

## O DECRETO N.º 8.243/2014 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### THE DECREE N.º 8.243/2014 AND THE SOCIAL PARTICIPATION IN PUBLIC POLICYMAKING

*Dioleno Zella Zielinski<sup>1</sup>*  
*Luiz Eduardo Peccinin<sup>2</sup>*

**Resumo:** O objetivo do presente estudo consiste em analisar o recém editado Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014: ato normativo do Poder Executivo federal que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), reconhecendo como diretriz geral, dentre outras a “participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia” (art.3º, inciso I). Ocorre que o referido decreto está sendo alvo de inúmeras manifestações, sejam elas favoráveis ou contrárias a sua edição. Assim, inicialmente será feita uma abordagem acerca da reação e contra-reação evidenciadas no campo político-jurídico, retratando as críticas imediatas, bem como os argumentos em favor do Decreto n.º 8.243. Na sequência, incorpora-se a discussão o enfoque sobre os limites ao poder regulamentar do chefe do Poder Executivo, enfatizando-se a (im)possibilidade de se implantar a PNPS por decreto. Por fim, haverá uma correlação entre o conteúdo desse ato normativo (a saber, participação social e democracia participativa) e a perspectiva sobre formulação e implantação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Decreto n.º. 8.243/2014; Participação social; Políticas públicas; Democracia Participativa

**Abstract:** The aim of this study is to analyze the recently published Decree 8,243, of may 23, 2014: Executive normative act establishing the National Policy for Social Participation (NPSP) and the National System for Social Participation (NSSP), recognizing as a general guideline, among other "social participation as citizens' rights and expression of their autonomy". Occurs that the decree is being targeted by numerous manifestations, whether favorable or contrary to his edition. So, initially, an examination will be carried out on the reaction and counter-reaction displayed in the legal-political field, depicting the immediate criticism and arguments in favor of the Decree 8.243. Subsequently, the discussion will address the limits to the regulatory power of the Chief Executive, emphasizing the (im)possibility of deploying NPSP by decree. Finally, a correlation between the content of the decree (social participation and participatory democracy) and the perspective on the formulation and implementation of public policies will be made.

**Keywords:** Decree n.º. 8.243/2014; Social participation; Public policy; Participatory Democracy

---

<sup>1</sup>Mestrando em Direito do Estado na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduado em Direito do Estado e das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Servidor Público Federal. Advogado.

<sup>2</sup>Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Bacharel em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogado. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-PR.

## INTRODUÇÃO

No dia 23 de maio de 2014, a Presidência da República publicou o Decreto n.º 8.243 por meio do qual, segundo seu artigo 1º, instituiu, no âmbito da administração pública federal, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com vistas a “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”, e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Em pronunciamento, a Presidente Dilma Rousseff referenciou o decreto como uma das respostas do Governo Federal às manifestações de junho de 2013 - ato instituidor de um “arcabouço institucional e político [...]” que corresponde “às exigências da sociedade e que os governos têm de ter práticas transparentes, que contemplem o uso adequado e absolutamente honesto do dinheiro público” (MARCO, 2014).

Segundo o artigo 5º do decreto em comento, a partir de sua publicação “os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão [...] 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”. Assim, a criação dos mecanismos necessários à implementação efetiva da PNPS são obrigatórios a todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta federal, que deverão, ainda, elaborar anualmente “relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais” (art.5º, §1º).

Dentre os objetivos declarados do PNPS, encartados no artigo 4º, estão: i) consolidar a participação social como método de governo; ii) aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; iii) promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; iv) desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; v) desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis e; vi) incentivar a participação social nos entes federados (art.4º, incisos).

Ainda, a PNPS estabelece como suas diretrizes: i) o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; ii) a complementaridade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; iii) a solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de

deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; iv) o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; v) a valorização da educação para a cidadania ativa; vi) a autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil e; vii) a ampliação dos mecanismos de controle social (art.3º, incisos, grifo nosso).

Como mecanismos para promoção desta participação social, o Decreto n.º 8.243 prevê o ‘conselho de políticas públicas’, a ‘comissão de políticas públicas’, a ‘conferência nacional’, a ‘ouvidoria pública federal’, a ‘mesa de diálogo’, o ‘fórum interconselhos’, a ‘audiência pública’, a ‘consulta pública’ e o ‘ambiente virtual de participação social’. Tais instâncias, contudo, como dispõem o *caput* do artigo 6º e o artigo 7º, não são exaustivas, sendo possível a criação ou o reconhecimento de outras que promovam o diálogo entre a administração e a sociedade civil no planejamento e na implementação de suas políticas.

Como se vê, a densidade normativa trazida no Decreto n.º 8.243 não é usual a decretos presidenciais do artigo 84 da Constituição, regulamentares ou autônomos<sup>3</sup>. A partir das diretrizes traçadas e dos mecanismos criados pelo ato, a Presidência da República, subitamente passou a impor a participação social a toda a sua estrutura administrativa, desde o planejamento, até a implementação, avaliação e aprimoramento de suas políticas públicas. O diálogo entre instituição e sociedade civil, portanto, deixou de ser um discurso de campanha para se tornar (ao menos, até ordem contrária) política concreta e cogente a qualquer órgão da administração federal.

Tamanha interferência não passaria sem repercussão. A partir de sua publicação, diversos setores da imprensa e da oposição reagiram às profundas alterações implementadas, em críticas de caráter tanto político-ideológico, quando jurídicos. No primeiro viés, o decreto teria subvertido o sistema democrático representativo, a regra do “um homem, um voto” e buscaria somente dar poder a movimentos sociais historicamente alinhados com o Partido dos Trabalhadores e o Governo Federal. Juridicamente, a promoção destas reformas mediante ato normativo unilateral da Presidência da República extrapolaria os limites da competência regulamentar do Poder Executivo.

Seja sob um aspecto ou sob outro, o objetivo do presente artigo é, em um primeiro momento, traçar um panorama dentre as principais críticas lançadas pela ao Decreto n.º 8.243, bem como os argumentos em sua defesa. Em seguida, o cerne do trabalho tentará afastar as

---

<sup>3</sup> Como se verá adiante, esta nomenclatura não é a mais adequada para se fazer referência a decretos presidenciais.

apreciações de caráter estritamente ideológico promovidas a fim de, sobre fundamentos jurídico-constitucionais e de nosso regime democrático, analisar criticamente o PNPS e seu ato instituidor, a fim de verificar se o mesmo é digno da depreciação coletiva a que foi submetido.

## **1. REAÇÃO E “CONTRA-REAÇÃO”: DAS CRÍTICAS IMEDIATAS AOS ARGUMENTOS EM DEFESA DO DECRETO Nº. 8.243/2014**

Como mencionado, as alterações promovidas pelo Decreto n.º 8.243 geraram uma reação quase que imediata de setores políticos da oposição, da grande imprensa e de juristas que, em tom quase que uníssono, ressoaram que a implementação da Política Nacional de Participação Social por meio de decreto teria alijado o sistema representativo e o Congresso Nacional, centralizando um poder superior de interferência estatal nas mãos de movimentos sociais.

