparado no inciso VI, do art. 84 da Constituição Federal, que estabelece como competência do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre: i) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos e ii) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Os seus opositores, por sua vez, argumentam que, o objetivo do Decreto vai além de organizar a relação entre ministérios e outras repartições federais com as diversas instâncias de participação social, como os conselhos permanentes de políticas públicas, as periódicas conferências nacionais temáticas e as frequentes audiências públicas, entre outras atividades.

Nesse sentido, sustentam que, os procedimentos legais adotados estavam equivocados, na medida em que se promovem mudanças profundas no ordenamento jurídico sem respaldo legal. Para esses atores a instituição da PNPS e SNPS, considerando os seus efeitos jurídicos, administrativos e políticos, deve ser feita por meio de Emenda Constitucional e leis aprovadas pelo Congresso Nacional.

Constata-se, assim, que a criação da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social, por meio de decreto não é uma questão pacífica nos âmbitos jurídico, administrativo e político. Diante dessas divergências formulam-se as seguintes perguntas:

*A criação da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social por meio de decreto é uma usurpação das atribuições do Parlamento? O Decreto produz efeitos políticos, constitucionais e administrativos no funcionamento da administração pública?*

A Carta Magna de um Estado é a identidade de um povo, efetivada ao longo do tempo, e que deve ser fonte de integração, união, esperança e geração do bem comum para os seus habitantes. Nesse sentido, propõe-se abordar neste estudo, que tem como foco a questão da democracia direta e o poder regulamentar, os principais aspectos que envolvem a difícil conciliação entre a democracia representativa e a democracia direta.

Busca-se examinar, inicialmente, alguns aspectos relevantes sobre as distintas visões sobre a validade da criação da PNPS e SNPS por meio de decreto. Para Rezende (2014:5), a publicação do Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social e o SNPS, causou:

“grande alvoroço no meio político, tencionou as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, despertando reações inflamadas no Congresso Nacional e nos principais veículos de comunicação.” (...) “De um lado, os opositores do Decreto, numerosos e com argumentos vários, consideram-no inoportuno e mesmo inconstitucional. Há quem acuse oportunismo político na iniciativa, uma tentativa de agradar os movimentos sociais às vésperas do pleito. Há também os que consideram o Decreto inconstitucional, por tratar de matéria que, em sua ótica, deveria ser disciplinada por lei. Por fim, há quem considere o ato um passo decisivo para a substituição da democracia representativa parlamentar por um governo de soviets ou ainda por um regime de feições ditatoriais. Do outro lado, o governo sustenta não apenas a legitimidade do meio utilizado (Decreto), mas também das normas nele insertas, sob o argumento de que elas cuidam de organização administrativa, contêm instruções dirigidas exclusivamente aos órgãos do Poder Executivo e visam a sistematizar instrumentos de participação social já existente, alguns deles expressamente previstos em lei.”

Nessa mesma linha, destaca Alencar e Ribeiro (2014:25), que:

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

Adiante, concluem as autoras:

“Na verdade, o texto do decreto não chega a organizar as instituições participativas, como dizem seus defensores. Tampouco significa qualquer ameaça ao trabalho de nossas instituições representativas tradicionais. Se assim fosse, isto já teria acontecido, pois, afinal, os espaços participativos estão em pleno funcionamento há mais de vinte anos (Alencar; Ribeiro, 2014:27).”

Frente a esses conflitos, parte-se do pressuposto que o Decreto nº 8.243, de 2014 contém medidas jurídicas, administrativas e políticas polêmicas, que em tese, estariam contribuindo para o desequilíbrio nas funções dos três poderes constituídos, delineados no art. 2º da Constituição Federal, o que exigiria à sua apreciação pelo Congresso Nacional.

### **Referencial Teórico e Metodologia**

O estudo está apoiado na teoria neoinstitucional, em suas três versões: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico (Hall; Taylor, 2003). Procura explicitar, também, os principais fundamentos da teoria neoconstitucionalista, caracterizada pela prevalência da Constituição (Dworki, 2002, 2003; Alexy, 1994, 2008). Essa teoria influenciou a inclusão de dispositivos garantidores da democracia direta nas constituições da Venezuela, Equador e Bolívia. No que se refere à metodologia, o estudo busca confrontar as justificativas do Poder Executivo para a expedição do Decreto, com os argumentos dos seus opositores, que sustentam que ele abre a possibilidade da aprovação pelo Poder Executivo de medidas antidemocráticas e populistas, como as que estão em curso na Venezuela, Bolívia e Equador.

### **Síntese do Decreto de Criação da PNPS-SNPS**

O Decreto nº 8.243, de 2014, está composto por 22 artigos, sendo que dos artigos 10 até o 18 estão elencadas as diretrizes para cada um dos nove espaços de participação social. Essas diretrizes procuram delinear os princípios e os procedimentos que irão ser incorporados às atividades dos espaços atuais, sem desconsiderar a possibilidade criação de novos espaços.

Considerando a amplitude e complexidade do tema em discussão – Democracia direta - faz-se necessário destacar os principais artigos do Decreto objeto do estudo, antes de entrar no mérito dos fundamentos que justificaram a criação da PNPS. São os seguintes:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. 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.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; .....

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; .....

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no **caput** elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria - Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria - Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas; ....