Em editorial do dia 29 de maio de 2014, o jornal ‘O Estado de São Paulo’ (MUDANÇA, 2014) tomou a frente das críticas ao Decreto n.º 8.243 e sustentou veementemente que a PNPS afronta o sistema democrático representativo brasileiro, no qual "a participação social [...] se dá [somente] através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos", e procura fundar uma nova fonte de poder: a “participação direta”. Segundo o veículo comunicacional, o decreto seria claramente antidemocrático, pois "fere o princípio básico da igualdade democrática ('uma pessoa, um voto') ao propiciar que alguns determinados cidadãos, aqueles que são politicamente alinhados a uma ideia, sejam mais ouvidos" e escamoteia a noção do "voto individual e secreto" como "origem do poder estatal", visto que, quando "se criam canais paralelos de poder, não legitimados pelas urnas, inverte-se a lógica do sistema".

Também em editorial, no dia 31 de maio de 2014, o jornal ‘O Globo’ (NOBLAT, 2014) manteve a linha de pesadas críticas, o objetivo da PNPS é “subtrair espaço do Legislativo por meio de comissões, conselhos, ouvidorias, ‘mesas de diálogo’, conferências nacionais, várias novas instâncias a serem criadas junto à administração direta e até estatais, sempre em nome da participação social”, enfim, “rever o regime de democracia representativa por decreto”, “na base da canetada”. Ainda, vai um pouco além, o editorial profetiza que a política “tornará ainda mais impenetrável a burocracia pública, já uma enorme barreira à retomada de investimentos. Ou seja, também na economia, o decreto vai na contramão de tudo o que o país necessita”.

Replicando argumentos de mesma ordem, o colunista Reinaldo Azevedo, da 'Revista Veja' (AZEVEDO, 2014), acusou o Partido dos Trabalhadores (PT) e a presidente da República de resolverem instalar no país uma ditadura por decreto. Segundo o autor, o decreto seria "escandalosamente inconstitucional, que afronta o fundamento da igualdade perante a lei, que fere o princípio da representação democrática e cria uma categoria de aristocratas com poderes acima dos outros cidadãos: a dos membros de 'movimentos sociais'". O SNPS partiria do "princípio antidemocrático de que aqueles que participam dos ditos movimentos sociais são mais cidadãos do que os que não participam" e que a necessidade de se integral um movimento social implica, "necessariamente, ter de se vincular a um partido político". Novamente, assim, diante do fato de que "a Constituição brasileira assegura o direito à livre manifestação e consagra a forma da democracia representativa", se estaria criando "uma outra categoria de representação, que não passa pelo processo eletivo", corroendo por dentro o regime democrático.

Já a 'Folha de São Paulo' (CONSELHOS, 2014) inicia destacando que várias reações à aprovação do Decreto n.º 8.243 são "históricas", na medida em que "é positivo que o poder público seja permeável às pressões da sociedade, mas nem por isso passa a concordar com o mesmo. As críticas do veículo tomam outro norte, ao destacar que o decreto "estabelece vagamente que os integrantes dos conselhos de políticas públicas serão 'eleitos ou indicados pela sociedade civil'", o que "acentuaria a tendência de a administração manipular esses coletivos". Assim, a "pretexto de ampliar a participação da sociedade, termina por restringi-la a uma camada de militantes e lobistas profissionais que dispõem de tempo e recursos para 'participar'". Ao final o editorial propõe que "deve-se buscar uma fórmula que garanta o princípio do contraditório no âmbito dos conselhos, que confira máxima transparência a sua atuação e que dificulte a apropriação privada de recursos públicos".

Dentre os juristas, Ives Gandra Martins (IVES, 2014) foi um dos mais enfáticos ao criticar a PNPS, destacando que "quando eles [Governo Federal] falam de participação da sociedade, todos nós sabemos que essas comissões serão de grupos articulados, como os movimentos dos Sem Terra e dos Sem Teto que têm mentalidade favorável à Cuba, à Venezuela" e que apesar de se dizer que qualquer pessoa do povo pode participar, "sabemos que o povo não é articulado". Assim, o decreto visaria alijar o Congresso Nacional, quem representaria verdadeiramente o povo, "e definir as pautas ao Executivo por meio de comissões aparelhadas", tentando dominar a democracia.

No mesmo sentido, o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Velloso afirmou 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'. Miguel Reale defendeu que "Dilma ganha diálogo com os movimentos sociais e pode dizer 'eu dei poder para vocês'" e que “esse decreto reconhece que movimentos não institucionalizados têm o poder de estabelecer metas e interferências na administração pública”, resultando que “qualquer um pode criar um organismo para ter interferência”. Gilmar Mendes, ministro do STF, enfatizou que "tudo que vem desse eixo de inspiração bolivariano não faz bem para a democracia" (JURISTAS, 2014).

Enfim, as críticas não são poucas, mas não variam muito do eixo político-ideológico. Fundamentalmente, o decreto seria inconstitucional porque o regime democrático brasileiro é essencialmente representativo, não havendo espaço para a participação direta do povo na gestão estatal. Além disso, o decreto centralizaria esta participação nas mãos de movimentos sociais, o que criaria uma segunda classe de cidadãos, mais privilegiados, em desrespeito ao princípio constitucional da igualdade. Por fim, que tudo isto teria se dado de modo unilateral, mediante decreto presidencial, de modo ditatorial e antidemocrático.

Em “contra-reação” a essas críticas, outros setores da imprensa procuraram rechaçar o rótulo antidemocrático do ato.

Em resposta aos editoriais acima lançados, o impresso ‘Valor’ (NASSIF, 2014) procurou acalmar os ânimos dos opositores ao atentar que “o objetivo do decreto provavelmente não é aquele no qual a oposição vem atirando” e destaca a "mesa de diálogo", “que tem o intuito de ‘prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais’, com a participação dos setores da sociedade envolvidos”, necessidade após as manifestações de junho de 2013. Em um argumento político pragmático, procura lembrar que “tanto o presidente Lula quanto a presidente Dilma, mesmo no auge das pressões contra seus governos, nunca deram a menor indicação de que pretendiam pular o Congresso e usar métodos chavistas” e diante do fato de que o PT perdeu muito de sua influência junto aos movimentos sociais, o decreto contribuiria para evitar ser ele “abalroado de repente por novas ondas de descontentamento” e “identificar os novos protagonistas e dialogar com eles, isto é detectar e canalizar a tempo para perto do leito institucional as demandas sociais”. Assim, seria “ampliando o controle social que se evitam surpresas, quando as instâncias de intermediação de conflitos, como parece hoje, entraram em curto circuito”.

Em artigo de Leonardo Avritzer (2014) à ‘Carta Capital’, destacou-se que o Decreto n.º 8.243/2014 apenas veio institucionalizar uma política já existente e em prática deste a Medida Provisória n.º 103 (convertida na Lei n.º 10.683/2003). A PNPS “institucionaliza uma nova forma de articulação entre representação e participação de acordo com a qual a

sociedade civil pode sim participar na elaboração e gestão das políticas públicas”. O articulista ressalta que a criação de instrumentos é uma tendência mundial de dar uma resposta questões específicas que o mandato representativo não consegue dar, sendo que “o mais democrático e o mais adequado é um envolvimento maior da sociedade civil nestes temas por via de instituições híbridas que conectem o executivo e a sociedade civil ou a representação e a participação”. E conclui que não há intenção de acabar com a representação, mas “apenas corrigir as suas distorções temporais em uma sociedade na qual o nível de informação da cidadania aumentou fortemente com a internet e as redes sociais e na qual os cidadãos se posicionam em relação a políticas específicas”.

Por parte dos juristas, lançou-se o “Manifesto de juristas, acadêmicos, intelectuais e movimentos sociais em favor da Política Nacional de Participação Social” (HAUBERT, 2014). Ratificado por figuras como Celso de Mello, Fábio Konder Comparato e Dalmo de Abreu Dallari. O manifesto defende 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” e “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”. E continua:

Entendemos que, além do próprio artigo 1º CF, o decreto tem amparo em dispositivos constitucionais essenciais ao exercício da democracia, que prevêem a participação social como diretriz do Sistema Único de Saúde, da Assistência Social, de Seguridade Social e do Sistema Nacional de Cultura; além de conselhos como instâncias de participação social nas políticas de saúde, cultura e na gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 194, parágrafo único, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 216, § 1º, X; art. 79, parágrafo único).

Entendemos que o decreto não viola nem usurpa as atribuições do Poder Legislativo, mas tão somente organiza as instâncias de participação social já existentes no Governo Federal e estabelece diretrizes para o seu funcionamento, nos termos e nos limites das atribuições conferidas ao Poder Executivo pelo Art. 84, VI, “a” da Constituição Federal.

Entendemos que o decreto representa um avanço para a democracia brasileira por estimular os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta a considerarem espaços e mecanismos de participação social, que possam auxiliar o processo de formulação e gestão de suas políticas.

Por fim, entendemos que o decreto não possui 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.

A participação popular é uma conquista de toda a sociedade brasileira, consagrada na Constituição Federal. Quanto mais participação, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas. Não há democracia sem povo.

No mesmo tom, o ex-ministro do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), Luis Carlos Bresser-Pereira (2014) atenta que a reação de setores conservadores contra o Decreto n.º 8.243 “revela sua determinação de limitar a qualidade da democracia brasileira; de fazê-la perder o caráter razoavelmente participativo, que já tem, para ser apenas liberal”. Ele ressalta também que o decreto não legisla sobre o nada, mas “as formas de participação que define – as conferências nacionais, a ouvidoria pública, as audiências e consultas públicas – já existem no Brasil e muitas delas (...) são dotadas de grande vitalidade e legitimidade”. Para ele, “a democracia participativa convoca as organizações da sociedade civil e os cidadãos para participarem da definição das políticas públicas, mas de forma consultiva” e, assim sendo, “o decreto não é uma ameaça à democracia; pelo contrário, revela seu avanço relativo”, não pretende por “em discussão o caráter representativo da democracia, mas estabelece um mecanismo um pouco mais formalizado por meio do qual o governo poderá ouvir melhor as demandas e propostas da sociedade civil”.

Em suma, as razões para apoiar e rechaçar o decreto são muitas, de ordem ideológica ou jurídica. Cumpre ao presente estudo enfocar nos vértices principais das críticas expostas e, afastando-se das paixões políticas, analisar se, de um lado, o Decreto n.º 8.243 desrespeita as fronteiras da competência regulamentar do Presidente da República e, de outro, escamoteia o sistema representativo ao criar instrumentos consultivos de participação social na formulação de políticas públicas.

## **2. OS LIMITES AO PODER REGULAMENTAR DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E A IMPLANTAÇÃO DA PNPS POR DECRETO**

De todas as contestações feitas ao Decreto n.º 8.243, uma delas seria a de que implementação da Política Nacional de Participação Social, com todos os mecanismos e instâncias de inserção social na estrutura administrativa (“conselho de políticas públicas”, “comissão de políticas públicas”, “conferência nacional”, “mesa de diálogo”, etc.) nela previstas, por meio de decreto presidencial representaria uma usurpação do Poder Legislativo do Congresso, extravasariam do poder regulamentar conferido ao executivo. Enfim, o decreto pretenderia “rever o regime de democracia representativa” “na base da canetada”, como apontado no editorial do jornal ‘O Globo’.

A Constituição da República, ao estabelecer em seu art.5º, inciso II, que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", consagra o

princípio da legalidade como uma das garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito. Como forma de real garantia dos particulares face ao Estado, este princípio comanda que "só a lei cria direitos e impõe obrigações positivas ou negativas", e, em todos os momentos, a atividade do Estado estará sujeita aos limites que a lei estabelecer, visto ser esta a expressão máxima da vontade geral, considerando que é "ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição" (SILVA, 2013, p.422-423).

(...) o princípio da legalidade ali consubstanciado [art. 5º, II, CF] se funda na previsão de competência geral do Poder Legislativo para legislar sobre matérias genericamente indicadas, de sorte que a idéia matriz está em que só o Poder Legislativo pode criar regras que contenham, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal, o que faz coincidir a competência da fonte legislativa com o conteúdo inovativo de suas instituições, com a consequência de distingui-la da competência regulamentar (SILVA, 2013, 422-423).

Sendo assim, a competência regulamentar<sup>4</sup> no ordenamento brasileiro é aquela atribuída constitucionalmente ao Presidente da República para "expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução" (art. 84, inciso IV) e, ainda, para dispor mediante decreto sobre: "(a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos" e "(b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" (art. 84, inciso VI). Enquanto o Poder Executivo exerce uma *atividade normativa primária* ao elaborar medidas provisórias e leis delegadas (art. 59, da CF<sup>5</sup>), ele desempenharia uma *atividade normativa secundária* quando em exercício da competência estabelecida pelo art. 84, IV, da Constituição de 88 (CLÈVE, 2000, p. 270).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua o poder regulamentar como um dos meios pelos quais se expressa a "função normativa" do Poder Executivo, "definido como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução" (DI PIETRO, 1999, p. 109). Vanessa Vieira de Mello define esta atribuição ao Chefe do Executivo como uma "competência normativa secundária, haurida do texto constitucional, dirigida ao Administrador Público, determinando

---

<sup>4</sup> Vanessa Vieira de Mello utiliza a expressão *Competência Regulamentar*, pois entende ser esta a mais compatível com o Estado Democrático de Direito e, ainda, porque tal termo "traz a idéia de um dever, cujo descumprimento acarreta consequências" (MELLO, 2001, p. 45-48). Já Diógenes Gasparini prefere utilizar a expressão *Atribuição Regulamentar* (GASPARINI, 1982, p.17-20).

<sup>5</sup>Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: [...] IV - leis delegadas; V - medidas provisórias [...].

a expedição de regulamentos, na busca da efetivação da lei, sujeita aos controles parlamentar e jurisdicional" (MELLO, 2001, p.54)<sup>6</sup>.