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

### **Esforço para Conciliar Democracia Representativa e Direta**

A Constituição se apresenta como o instrumento basilar da ordem jurídica dos países ocidentais. Observa-se, por sua vez, que as constituições promulgadas após a 2ª Guerra Mundial buscaram introduzir e aprimorar garantias para assegurar e efetivar direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana. No Brasil esse fenômeno não foi diferente, em que pesem as instabilidades, recuos e avanços nesse campo, nas últimas sete décadas.

Na sistematização das formas de participação social na Administração Pública, são identificadas duas grandes categorias: as participações direta e indireta. A primeira tem um caráter tendencialmente universalista, no sentido de uma abertura de oportunidades de participação às pessoas em geral. Exemplos dessa modalidade são as audiências públicas, eventos de caráter consultivo, presenciais e orais, realizados no âmbito de um processo decisório, e dos quais podem tomar parte quaisquer interessados, fazendo uso da palavra para encaminhar propostas, discuti-las etc. Também as consultas públicas são instrumentos de participação social direta, de quaisquer interessados, com similaridades em relação às audiências públicas, mas que delas se diferenciam pelo seu caráter não presencial, sendo as contribuições dos participantes formuladas por escrito.

O desejo de uma maior participação popular está delineado nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de forma clara, conforme prevê o parágrafo único do artigo primeiro da Carta Magna de 1988 que estabelece: *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

Fica evidente, assim, que o constituinte não queria que a democracia ficasse restrita apenas à modalidade representativa. A participação do povo na definição de políticas públicas, dessa forma, ocorre tanto de forma indireta, mediante a eleição de seus representantes, como por meio de mecanismos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, conforme estabelece o art. 14, caput e incisos I a III, da Constituição.

Os instrumentos mencionados não esgotam as formas de participação social na gestão da coisa pública. A Constituição Federal de 1988 também prevê:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: ...

Art. 194. ...

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: ...

III – participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Art. 216-A ...

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: ...

X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; ...

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura;

ADCT

Art.77 ...

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (A vigência desse fundo foi prorrogada por tempo indeterminado, pela Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010).

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

Constata-se, dessa forma, que os dispositivos constitucionais que tratam do tema “participação direta” determinam que a Administração Pública deve ser estruturada consonância com a soberania popular. É oportuno destacar que, os conselhos integram e contribuem de forma efetiva no funcionamento da administração pública há bastante tempo. É o caso, por exemplo, do CNE (Conselho Nacional de Educação), e do CNS (Conselho Nacional de Saúde), criados na década de 1930. Eles possuem caráter normativo ou apenas consultivo (Matias-Pereira, 2017, 2018). Existem inúmeros outros conselhos, como dos direitos dos idosos, trabalho, segurança pública, juventude, política indigenista, previdência, drogas, igualdade racial, entre outros.

### **Fundamentos Teóricos e Ideológicos do PNDH**

A discussão do tema aqui em debate passa necessariamente pela compreensão do decreto presidencial que institui o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3, 2009: 12-14) <sup>1</sup>, que se propõe a estimular o fortalecimento da democracia. Dentre as suas diversas orientações polêmicas, destacam-se as diversas “inovações” na sistemática de estruturação do Programa e as formas de indicações dos representantes nos conselhos para estimular a democracia direta.

O PNDH-3, em tese, se apresenta como um mecanismo que busca definir um ritual para consolidar as bases da estrutura democrática: diálogo permanente entre Estado e sociedade civil; transparência em todas as esferas de governo; primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e nas relações internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; opção clara pelo desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza.

Para o governo o pluralismo do Programa está evidenciado, na medida em que incorpora resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos (realizada em Brasília entre 15 e 18 de dezembro de 2008), bem como propostas aprovadas em mais de 50 conferências

---

<sup>1</sup> Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR, 2009. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/pndh/index.htm>

nacionais temáticas promovidas desde 2003. A Secretaria dos Direitos Humanos (SEDH), por sua vez, informa que mais de 14 mil pessoas estiveram envolvidas diretamente na elaboração do programa, além de consulta pública.

É oportuno destacar que, o Programa foi apresentado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República em 21 de dezembro de 2009; é visto como uma ação integrada de governo e política de Estado, que não deve ter sobressaltos com a alternância de poder. Estão previstas mais de 500 ações programáticas em diversas áreas, elencadas no seu texto. O documento é estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. A primeira versão do Programa (PNDH-1) foi lançada em 1996, com especial ênfase em direitos civis e políticos. Em 2002, o texto foi revisto e publicado o PNDH-2, que destacou direitos econômicos, sociais e culturais. A sua 3ª revisão buscou tratar de forma integrada múltiplas dimensões dos Direitos Humanos.

Merece destaque o eixo orientador 1, que trata da interação democrática entre Estado e Sociedade Civil ((PNDH-3, 2009: 22-25), que ressalta:

“Com as eleições de 2002, alguns dos setores mais organizados da sociedade trouxeram para dentro do mandato presidencial reivindicações históricas acumuladas, passando a influenciar diretamente a atuação do governo e vivendo de perto suas contradições internas. Nesse novo cenário, o diálogo entre Estado e sociedade civil assumiu especial relevo, com o entendimento e a preservação do distinto papel de cada um dos segmentos no processo de gestão – ou seja, a interação é desenhada por acordos e dissensos, debates de ideias e pela deliberação em torno de propostas. Esses requisitos são imprescindíveis ao pleno exercício da democracia, cabendo à sociedade civil exigir, pressionar, cobrar, criticar, propor e fiscalizar as ações do Estado. Essa concepção de interação democrática construída entre os diversos órgãos do Estado e a sociedade civil trouxe consigo resultados práticos em termos de políticas públicas e avanços na interlocução de setores do poder público com toda a diversidade social, cultural, étnica e regional que caracteriza os movimentos sociais em nosso país. Avançou-se fundamentalmente na compreensão de que os Direitos Humanos constituem condição para a prevalência da dignidade humana, e que devem ser promovidos e protegidos por meio de esforço conjunto do Estado e da sociedade civil.”

Essas imposições inusitadas, entretanto, contidas nas propostas no Programa Nacional de Direitos Humanos conflitam com a Constituição Federal do Brasil, como por exemplo, o controle público e social da mídia, alterações que afetam o direito à propriedade privada, com a criação de câmaras de conciliação dos conflitos agrários e urbanos, entre outras mudanças (Cartilha PT - PNDH-3, 2010: 11) <sup>2</sup>.

Nesse sentido, diversos juristas sustentam, como por exemplo, Gandra Martins (Notícias, 28 janeiro 2010) <sup>3</sup> que o decreto que institui o PNDH-3 é inteiramente inconstitucional. Ele é editado pelo Poder Executivo, mas atinge aspectos que dizem respeito às prerrogativas próprias do Poder Legislativo, contra o artigo 49 da Constituição Federal (CF): "É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

### **Bases do Novo Constitucionalismo ou Neoconstitucionalismo**

O neoconstitucionalismo, apoiado nos estudos seminais de Dworki (1989, 2002, 2003), e Alexy (1994, 2008), tem sido aceito por diversos autores e juristas, como por exemplo, Barroso (2005), como novo paradigma do Estado Democrático de Direito, sendo afirmado por diversas revoluções como, por exemplo, a francesa, inglesa e a norte-americana, ocorridas no século XVIII.

---

<sup>2</sup> Partido dos Trabalhadores. Cartilha 3º. Programa de Direitos Humanos. Curitiba: Partido dos Trabalhadores - Diretório Zonal/Matriz, 2010.

<sup>3</sup> Gandra Martins, Ives. PNDH-3: Programa de Direitos Humanos é "desumano". Entrevista. Notícias Canção Nova, quinta-feira, 8 de janeiro de 2014.

Ao tratar desse tema, destaca Barroso (2005:4), que:

“O marco filosófico do novo direito constitucional é o pós-positivismo. O debate acerca de sua caracterização situa-se na confluência das duas grandes correntes de pensamento que oferecem paradigmas opostos para o Direito: o jusnaturalismo e o positivismo. Opostos. Mas, por vezes, singularmente complementares. A quadra atual é assinalada pela superação - ou, talvez, sublimação - dos modelos puros por um conjunto difuso e abrangente de ideias, que foram agrupadas sob o rótulo genérico de pós-positivismo.”

No seu processo de evolução, ao longo dos últimos séculos, o neoconstitucionalismo deixa marcas profundas nos países latino-americanos, decorrente de reivindicações sociais históricas não atendidas na região. Assim, a partir desses embates, esse movimento neoconstitucional evoluiu na América Latina, tendo culminado na promulgação das constituições do Equador (2008), Bolívia (2009) e Venezuela (1999-2009), razão pela qual, vem sendo denominado por alguns teóricos de “novo constitucionalismo latino-americano”.

Na abordagem que faz sobre o tema do “novo constitucionalismo latino-americano”, Sousa Santos (2010:44-66), sustenta que se trata de um novo paradigma epistemológico, mas também político e social. A noção de igualdade e universalismo, próprias da Modernidade europeia, aqui dá lugar a um projeto descolonizador que leva em conta os princípios de pluralismo e multiculturalismo.

Por sua vez, coube a Fajardo (2011), sistematizar a evolução constitucional latino-americana, dividindo-a em três etapas ou ciclos: o ciclo do constitucionalismo multicultural (1982-1988); o ciclo do constitucionalismo pluricultural (1989-2005); e, o ciclo do constitucionalismo plurinacional (2006-2009).

Nesse sentido, sustenta Dalmau (2008:17) <sup>4</sup> que, o novo constitucionalismo latino-americano é uma evolução do “antigo” constitucionalismo latino-americano, que surgiu para atender à necessidade de alteração jurídico-política vivida pela América Latina atualmente. Para o autor, o processo da evolução constitucional responde ao problema das necessidades da sociedade:

“La evolución constitucional responde al problema de la necesidad. Los grandes cambios constitucionales se relacionan directamente con las necesidades de la sociedad, con sus circunstancias culturales, y con el grado de percepción que estas sociedades posean sobre las posibilidades del cambio de sus condiciones de vida que, en general, en América Latina no cumplen con las expectativas esperadas en los tiempos que transcurren. Algunas sociedades latinoamericanas, al calor de procesos sociales de reivindicación y protesta que han tenido lugar en tiempos recientes, han sentido con fuerza esa necesidad que se ha traducido en lo que podría conocerse como una nueva independencia, doscientos años después de la política. Independencia que esta vez no alcanza sólo a las élites de cada país, sino que sus sujetos son, principalmente, los pueblos (Dalmau, 2008:23).