Juridicamente, a competência regulamentar dada ao chefe do Executivo encontra sua justificação no próprio texto da Constituição de 1988. Os incisos IV e VI do art. 84 da Constituição da República instituem as únicas possibilidades de edição de atos normativos gerais que podem ser atribuídas ao Chefe do Poder Executivo. Politicamente, a regulamentação pelo Poder Executivo cumpre o papel de definir os pormenores imprescindíveis à viabilidade da fiel execução da lei. Por ser justamente o Poder responsável por excelência a aplicar a norma geral aos particulares, a complexidade ou o tecnicismo de algumas matérias disciplinadas por lei formal podem exigir um conhecimento especializado ou uma oportunidade de ação imediata da Administração, o que justifica que esta, dentro dos limites estabelecidos pela lei regulamentada, edite atos normativos secundários com vistas a uma aplicação mais isonômica e eficaz de seu texto (GASPARINI, 1982, p.21). Em suma, a competência para edição de regulamentos advém da incapacidade de o Legislador antever todas as necessidades que existirão para a execução e aplicação dos comandos expressos no texto legal.

Esta competência, no entanto, tem suas balizas bem delineadas pelo texto constitucional.

O art. 84, inciso IV, da Constituição da República de 1988 estabelece que compete privativamente ao Presidente da República "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução". Ou seja, cabe a ele editar o chamado *regulamento de execução*, o regulamento propriamente dito, conceituados como o "ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública"<sup>7</sup>. A edição de regulamentos, sob forma de *decreto*, é, assim, competência normativa secundária privativa do Chefe do Poder Executivo e encontra diversas limitações.

A primeira está na própria lei, em seu sentido mais amplo, ou seja, no próprio ordenamento jurídico. Da leitura do princípio da legalidade, nos termos do art. 5º, II, da Constituição de 1988, somente por meio de *lei*, em seu sentido formal e material, pode o

---

<sup>6</sup> A autora acrescenta que a competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo não corresponde a uma função atípica deste Poder. É típica, pois não há uma delegação da função legislativa, mas sim "o exercício do poder de editar normas, fundamental para aquele que conduz a máquina administrativa" (MELLO, 2001, 50).

<sup>7</sup> Para o autor, em verdade, este conceito é dado a todo regulamento, sendo que os regulamentos previstos no art. 84, VI, representam "uma *única e restritíssima hipótese* que discrepa do regime comum dos regulamentos no Brasil" (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.347).

Poder Público impor obrigações aos administrados, interferindo em sua liberdade ou propriedade. A função regulamentar no Brasil, portanto, limita-se "exclusivamente à produção destes atos normativos que sejam requeridos para 'fiel execução' da lei" (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 349). Enquanto que a lei formal não deve descer a detalhes, mas conter apenas regras gerais, os regulamentos, estes sim, cumprindo seu papel de lei apenas em sentido material e ato normativo secundário, devem ser detalhistas (VELLOSO, 1983, p. 40-41), do que se pode adequadamente extrair uma relação de *acessoriedade* entre a lei e o regulamento<sup>8</sup>.

Aos regulamentos executórios somente cabe a atuação *intralegem* e *secundum legem*, nunca *contra legem* ou *extra legem* (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.352). Segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, o regulamento

Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta. (...) Assim, não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei. Igualmente, não adia a execução da lei e, menos ainda, a suspende, salvo disposição expressa dela, ante o alcance irrecusável da lei para ele. Afinal, não pode ser emanado senão conforme a lei, em virtude da proeminência desta sobre ele (BANDEIRA DE MELLO, 2007 [1979], p. 360).

De outra sorte, o inciso VI, do art. 84 da Constituição da República, introduzido apenas após a emenda Constitucional nº 32/2001, 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. Muitos doutrinadores colocam esta espécie dentro da categoria dos *regulamentos autônomos* do Direito administrativo europeu, o que, no entanto, não parece adequado<sup>9</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma ser o regulamento do art. 84, VI, da CF uma "*única e restritíssima hipótese* que discrepa do regime comum dos regulamentos no Brasil". Por meio deste decreto, o Chefe do Poder executivo pode, primeiramente, "transpor

---

<sup>8</sup>Segundo o prof. Clèmerson Merlin Clève, "os regulamentos 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" (CLÈVE, 2000, p.289).

<sup>9</sup>Nos ensinamentos de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, os *regulamentos autônomos* "não constituem desenvolvimento de qualquer lei ordinária, mas correspondem ao exercício da prerrogativa de legislar a ele reconhecida com base no Direito Constitucional" (BANDEIRA DE MELLO, 2007 [1979], p.343). Sob a égide da constituição de 1969, ensinava ele que a competência para sua edição poderia advir tanto de uma previsão expressa, quanto do costume constitucional e da construção do texto constitucional, conferindo ao Executivo poderes amplíssimos para verdadeiramente legislar, o que não é o caso do artigo 84, VI, da Constituição.

uma unidade orgânica menor que esteja encartada em unidade orgânica maior para outra destas unidades maiores", ou redistribuir algumas das funções preexistentes em dado órgão a outro, ou realizar um arranjo interno da máquina administrativa, dos órgãos e competências "já criados por lei". Em segundo lugar, pode o Presidente da República extinguir cargos vagos, hipótese na qual, para o professor, estaria o Executivo agindo agora em sentido contraposto à própria lei, vez que é por meio desta que são criados os cargos públicos (2013, p.346-348, grifos no original).

Assim, quando autorizado legalmente, o decreto de execução do artigo 84, IV, da Constituição é instrumento de efetividade da lei geral, definirá os pormenores necessários a sua adequada aplicação aos administrados, bem como cuidará de operacionalizar a estrutura administrativa para garantir a perfeita implementação de suas disposições. Quando em exercício do poder que lhe confere o inciso VI do mesmo dispositivo, por outro lado, permite ao Chefe do Executivo decretar sobre a administração interna de órgãos e competências já estabelecidos em lei, realocando-os ou extinguindo-os, sem que isso importe o aumento de despesas.

Traçadas estas premissas, não parece que o Decreto n.º 8.243 tenha ultrapassado os limites do artigo 84 da Constituição.

Segundo o próprio preâmbulo do Decreto n.º 8.243, a instituição da PNPS vem autorizada pela Lei n.º 10.683/2003, a qual, em seu artigo 3º, estabelece que "à Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente", em especial, "no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo" (inciso I). Do mesmo modo, o artigo 17 daquele diploma estabelece que compete à Controladoria-Geral da União assistir a Presidência da República no desempenho de suas atribuições junto ao Poder executivo atinentes "à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal".

Dentro do disposto pela Lei n.º 10.683, a política em análise visa implementar formalmente "instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo" (art.3º), bem como, com o auxílio da estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), no que concerne às ouvidorias públicas, busca incrementar a "transparência de gestão" dentro da administração pública federal. Como citado anteriormente, estes instrumentos, previstos no art.6º, são o "conselho de políticas públicas"; a "comissão de

políticas públicas”, a “conferência nacional”, a “ouvidoria pública federal”, a “mesa de diálogo”, o “fórum interconselhos”, “audiência pública”, a “consulta pública” e o “ambiente virtual de participação social”, sem prejuízo de outros que possam ser criados para a implementação da participação da sociedade na gestão pública.

Assentado sobre o inciso IV do art.84 constitucional, assim, o Decreto n.º 8.243 dá “fiel execução à lei” n.º 10.683 na criação dos mecanismos por meio dos quais a sociedade civil será consultada, bem como, agora nos termos do inciso VI, dispõe sobre a “organização e funcionamento da administração federal”, no sentido de implementar instâncias de transparência da estrutura administrativa, sem, a princípio, implicar em “aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. Este último ponto merece melhor análise.