Esse novo constitucionalismo, para Dalmau (2009), parte do constitucionalismo europeu, mas procura superá-lo onde este ficou paralisado. Observa-se, nesse sentido, que as constituições de Bolívia (2008), Equador (2009) e Venezuela (2009), possuem alguns denominadores comuns como o projeto de implantação de um Estado plurinacional, a criação de mecanismos de democracia participativa e a possibilidade de intervenção estatal na economia.

Observa-se, assim, que o “novo constitucionalismo latino-americano” busca realizar uma ressignificação de conceitos como legitimidade e participação popular, com vista a incorporar as demandas das parcelas que historicamente vem sendo excluídas do processo decisório.

---

<sup>4</sup> Dalmau, Rubén Martínez. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de constitución del Ecuador. Alter Justicia, n. 1. Guayaquil, oct. 2008, p. 17-27.

Esse movimento tem sido visto por diversos juristas como uma nova concepção de constitucionalismo, ou seja, como um movimento jurídico-político-filosófico que modifica a concepção e interpretação do Direito e de sua inter-relação com os demais sistemas sociais.

### **Principais Características do Movimento (NCLA)**

O movimento “novo constitucionalismo latino-americano”, conforme evidencia a literatura, estimulado pelo surgimento de diversos movimentos sociais na região, defende a criação de um novo Estado, o Estado plurinacional, em que conceitos como legitimidade, participação popular e pluralismo evoluem em um novo significado para possibilitar a inclusão de todas as classes sociais no Estado. Constata-se que o movimento vem avançando em diversos países da região, com destaque para a Venezuela, Bolívia e Equador.

Para Alves (2012:142), o Estado plurinacional condensa “as principais propostas do novo constitucionalismo, sendo uma resposta à ideia uniformizadora instituída pelo Estado nacional, em que o Estado e a Constituição são a representação de uma única nação, um único direito, sem diversidade de interesses, cultura e sem levar em conta a pluralidade existente na composição do povo”.

Para uma melhor compreensão do tema, veja a seguir o Quadro 1, no qual estão elencadas as principais características do “novo constitucionalismo latino-americano.”

### **Quadro 1. Principais características do Novo Constitucionalismo Latino-Americano**

1. Tem seu marco inicial com a promulgação da Constituição Venezuelana de 1999. Deu origem, também, às atuais constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009).
2. O texto constitucional é elaborado por uma assembleia constituinte participativa, sendo posteriormente submetido à aprovação popular (referendums aprobatorios).
3. Produz constituições extensas (Venezuela: 350 artigos, Bolívia: 411 artigos, Equador: 444 artigos), adaptadas a realidade de cada país, de acordo com seus próprios marcos histórico-culturais. A título de comparação, a Constituição Brasileira de 1988 tem 250 artigos.
4. Parte do constitucionalismo clássico de matriz europeia, procurando superá-lo no que este não avançou.
5. Para tanto, promove a recuperação e releitura da categoria “soberania popular”, no sentido de refundar o Estado, promovendo a participação direta do povo na elaboração e aprovação da constituição, bem como no controle e gestão da administração.
6. Estabelece instituições paralelas de controle baseadas na participação popular: “Poder Cidadão” (Venezuela), “Controle Social” (Bolívia) e o “Quinto Poder” (como ficou conhecido no Equador).
7. Compreende o povo como uma comunidade aberta de sujeitos constituintes que entre si “contratualizam”, “pactum” e consentem o modo de governo do Estado.
8. Revela o fenômeno da “Globalização”, que une o global ao local, em um processo que conjuga a integração internacional e o redescobrimiento de valores, tradições e de estruturas locais e particulares.
9. Procura promover um novo modelo de integração latino-americana, superando o isolacionismo intercontinental de origem colonial. A integração passa a ter, igualmente, um conteúdo social mais acentuado.
10. Garante o poder de intervenção pública na economia, em oposição ao modelo de intervenção privada neoliberal.

Fonte: Vieira; Rodrigues (2009:15)

Nesse sentido, torna-se relevante destacar a argumentação de Dalmau (2009), sobre os pontos que unem e quais as principais diferenças entre as Constituições de Bolívia, Equador e Venezuela:

“As três Constituições formam parte de uma corrente conhecida como o "novo constitucionalismo latino-americano". Trata-se, recolhendo a evolução do constitucionalismo desde a sua aparição, no século 18, e em particular os avanços no constitucionalismo europeu depois da Segunda Guerra Mundial, de avançar em âmbitos nos quais o constitucionalismo europeu ficou paralisado: a democracia participativa, a vigência dos direitos sociais e dos demais direitos, a busca de um novo papel da sociedade no Estado e a integração das minorias até agora marginalizadas. Estamos diante de Constituições que, por um lado, são originais e próprias de cada país, na medida em que tentam solucionar os problemas de cada uma das sociedades onde serão implantadas. Mas, por outro lado, estamos diante de denominadores comuns óbvios, principalmente no campo da participação, da economia e de uma vigência efetiva dos direitos para todos.”

É inegável que os ajustes e mudanças constitucionais e nas normas que vem sendo executadas nos países da América Latina com base no “novo constitucionalismo latino-americano” estão produzindo alterações significativas nas formas de organização do poder Estatal, notadamente na participação popular na tomada de decisões e na vigência dos direitos sociais, com o objetivo de estruturar uma nova função da sociedade diante do Estado.