Primeiro, porque não há criação de novos órgãos administrativos à administração pública federal.

Na doutrina clássica sobre organização administrativa, órgãos são “*unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado*”, são repartições de atribuições por meio dos quais o Estado atua (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.144). Os órgãos são fruto do fenômeno da *desconcentração* administrativa, por meio da qual não há a transferência de poderes públicos de um determinado ente para uma nova pessoa jurídica, mas somente a partilha de competências internamente, dentro de uma mesma pessoa jurídica. Mesmo assim, estes órgãos, agentes da vontade estatal, somente podem ser criados por lei, a qual “institui uma estrutura organizacional determinada, fixa competências, impõe limites à prevalência de concepções individuais das pessoas físicas” (JUSTEN FILHO, 2009, p.171-176).

As instâncias de participação previstas pelo Decreto n.º 8.243 não representam órgãos públicos. A conferência nacional, a “comissão de políticas públicas” e as “mesas de diálogo” e demais não foram criadas a partir da repartição de competências das pessoas jurídicas a que estão vinculadas, nem mesmo receberam competências próprias do Poder Executivo federal. São instrumentos internos as órgãos e entidades já existentes na administração pública direta e indireta, de caráter consultivo no exercício da atividade administrativa, no planejamento e implementação de políticas públicas. Assim, sua sistematização é perfeitamente possível mediante decreto, pois dispõe apenas sobre “organização e funcionamento da administração federal”, dentro do estabelecido pela Lei n.º 10.683.

Veja-se que o artigo 5º do decreto dispõe claramente que “os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, [...], 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”. Do mesmo modo, o artigo 8º estabelece que compete à Secretaria-Geral da Presidência “acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta” e “orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta”. Não é possível, portanto, fazer qualquer confusão entre as instâncias de participação popular implementadas no SNPS e os órgãos públicos, estes sim não passíveis de criação por decreto, mas somente mediante lei formal.

Ainda, é necessário constatar que a Lei n.º 10.683 demandava do poder público regulação específica da participação social no seio da administração pública, dentro da disciplina já existente da Constituição de 1988. A competência regulamentar não representa um mero poder de "escolha" pelo Chefe do Executivo. Não traduz poder discricionário, muito menos arbitrário. Se uma lei formal exige a regulamentação de seu texto para que se torne operável, não pode o Poder Executivo se omitir de expedir as medidas cabíveis, sob pena de inviabilizar o exercício de direitos e garantias constitucionais pelos indivíduos e ensejar, inclusive, a aplicação do art. 5º, LXXI<sup>10</sup>, da Constituição. Por sua vez, se admitirmos que o art. 84, IV, compreende uma simples *faculdade*, estaríamos a dar respaldo para que o Poder Executivo, ao frustrar a aplicação de uma lei que demande regulamentação, se sobreponha às decisões tomadas pelo Poder Legislativo (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 358).

Além disso, mesmo que forçosamente procurando uma leitura ampliativa do artigo 84, as instâncias previstas no SNPS não são novidade em nossa estrutura administrativa, em especial, na organização do Governo Federal.

As conferências nacionais existem desde 1941 e foram instituídas no âmbito da reforma do então Ministério da Educação e Saúde Pública, conforme objetivos definidos pela Lei n.º 370/37: “dar a conhecer ao governo federal as necessidades e demandas locais” e “orientar o governo federal na execução de políticas locais”. A ouvidoria pública federal encontra precedente na Ouvidoria-Geral da União componente da estrutura da Controladoria-Geral da União e, conforme previsão expressa do artigo 13, as ouvidorias “devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, *caput*, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013”.

---

<sup>10</sup>LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Os conselhos (em específico, o conselho de políticas públicas) têm assento constitucional no artigo 89, que criou o Conselho da República, e têm sua utilização alargada a todos os entes da administração, sejam de ordem consultiva, sejam deliberativos. Segundo o artigo 194, parágrafo único, a Seguridade Social deve ser organizada respeitando-se o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. O Sistema Único de Saúde, nos termos do artigo 198, deve ser administrado com participação da comunidade”. Determina o artigo 204 que as ações governamentais de Assistência Social devem ser promovidas com a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Como exemplos, podemos citar ainda o Conselho Nacional de Educação, o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, o Conselho Tutelar, o Conselho Consultivo do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, os órgãos colegiados em universidades, etc. Por fim, mesma afirmação pode ser feita quanto às audiências públicas, obrigatórias no âmbito orçamentário após a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>11</sup>.

Portanto, se alguma crítica pode ser feita ao Decreto n.º 8.243, não é que ele tenha exasperado os limites do artigo 84 da Constituição no sentido de criar novos órgãos administrativos ou, ainda assim, instâncias de participação estranhas até hoje na organização administrativa brasileira. Como visto, o SNPS apenas visa sistematizar os espaços de participação social dentro da administração pública federal, dentro da autorização que lhe é conferida de modo genérico pela Constituição Federal, quanto de modo específico pela Lei n.º 10.683.

Por fim, por uma leitura objetiva do Decreto n.º 8.243, não é possível extrair que tal sistematização implique em aumento de despesas, o que é vedado expressamente pelo inciso VI, “a”, da Constituição. Como dito, não há o incremento da estrutura administrativa com a criação de novos entes personificados, órgãos administrativos ou mesmo demanda um acréscimo de pessoal remunerado à organização federal, mas somente o aparelhamento interno de mecanismos dentro da estrutura administrativa já existente. Igualmente, o §1º do artigo 10 consigna expressamente que “a participação dos membros no conselho é

---

<sup>11</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada”, razão pela qual, a princípio, não há o que se falar em incremento das despesas públicas decorrente da implementação do SNPS.

Conclui-se, portanto, que não merece amparo a crítica de que o Decreto n.º 8.243 viole a legalidade estrita ou o princípio constitucional da separação dos poderes. Dentro da autorização conferida pelo artigo 84 da Constituição, cabe ao Chefe do Poder Executivo expedir decretos para a organização interna da administração ou para a fiel execução da lei, limites estes que não foram extrapolados com a implementação do SNPS e de seus mecanismos de instâncias de participação social na administração federal.

### **3. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL NA FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Participação e controle social são expressões que se relacionam intimamente entre si, visto que controle social, em sentido *lato*, designa a participação do cidadão na gestão/administração da coisa pública (*res publica*)<sup>12</sup>.

Quanto à participação e suas possíveis adjetivações, notadamente ‘participação popular’ e ‘participação social’, convém ressaltar que elas são tratadas neste estudo como expressões sinônimas, embora se possa fazer certa distinção entre elas, com base em critérios normativos. Isso porque é comum a identificação da participação popular com a ideia de participação do cidadão, ao passo que a participação social alcança uma perspectiva mais ampla, que se reporta à participação da sociedade civil como um todo (em que pese o cidadão ser o elemento principal da sociedade civil).

Ao tratar da participação popular na administração pública, afirma Maria Silvia Zanella Di Pietro que o tema “poderia ser intitulado de maneiras diversas, como ‘exercício privado da função pública’ ou ‘colaboração do particular com a administração pública’” (1993, p.26).

---

<sup>12</sup>Nesse sentido, é possível referenciar o disposto no art.37, incisos, da Constituição da República de 1988, a saber: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 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.

Marcos Augusto Perez (2009), em sua obra "A administração pública democrática", faz uma abordagem sobre os institutos de participação popular na administração pública. O autor identifica três espécies de institutos participativos: i) Institutos Participativos de Caráter Deliberativo ou com Força Vinculante; ii) Institutos Participativos de Caráter não Vinculante, de Consulta ou Meramente Opinativos e, por fim; iii) Institutos de Participação de Caráter Vinculante e Autônomo, Cooperativos ou de delegação atípica. Assim, o enfoque trazido por Perez vai além da democracia representativa, passa pela democracia participativa e alcança a noção de democracia deliberativa.

É nesse sentido que, ao tratar da participação social, o Decreto nº. 8.243/2014, em seu art.2º, inciso I, elenca os elementos da sociedade civil: "o *cidadão*, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações".

Não se pode olvidar que a participação popular também se relaciona com a noção de democracia participativa e esta, por sua vez, tem fundamento no princípio constitucional da soberania popular. A Constituição da República de 1988, em seu art.1º, parágrafo único, assenta que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]". Na mesma linha, pode-se citar a célebre frase<sup>13</sup> de Abraham Lincoln, presidente dos Estados Unidos da América entre 1861 e 1865: "governo do povo, pelo povo e para o povo", que realça a perspectiva da democracia, seja ela representativa, participativa ou deliberativa.

Sopese-se que a participação popular possui íntima relação com o controle social. Aliás, a participação popular, no que tange ao controle do Estado (e, conseqüentemente, da administração pública<sup>14</sup>), possui fundamento constitucional, nos termos do art.74, §2º, da Constituição da República de 1988: "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União".

Quanto ao controle, está explícito em sede constitucional (art.70, *caput*) que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de entidades da Administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Todavia, foi por meio da

---

<sup>13</sup>Discurso de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863.

<sup>14</sup>A administração pública enquanto expressão do aparelhamento do Estado reveste-se, por excelência, de função executiva/administrativa, possuindo, nessa medida, papel fundamental no tocante à execução de políticas públicas.

Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, que o controle se solidificou como princípio.

Fala-se, portanto, no que se refere aos controles institucionalizados, em controle externo e controle interno. Se por um lado o controle externo é exercido pelo Congresso nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), no tocante ao controle interno, particularmente considerado o âmbito do Poder Executivo federal, destaca-se como órgão central do Sistema de Controle Interno a Controladoria-Geral da União (CGU), sendo ela órgão integrante da Presidência da República (art.3º, da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003).

A Controladoria-Geral da União (CGU) tem por escopo contribuir para a formação de uma cultura política fundada na democracia participativa. A CGU tem buscado dotar a sociedade de instrumentos de transparência pública e de controle social, sendo que sua missão institucional consiste em “prevenir e combater a corrupção e aprimorar a gestão pública, fortalecendo os controles internos e incrementando a transparência, a ética e o controle social” (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Essa menção ao órgão central do sistema de controle interno é oportuna, tendo em vista que a edição do Decreto nº. 8.243 foi capitaneada pela Casa Civil da Presidência da República em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU). Como já visto acima, a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, referencia o papel central da CGU de assistir direta e imediatamente o Presidente da República, nos termos de seu art.17:

Art.17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Nesta perspectiva, não resta dúvida que o trabalho em conjunto da Casa Civil da Presidência da República e da CGU no tocante ao decreto está pautada em critérios materiais de ampliação do espaço democrático.

Quanto às políticas públicas, pode-se identificar um marco em que sua tratativa passou a se intensificar, qual seja, o período de redemocratização, notadamente anos 90 (BUCCI, 2013, p.1), momento subsequente à promulgação da Constituição da República de 1988, que passou a conferir “ampla proteção aos direitos fundamentais e estabelecer que as normas definidoras desses direitos têm aplicação imediata” (ARAUJO, 2009, p.309).

Leciona Hermany que a Constituição da República de 1988 trouxe consigo a perspectiva da participação, erigida na ordem constitucional com *status* de princípio. A participação, em consonância com essa ordem, busca resguardar o “efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas”. Ainda, o autor, ao trabalhar a noção de democracia participativa, embora não se valha explicitamente dessa expressão, conduz ao raciocínio de que a construção de um direito repousa na ideia de “cidadania governante e não como simples destinatária das decisões públicas” (HERMANY, 2006, p.1731).

Nesse contexto, Maria Paula Dallari Bucci referencia a transposição do papel do Estado. Do enfoque abstencista passa-se para a configuração de Estado prestacional, afluindo-se a noção de políticas públicas. Isso porque a nova roupagem constitucional passou a tratar de direitos fundamentais de forma alargada, dispondo especificamente sobre direitos sociais (BUCCI, 2006, p.2). Bucci, ao versar sobre políticas públicas, informa que constituem elas “temática oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Seu campo de interesse – as relações entre a política e a ação do Poder Público - tem sido tratados até hoje, na Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, do Direito Constitucional, do Direito Administrativo ou do Direito Financeiro (BUCCI, 2006, p.1).

Em complemento, Perez (2009, p.224) dirá que as políticas públicas refletem a “organização sistemática dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais”. É nesse sentido que, quanto à participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, o autor defende a existência do princípio jurídico da participação, “segundo a qual a participação é um princípio de estruturação da Administração Pública hodierna”, ou seja, “que é por meio de processos de decisão que permitam o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública que esta aumenta o grau de eficiência de sua atuação” (PEREZ, 2009, p.215).

Retomando-se o referencial normativo do Decreto nº. 8.243 (art.1º), nota-se a proposta de fortalecimento do espaço democrático, permitindo a atuação em conjunto da administração pública e sociedade civil (participação social), 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. Se o artigo 1º denota o aspecto da participação social, o art.5º, por sua vez, traz em seu bojo a perspectiva do controle social:

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.

Nessa linha, e com base em tudo o que foi exposto, frisa-se mais uma vez que as acusações de ser o decreto antidemocrático não merecem guarida. Isso porque seu conteúdo, justamente, vem reafirmar valor da democracia participativa, relacionando as instâncias e mecanismos de participação social e, de modo algum, limitando-os, na medida em que o rol apresentado em seu art.6º é meramente exemplificativo, tal como o *caput* do artigo assevera: “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*”. (grifo nosso)

Não obstante, no que concerne a formulação e implementação de políticas públicas, o decreto reconhece os conselhos e comissões de políticas públicas como instâncias e mecanismos de participação social (art.6º, incisos I e II).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, a exigência constitucional de trâmite de certas matérias perante o Parlamento justifica-se pelo grau maior de "controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativa" que o processo de elaboração das leis confere às normas jurídicas, bem como ainda permite um maior conhecimento público e até uma fiscalização social das disposições que possam vir a ser implantadas, dificultando ou até embargando eventuais preceitos incompatíveis com o interesse público em geral<sup>15</sup>. Ainda, a seleção de questões ao debate legislativo permite o "amplo controle dos seus fundamentos, garantido pela publicidade das discussões e pela possibilidade de participação no debate de todos os partidos com representação" (SALGADO, 2010, p.231). Como bem aponta Clèmerson Merlin Clève,

---

<sup>15</sup>"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" (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p.373).