### **Fundamentos para a Sustação do Decreto Presidencial**

A Constituição Federal do Brasil no seu art. 5º, II, observando o princípio da legalidade ou reserva legal impõe que a criação de obrigações para os indivíduos ou de restrições a seus direitos deve-se dar por meio de lei. Nesse sentido, a validade do Decreto nº 8.243, de 2014 fica comprometido, em que pese a Constituição Federal conferir poderes ao Executivo, por meio de decreto autônomo, para regular a organização e o funcionamento da Administração.

É relevante destacar, nesse aspecto, que os regulamentos, conforme argumenta Clève (2000:289), “são acessórios em relação à lei. Não podem tomar o lugar delas. Não podem assumir o papel que a Constituição reservou à lei. São atos normativos sujeitos à lei e dela dependentes. (...) São ainda acessórios, porque os seus preceitos formam um direito adjetivo e um direito processual do direito substantivo instituído pela lei.”

Para os opositores do Decreto, essa constatação justificaria sua impugnação, por regular originariamente a participação popular no controle da execução, no monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas orientadas para a prestação de serviços públicos por órgãos ou entidades da Administração Pública federal. Nesse sentido, sustentam que, a análise acurada do Decreto n. 8.243, de 2014, revela que se trata de uma norma que atuou no vácuo, contrariando o art. 37, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 37. ....

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

### **Propostas Legislativas para Sustação do Decreto**

Para os parlamentares que se posicionaram contra o Decreto faz-se necessária a sua sustação, pois a imposição constitucional atribui à lei a disciplina das formas de participação do usuário na administração pública. Para corrigir essa incongruência, foram apresentados no Congresso Nacional cinco projetos propondo a sustação do Decreto n. 8.243, de 2014, sendo quatro Projetos de Decreto Legislativo na Câmara dos Deputados (PDC) e um no Senado Federal (PDS), com fundamento no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: .....

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Os projetos de sustação do Decreto em análise estão elencados no quadro 2, abaixo:

#### **Quadro 2. Projetos de sustação do Decreto de criação da PNPS-SNPS**

Câmara dos Deputados:

- . PDC n° 1.491/2014, dos deputados federais Mendonça Filho e Ronaldo Caiado;
- . PDC 1.492/2014, de autoria do deputado federal Rubens Bueno;
- . PDC n° 1.494/2014, apresentado pelo deputado federal Alfredo Kaefler;
- . PDC n° 1.495/2014, de autoria do deputado federal Bernardo Santana de Vasconcelos.

Senado Federal:

- . PDS n° 117/2014, de autoria do senador Álvaro Dias.
  - . PDS n° 147/2014, de autoria dos deputados federais Mendonça Filho e Ronaldo Caiado.
- Posição: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do SF. Pronto para a pauta da Comissão. Data: 20.11.2015.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração do autor.

Os deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO) argumentaram em 2014, em defesa da sustação do Decreto (PDC n° 1.491/2014), que o mesmo invade de forma flagrante o espaço de competência da democracia representativa, que é exercida pelo Congresso Nacional. Para eles a medida aproxima a democracia brasileira de modelos autoritários, como os praticados na Venezuela e na Bolívia.

No Senado Federal, o senador Álvaro Dias, ao propor o PDS n° 117/2014, destacou que o mecanismo de representação popular é impróprio e que extrapola aos já definidos na Constituição Federal. Para o autor do projeto, o decreto presidencial invade prerrogativas do Poder Legislativo, por tentar criar, de forma autoritária e sem a participação do Congresso, uma nova política de participação social para o País. Trata-se de uma forma com que a presidente da República decreta a falência do Poder Legislativo federal e o sucateamento total e absoluto do Congresso Nacional. Uma iniciativa dessa natureza, que decreta o alijamento do Congresso Nacional na discussão das políticas públicas, jamais poderia ter sido instituída sem o devido processo legislativo constitucional. O referido projeto possui relatório favorável do senador Pedro Taques (PDT-MT).

Registre-se que, a Câmara dos Deputados, em 28 de outubro de 2014, aprovou o projeto de decreto legislativo (PDC n° 1.491/2014), de autoria dos deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, que susta o decreto da presidente que criou a Política Nacional de Participação Social (Decreto n. 8243/2014). A decisão final será tomada pelo Senado Federal. Veja a esse respeito o projeto de decreto legislativo – PDS n° 147/2014, em tramitação no Senado Federal.

#### **Argumentos Jurídicos Contrários à Manutenção do Decreto**

Merece destaque o argumento de Gandra Martins (julho 2014), que sustenta que: “O decreto de Dilma instituiu a participação de “integrantes da sociedade civil” em todos os órgãos da administração pública e, feita numa canetada, representa um assombroso ataque à democracia representativa. O texto ataca um dos pilares da democracia brasileira, a igualdade dos cidadãos, ao privilegiar grupos alinhados ao governo. O decreto do Palácio do Planalto é explícito ao justificar sua finalidade: “consolidar a participação social como método de governo”. Um dos artigos quer estabelecer, em linhas perigosas, o que é a sociedade civil: “I – sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não

institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Ou seja, segundo o texto, os movimentos sociais – historicamente controlados e manipulados pelo PT – são a representação da sociedade civil no Estado Democrático de Direito.” Para o autor, esse decreto objetiva tornar o Poder Executivo o verdadeiro e único poder, reduzindo o Congresso Nacional a um organismo acólito.

Nessa mesma linha desse entendimento, assinala Carlos Velloso (D.C., 5 jun. 2014), ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que a “Constituição, quando fala de participação popular, é expressa ao prever como método de soberania o voto direto e secreto. É o princípio do 'um homem, um voto'”.