"o debate parlamentar contamina-se pela diferença ideológica, em que distintas concepções a respeito do papel do direito e do Estado haverão de confrontar-se" (CLÈVE, 2000, p.50).

Na democracia pluralista, a lei formal configura espécie de condensação de relação de forças de sujeitos coletivos distintos, mediatizados pela figura do mandatário eleito. Pode ser traduzida como síntese do debate parlamentar, produto da interação comunicativa processualizada e pública. No direito brasileiro, adotado o regime presidencialista de governo, a lei formal carrega, ainda, a noção de somatório de vontades manifestadas por dois poderes, o Legislativo e o Executivo. Trata-se, portanto, de ato complexo (CLÈVE, 2000, p. 70).

Deste modo, não devem ser desprezadas as críticas ao Decreto n.º 8.243 quanto a sua falta de discussão prévia. Muito embora respeitados os limites ao artigo 84, IV e VI, da Constituição, sistematizando os mecanismos e instâncias de participação social na administração pública federal, uma deliberação ampla e sujeita ao crivo do debate político-ideológico do Parlamento tivesse conferido ao SNPS maior legitimidade democrática direta ou, ao menos, o poupado de muitas das críticas que foram promovidas.

Ainda assim, é essencial concluir o presente estudo rechaçando uma contestação fundamental apresentada, qual seja, a de que a participação social subverte o sistema democrático representativo insculpido na Constituição de 1988.

O artigo 1º da Carta Constitucional estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente, nos termos desta Constituição*” tendo como primeiros fundamentos a “soberania”, a “cidadania” e o “pluralismo político”. Além disso, expressamente, a Constituição reconhece a centralidade da participação cidadã na administração pública nos artigos 10<sup>16</sup>, 11<sup>17</sup>, 29, inciso XII<sup>18</sup>, 89, inciso VII<sup>19</sup>, 187<sup>20</sup>, 194, parágrafo único, VII<sup>21</sup>, 198, inciso III<sup>22</sup>, 204, inciso II<sup>23</sup>, 206, inciso VI<sup>24</sup>, e 216, §1º<sup>25</sup>, dentre

---

<sup>16</sup>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.

<sup>17</sup>Art.11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

<sup>18</sup>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.

<sup>19</sup>Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: [...] VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

<sup>20</sup>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.

<sup>21</sup>Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes

outros que sejam criados em lei. Instituiu-se, assim, uma concepção de cidadania exigente de uma democracia que vá além da simples representatividade, que avance para a criação de técnicas diretas de participação democrática do cidadão.

Apesar de o controle dos cidadãos sobre o Estado ainda ser efetuado no momento do voto, nossa democracia constitucional claramente abriu espaço para o “cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal” (CLÈVE, 1993, p.16-17). Esta ativa participação do cidadão pode se dar por diversas formas: elegendo seus representantes por meio do sufrágio (cidadão eleitor), se tornando ele mesmo um agente do poder (cidadão agente do poder), colaborando com os poderes públicos pra a satisfação de necessidades coletivas por meio da delegação de serviços públicos a agentes privados (cidadão colaborador), sendo influenciado a exercer atividades privadas de interesse público (cidadão seduzido), provocando a atuação dos poderes públicos (cidadão censor) e, por fim, se inserindo nos planos decisórios da Administração, “seja porque foi consultado, seja porque a ele foi outorgado o poder de decisão, participando, então de modo imediato, na escolha das opções administrativas do aparato estatal” (cidadão propriamente participativo) (CLÈVE, 1993, p.17-25).

Amartya Sen afirma que “a democracia é mais bem-vista como ‘governo por meio do debate’”, na medida em que, na filosofia contemporânea, “a compreensão da democracia ampliou-se enormemente, de modo que já não seja vista apenas com relação às demandas por *exercício do voto secreto*, mas, de maneira muito mais aberta, como um constante espaço de participação e deliberação coletivas, como um constante “exercício da razão pública” (SEN, 2011, p.358), ou seja, superando a ideia de democracia como o exercício meramente plebiscitário, majoritário e representativo do poder. Assim, nosso sistema democrático não é somente representativo, mas também participativo e deliberativo<sup>26</sup>, que valoriza não somente

---

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.

<sup>22</sup>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.

<sup>23</sup>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.

<sup>24</sup>Art.206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

<sup>25</sup>Art.216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

<sup>26</sup>Este caráter deliberativo da democracia não é o foco do presente estudo, visto que uma análise adequada desta questão exigiria não somente dissertar sobre os mecanismos de participação social, mas também um aprofundamento nas teorias da argumentação pública dentro destes espaços.

a decisão política em si, mas sim, e principalmente, a participação e reflexão coletivas, “o momento comunicativo e dialógico que se instaura quando governantes e cidadãos procuram justificar seus pontos de vista sobre questões de interesse público” (SOUZA NETO, 2006, p. 86-89).

A participação, portanto, não exclui a representação, mas a complementa e a aperfeiçoa.

Segundo Carole Pateman, a teoria da democracia participativa se constrói sobre a ideia central de que “os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”, razão pela qual “a existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia”(1992, p.60-61).Na democracia participativa, similar à democracia semi-direta, Paulo Bonavides destaca que “a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente”, de modo que o controle final do processo político é assumido por ele. A soberania continua “com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública”, cabendo a determinadas instituições garantir que o povo faça a devida intervenção e garantir-lhes um poder de decisão de última instância: “o povo não se cinge a eleger, mas também chega para estatuir” (2010, p.295-296).

Já Robert Dahl parte do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é justamente a *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais. Para um governo continuar responsivo, os cidadãos devem ter a oportunidade de (i) formular suas preferências; (ii) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo individual e coletivamente e (iii) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Para que estas três condições necessárias, mas não suficientes, à democratização existam, são fundamentais duas dimensões teóricas: a amplitude da *contestação pública* (oposição) e do direito de *participação* (DAHL, 2005, p.25-29) do cidadão nas instâncias decisórias estatais.

Essa releitura do paradigma democrático é essencialmente ligada com a com a derrocada do modelo liberal de Estado, que prezava por uma administração gerencial, descolada da sociedade. A Constituição se tornou, no regime democrático pós-1988, o substrato concreto da “luta democrática e desenvolvimento social”. Resguardou uma democracia formal, por meio da “garantia das regras do jogo, alcançando inclusive o momento de formação do voto, existência de espaços de participação e possibilidade de criação de experiências democráticas” e uma democracia substancial, “com o respeito aos

direitos fundamentais e às minorias” e com tarefas impostas e de obrigatório cumprimento pelo Estado (SALGADO, 2007, p.246-259).

A inafastável vinculação da atividade administrativa aos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, própria do Estado Social Democrático de Direito insculpido pela Constituição de 1988, passa a exigir também uma reformulação da relação entre a administração e a coletividade, que incentive e consolide a cidadania por meio da participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas. Com a criação de mecanismos de participação, o cidadão deixa de ser mero destinatário dos atos, mas passa a ser responsável e, também, ele mesmo, “governante” (HERMANY, 2006, p.1732).