### **Argumentos Favoráveis à Manutenção do Decreto**

Os defensores do decreto que cria a “Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social” argumentam que os críticos da iniciativa retomaram um debate que já foi superado inclusive no âmbito de organismos internacionais como o Banco Mundial e a própria Organização das Nações Unidas (ONU). Argumentam que a UNESCO, por exemplo, sustenta que é necessário reforçar práticas democráticas de construção coletiva como condição para construção de uma nova ordem social mundial. O organismo da ONU defende, há anos, propostas como: o fortalecimento da participação de movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil no processo de tomada de decisões em nível de Estado e de governos; a criação de novas instâncias de regulação em nível nacional e internacional para fortalecer o controle e a participação da sociedade no Estado; abertura de espaços para atores não estatais como forma de criar uma governança do sistema mundial baseada em princípios democráticos.

Os argumentos a favor do decreto assinalam Alencar e Ribeiro (2014:26):

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

O decreto, na visão da então presidente da República, visava consolidar a participação social como método de governo e fortalecer instâncias como os conselhos e as conferências. Nesse sentido, sustenta que: “Nós somos a favor da consulta, somos a favor da participação de todos os segmentos no processo de estruturação das políticas de governo. Muitas cabeças pensam mais do que só a cabeça do Executivo. É uma convicção que nós temos, e faz parte da construção da democracia no nosso país”.

Para o então ministro-chefe da Casa Civil, Aloizio Mercadante (, junho 2014), o decreto não cria nenhum conselho, apenas detalha parâmetros para o funcionamento das instâncias de participação já existentes. Reforçou que a iniciativa do Executivo não interfere nem diminui as prerrogativas do poder Legislativo, que no seu entendimento, são intocáveis para o governo, da Constituição e a democracia. A questão da legitimidade do Estado não se encerra na eleição e nos partidos políticos. Existe e deve ser fomentada uma participação não partidária, que aprofunda e melhora a qualidade da democracia. Destacou que não foi criada nova despesa nem alterada a estrutura do Estado, o que permite que a medida seja feita por meio de decreto.

Para então ministro-chefe da Secretaria - Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho (junho 2014), a iniciativa foi construída num longo processo de debate com os movimentos sociais. Carvalho atribuiu a tentativa de derrubar o decreto a uma “excessiva vontade de perseguição”, por parte de alguns parlamentares. O deputado Henrique Fontana (PT-RS), por sua vez, argumentou que “o decreto não invade prerrogativas do Congresso e não gera conflitos entre democracias direta e representativa. Ampliar o papel da sociedade por meio de conselhos populares não é criar um conflito entre democracia direta e democracia representativa.”

Deve-se ressaltar que, em 12 de junho de 2014, foi lançado por um grupo de juristas, acadêmicos, intelectuais e lideranças de movimentos sociais um manifesto em defesa da Política Nacional de Participação Social. Entre os signatários do manifesto estão os juristas Fabio Konder Comparato, Celso de Mello e Dalmo Dallari, José Antônio Moroni (do Inesc, Instituto de Estudos Socioeconômicos) e João Pedro Stédile (do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). O manifesto defende o decreto afirmando que ele “contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, sem restrição ou privilégios de qualquer ordem, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social em rede”. Além disso, sustenta que a proposta não possui nenhuma inspiração antidemocrática, “pois não submete as instâncias de participação, os movimentos sociais ou o cidadão a qualquer forma de controle por parte do Estado Brasileiro; ao contrário, aprofunda as práticas democráticas e amplia as possibilidades de fiscalização do Estado pelo povo”.

### **Discussão das Implicações Políticas, Constitucionais e Administrativas do Decreto**

Depreende-se, da análise do teor do Decreto n. 8.243, de 2014, que nele estão presentes formas atípicas de participação direta, por meio de instrumentos que promovem mudanças significativas no funcionamento da democracia e da administração pública. A instituição de mecanismos jurídicos autoritários e conflitantes com as normas definidas pela Constituição Federal de 1988, em especial, no que se refere à invasão da competência do Congresso Nacional é a mais preocupante.

O poder regulamentar é aceito aqui como uma das formas pelas quais se configura a atividade do Poder Executivo de editar normas. Para Di Pietro (2011:91), o poder regulamentar ou, como prefere parte da doutrina, poder normativo “é uma das formas de expressão da função normativa do Poder Executivo, cabendo a este editar normas complementares à lei para a sua fiel execução.”

Deve-se destacar, nesse contexto, a posição de Bandeira de Mello (2013:373), no que se refere à forma de produção de um decreto, que se faz apenas em função da vontade do Chefe do Poder Executivo:

"Deveras, opostamente às leis, os regulamentos são elaborados em gabinetes fechados, sem publicidade alguma, libertos de qualquer fiscalização ou controle da sociedade ou mesmo dos segmentos sociais interessados na matéria. Sua produção se faz apenas em função da vontade, isto é, da diretriz estabelecida por uma pessoa, o Chefe do Poder Executivo, sendo composto por um ou poucos auxiliares diretos seus ou de seus imediatos."

Pode-se especular nesse sentido que, o fator motivador da imposição do referido Decreto, que se mostra em dissonância com diversos dispositivos constitucionais, decorreu da falta de maioria parlamentar do então governo Dilma Rousseff no Congresso Nacional. A fragilidade de sua base parlamentar não permitiu que o CNPS fosse aprovado por Emendas Constitucionais e leis, o que levaria a imposição de uma nova “democracia” ao Brasil, distanciada daquela definida no art. 2º da constituição Federal de 1988, que estabelece que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

As justificativas de que, o Decreto não cria nenhum novo conselho, nem interfere nos conselhos já existentes não se sustentam. Constata-se que, o Decreto contém os instrumentos necessários para viabilizar meios legais para sua efetivação, na medida em que define

parâmetros para orientar a eventual criação de novos conselhos ou instâncias. Esses mecanismos, na prática, abrem a possibilidade de criação de inúmeros conselhos populares em empresas e órgãos estatais, compostos por “cidadãos, coletivos, movimentos sociais institucionalizados, suas redes e suas organizações”.

A forma maliciosa das escolhas dos integrantes dos conselhos está contida no art. 2º do Decreto, a partir do conceito de “sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações.” Esses mecanismos distorcidos também se revelam no art. 7º, definindo que o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria - Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. E por fim, define que caberá ao governo, por meio da Secretaria – Geral da Presidência da República, centralizando e controlando de maneira efetiva a estruturação e funcionamento da PNPS. Pode-se argumentar, portanto, que se trata de uma forma inusitada de aparelhamento ideológico do Estado por meio de um decreto presidencial, visto que nada impede que as indicações dos integrantes sejam oriundas de movimentos sociais, partidos políticos e sindicalistas engajados com o pensamento político e a ideologia dos detentores do poder.

Fica evidenciado, no exame da norma legal que o Decreto que criou o Programa Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, editado pela ex-presidente Dilma Rousseff, segue o mesmo modelo ideológico que vigora atualmente nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela (Dalmau, 2009), apoiadas no denominado "novo constitucionalismo latino-americano". Os seus fundamentos ideológicos buscam impor uma visão particular de “entender e operacionalizar” a democracia. Num cenário onde se busca corrigir distorções sociais seculares, como é o caso do Brasil, a forma seletiva de participação social para influenciar políticas públicas, apenas com integrantes que possuam afinidades políticas e ideológicas com os detentores do poder, se revelam inadequadas.

Pode-se argumentar, portanto, que os procedimentos legais adotados no Decreto que instituiu o Programa Nacional de Participação Social estão em conflito com os ditames constitucionais, na medida em que promove mudanças profundas no ordenamento jurídico, político e administrativo do país. Ou seja, as travas impostas pelo artigo 84, IV e VI, da Constituição à competência regulamentar do Chefe do Executivo foram desrespeitadas em relação ao Decreto que criou a PNPS e o SNPS. Essas mudanças propostas fortalecem, em particular, as atribuições do Poder Executivo, em detrimento dos demais poderes, e por decorrência, irão contribuir para dificultar o funcionamento da administração pública. Esses novos mecanismos de participação direta irão potencializar os conflitos já existentes na sociedade, impactando fortemente na democracia representativa, substituindo-a por plebiscitos manipulados por minorias organizadas ligadas aos detentores do poder.

## **Conclusões**

Ficou razoavelmente evidenciado neste artigo que, diante dos aspectos complexos que envolvem o tema “democracia direta e poder regulamentar”, as argumentações feitas pelo governo da ex-presidente Dilma Rousseff, de que o decreto de participação social busca atender aos anseios vindos da rua, não se sustentam. É perceptível que a sua concepção faz parte de um “desejo” do governo de alterar o funcionamento da democracia brasileira, no qual fica evidente a tendência de fortalecimento do Poder Executivo, e o consequente enfraquecimento da instituição Parlamento, nos moldes dos modelos adotados na Bolívia, Equador e Venezuela.

As formas atípicas propostas de participação social contidos no decreto, estabelecendo mecanismos da chamada democracia direta, promovem mudanças significativas no funcionamento da democracia brasileira, por meio da instituição de mecanismos jurídicos autoritários e conflitantes com as normas definidas pela Constituição Federal de 1988, em especial, no que se refere à invasão da competência do Congresso Nacional. A norma como se

encontra, abre a possibilidade de adoção pelo Poder Executivo de aprovar medidas antidemocráticas e populistas.

Constata-se que, aparentemente o objetivo do Decreto nº 8.243, de 2014, é organizar a relação entre ministérios e outras repartições federais com as diversas instâncias de participação social, como os conselhos permanentes de políticas públicas, as periódicas conferências nacionais temáticas e as frequentes audiências públicas, entre outras atividades. Verifica-se, entretanto, que os seus desdobramentos irão produzir inúmeros efeitos nos campos: jurídico, político e administrativo. Ou seja, as significativas alterações que promove no modelo de democracia definidos nos arts. 1º, parágrafo único, e 14, da Constituição Federal, usurpam as funções do Poder Legislativo, notadamente em relação aos mecanismos de participação popular direta, definidos pelo constituinte. Ao prever a criação de órgãos públicos mediante decreto, a norma descumpre também a vedação imposta pelo art. 84, VI, a, da Constituição.

É possível argumentar, assim, que o Decreto nº 8.243, de 2014, que em tese, buscaria simplesmente estimular conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social, na realidade, promovem mudanças profundas no ordenamento jurídico, contribuindo para o desequilíbrio nas funções dos três poderes constituídos, definidos no art. 2º da Constituição Federal. Evidencia-se, também, que o Decreto que criou o PNPS-SNPS, além de fortalecer as atribuições do Poder Executivo, em detrimento dos demais poderes, dificulta o funcionamento da administração pública brasileira.