Essa nova estratégia de legitimação das decisões públicas, ao contemplar a participação da cidadania como elemento de validade das decisões públicas, de fato, rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade (HERMANY, 2006, p.1743).

Dentro da estrutura da administração pública, Adriana Schier assinala que a efetivação do direito de participação popular “desponta como instrumento capaz de conferir legitimidade às atividades do poder público”, bem como que, “através dos instrumentos que o concretizam, permite a democratização das decisões (...), assim como o controle a ser exercido pela população”, além de conferir responsabilidade ao cidadão que participa da vida administrativa. Em suma, a participação social permite o “aperfeiçoamento da esfera administrativa, no sentido de sua democratização”, bem como legitimação perante o corpo social diretamente atingido e interessado pelas políticas a serem implantadas (2002, p.160-168).

Portanto, a criação e sistematização de mecanismos de participação social na administração popular, como empreendido pelo Decreto n.º 8.243, não representa uma anulação da democracia representativa e, muito menos, da democracia em si.

A Constituição da República de 1988 adota expressamente o modelo representativo de democracia, em conjunto com o modelo participativo. Quando o faz neste último caso, primeiro, cria novas possibilidades de exercício do poder político, “assegurando que os governantes eleitos pelo sistema clássico da democracia representativa adotem ações políticas que possibilitem a participação social no exercício do poder”. E, em segundo lugar, concretizada tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional, independentemente da vontade dos governantes, no direito de setores sociais organizados tomarem parte de “decisões políticas, de natureza governamental e administrativa, relacionadas a interesses e direito sociais”.

O que se constata é que a adoção do princípio da democracia participativa pela Constituição de 1988 e seus desdobramentos jurídico-constitucionais significam a superação da concepção até então prevalecente, segundo a qual o exercício do poder no Estado de Direito admite exclusivamente formas indiretas ou, no máximo, semidiretas de representação (LEDUR, 2009, 148-149).

Muito embora críticas acerca da falta de discussão pública prévia mereçam consideração, visões apocalípticas do SNPS não devem prevalecer.

Como já exposto acima, as balizas impostas pelo artigo 84, IV e VI, da Constituição à competência regulamentar do Chefe do Executivo foram respeitadas. Do mesmo modo, a sistematização de mecanismos de participação social dentro da administração, no processo de planejamento e implementação de políticas públicas, enriquece a organização estatal com novas instâncias decisórias e de controle social, superando a lógica gerencial ou meramente burocrática da atividade administrativa.

Por fim, como visto neste último tópico, o incremento de nosso regime democrático com novos processos de participação social dentro do engenho do Estado não trazem o escopo de limar seu caráter representativo ou, muito menos, o desconsiderar o papel político e fiscalizatório do Parlamento. A Constituição de 1988 estabelece claramente em seu artigo 1º que o poder emana do povo, que o exercerá, também, “diretamente”. Prevê inúmeros mecanismos de participação social de caráter obrigatório no âmbito administrativo e, até mesmo, dentro do Parlamento por meio de audiências públicas em suas comissões<sup>27</sup>. Enfim, sem estabelecer preferências ou um modelo único de democracia, a soberania popular ainda é a instância final de legitimidade no exercício do Poder estatal.

Não há justificativa para tanto alarde com relação ao Decreto n.º 8.243. E, se há, não são estas de ordem jurídica, mas sim de caráter predominantemente ideológico. A participação direta de atores não governamentais já ocorre, mas não dentro dos mecanismos legítimos de participação e sim de modo intestino nos corredores dos gabinetes do Executivo e do Legislativo. Não por setores bem identificados da sociedade civil, mas sim de modo velado, por meio de grupos econômicos poderosos que já direcionam o planejamento e a execução de políticas públicas sem as devidas contrapartidas de transparência e legitimidade. Assim, diante de tal cenário, é mais que pertinente a pergunta: “afinal de contas, quem tem medo da participação popular?”<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup>Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) §2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: (...)II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

<sup>28</sup> Questão levantada por Emir Sader, em análise do Decreto n.º 8.243 (SADER, 2014).

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Renata Elisandra de. O controle judicial da execução das políticas públicas no Brasil. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; NEIVA, Juliana Sashione Mayrink. **Publicações da escola da AGU: pós-graduação em direito público – UnB**. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2010. p.307-334. (coletânea de artigos)

AVRITZER, Leonardo. Por que o novo decreto de Dilma nvocacbolivariano. **Carta Capital**, Carta Capital, rdo 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

AZEVEDO, Reinaldo. Dilma decidiu extinguir a democracia por decreto. **Veja**, Seja, O, Reinaldo. 2014. Disponu extingui<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo: Introdução**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007 [1979]. v.1.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Missão**, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/10anos/plano.asp>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. **Diário Oficial da União**, 23 de maio de 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia participativa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/06/1468885-luiz-carlos-bresser-pereira-democracia-participativa.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

\_\_\_\_\_. **Temas de direito constitucional (e de Teoria do Direito)**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *In*: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.35, n.138, p.39-48, abr./jun. 1998.

CONSELHOS polêmicos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1470591-editorial-conselhos-polemicos.shtml>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da USP, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. Participação popular na administração pública. *In*: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.191, p.26-39, jan./mar. 1993.

GASPARINI, Diógenes. **Poder regulamentar**. 2.ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982.

HAUBERT, Mariana. Em manifesto, juristas e acadêmicos defendem decreto de consulta popular. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1470246-em-manifesto-juristas-e-academicos-defendem-decreto-de-consulta-popular.shtml>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. *In*: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p.1731-1754.

IVES Gandra alerta: decreto 8.243 é ditatorial. **Diário do Comércio**, São Paulo, 3 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/2014/06/03/ives-gandra-alerta-decreto-8243-e-ditatorial>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

JURISTAS fazem coro contra o decreto 8243. **Diário do Comércio**, São Paulo, 5 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/2014/06/05/juristas-fazem-coro-contr-o-decreto-8243>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEDUR, José Felipe Ledur. **Direitos fundamentais sociais**: efetivação da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

MARCO regulatório garantirá mais clareza e segurança jurídica para gestores das ONGs. **Blog do Planalto**, Brasília, 23 mai. 2014. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/marco-regulatorio-garantira-mais-clareza-e-seguranca-juridica-para-gestores-das-ongs/>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

MELLO, Vanessa Vieira de. **Regime jurídico da competência regulamentar**. São Paulo: Dialética, 2001.

MUDANÇA de regime por decreto. **Estadão**, São Paulo, mai. 2014. Disponível em: <<http://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-1173217>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

NASSIF, Luis. Finalmente, um jornal que entendeu o significado da Política Nacional de Participação Social. **Jornal GGN**, São Paulo, 10 jun. 2014. Disponível em:

<<http://jornalggn.com.br/noticia/finalmente-um-jornal-que-entendeu-o-significado-da-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

NOBLAT, Ricardo. Decreto agride democracia representativa. **O Globo**, Brasília, 31 mai. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2014/05/31/decreto-agride-democracia-representativa-editorial-537806.asp>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PERES, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SADER, Emir. Quem tem medo da participação popular? **Carta Maior**, São Paulo, 08 jun. 2014. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quem-tem-medo-da-participacao-popular-/2/31102>. Acesso em:

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia** –tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

\_\_\_\_\_. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

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