É relevante assinalar, por fim, apoiado na análise e discussão das implicações do Decreto nas dimensões políticas, constitucionais e administrativas do Brasil, que se trata de uma norma de caráter autoritário, por ter sido estruturada sem nenhum grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativa no seu processo de elaboração. A amplitude e complexidade da instituição de uma “Política Nacional de Participação Social” impõe a necessidade de elevar o conhecimento público sobre o tema e a fiscalização social dos efeitos que as suas mudanças irão provocar na sociedade. Isso exige o tema seja debatido com profundidade pela sociedade e aprovado pelo Congresso Nacional, por meio de Emenda Constitucional e leis.

## Referências

- ALENCAR, Joana L. O.; RIBEIRO, Uriella C. O Decreto sobre participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.6. Brasília: IPEA, p. 23-28, 2014.
- ALEXY, Robert. Derechos, razonamiento jurídico y discurso racional. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, n.º 01, Alicante: Isonomia, p. 39-49, 1994.
- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARISTÓTELES. A política. São Paulo, ícone, 2007.
- AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do estado. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1941.
- ALVES, Marina Vitória. Neoconstitucionalismo e novo constitucionalismo latino-americano: características e distinções. Rev. SJRJ, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 133-145, ago. 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARROSO, Luis R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista de Direito Administrativo (FGV), vol. 240, p. 1-42, Abr./Jun. 2005.
- BOLÍVIA. Nueva Constitución Política del Estado, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2014.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. PDS nº 117/2014, de autoria do senador Álvaro Dias.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PDC nº 1.491/2014, apresentado pelos deputados federais Mendonça Filho e Ronaldo Caiado.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PDC 1.492/2014, de autoria do deputado federal Rubens Bueno.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PDC nº 1.494/2014, apresentado pelo deputado federal Alfredo Kaefer.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PDC nº 1.495/2014, de autoria do deputado federal Bernardo Santana de Vasconcelos.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 8.243/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR, 2009. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/pndh/index.htm>

CANOTILHO, J. G. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Lisboa: Editora Almedina, 2003.

CLÈVE, Clèmerson M. Atividade legislativa do Poder Executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COMPARATO, Fábio K., et. al. Manifesto em defesa da Política Nacional de Participação Social. São Paulo, 12 de junho de 2014. Disponível em: [goo.gl/LRcudt](http://goo.gl/LRcudt).

DALMAU, Rubén Martínez. El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de constitución del Ecuador. Alter Justicia, n. 1. Guayaquil, oct. 2008a, p. 17-27. Disponível em: <http://sites.google.com/site/martinezdalmau2/AlterJustitia1.doc>.

DALMAU, Rubén Martínez. Assembleas constituintes y novo constitucionalismo em America latina. Tempo Exterior n 17, jul.-dic. 2008b, p. 5-15. Disponível em: [http://www.igadi.org/te/pdf/te\\_se17/te29\\_17\\_005\\_ruben\\_martinez\\_dalmau.pdf](http://www.igadi.org/te/pdf/te_se17/te29_17_005_ruben_martinez_dalmau.pdf).

DALMAU, Rubén Martínez. O novo constitucionalismo latino-americano. Entrevista para Folha de São Paulo, 1 de março de 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito Administrativo. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio. 2. ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1989.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: El derecho en América Latina. Cesar Rodríguez Garavito (org). Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires. Novembro de 2011. p. 139-160.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início o século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. História e teoria dos partidos políticos no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

GANDRA MARTINS, Ives. PNDH-3: Programa de Direitos Humanos é "desumano". Entrevista. Notícias Canção Nova, 8 de janeiro de 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. Lua Nova, n. 58, p. 193-223, 2003.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. "Juristas fazem coro contra o decreto 8243." São Paulo: Diário do Comércio, 5 jun. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. Finanças Públicas. 7. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Planejamento Governamental – Foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. O Decreto de Participação Social é uma Norma Autoritária? Depoimento na Audiência Pública para debater o Decreto que "cria a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social". Brasília: Senado Federal/CCJ, 5 agosto 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Cartilha 3º. Programa de Direitos Humanos. Curitiba: Partido dos Trabalhadores - Diretório Zonal/Matriz, 2010. Disponível em: [pndh3.com.br/wp-content/uploads/.../Cartilha\\_PNDH-PT-Curitiba.pdf](http://pndh3.com.br/wp-content/uploads/.../Cartilha_PNDH-PT-Curitiba.pdf)

REZENDE, R. M. Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto? Brasília: Núcleo de Estudos e

Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 158). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 03 Fev. 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Refundación del Estado en América Latina. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima. Julho 2010. p. 44-46.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Do poder regulamentar. In: Revista de Direito Público. São Paulo, n.65, p.39-50, jan./mar.1983.

VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Enmienda n. 1, del 15 de febrero de 2009. Disponível em <http://www.constitucion.ve/>.

VIEIRA, J. R.; RODRIGUES, V. A. C. Refundar o Estado: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito – UFRJ, 2009. Disponível em: [http://mestrado.direito.ufg.br/uploads/14/original\\_24243799-UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano.pdf?1352144063](http://mestrado.direito.ufg.br/uploads/14/original_24243799-UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano.pdf?1352144063).