

Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil: instituições de participação em crise

From participatory democracy to de-democratization in Brazil: institutions of participation in crisis

De la democracia participativa a la des-democratización en Brasil: instituciones de participación en crisis

Recebido: 26/03/2022 | Revisado: 04/04/2022 | Aceito: 07/04/2022 | Publicado: 13/04/2022

Francisco Lucas de Lima Fontes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1880-9329>
Universidade Federal do Piauí, Brasil
E-mail: lucasfontesenf@ufpi.edu.br

Monique Menezes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8656-5066>
Universidade Federal do Piauí, Brasil
E-mail: moniquemenezes@ufpi.edu.br

Leopoldina Lavor

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6638-0435>
Universidade Federal do Piauí, Brasil
E-mail: dinalavor@ufpi.edu.br

Izabelle Carvalho Lima

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9145-3176>
Universidade Federal do Piauí, Brasil
E-mail: izabelle_cl@hotmail.com

Ludmilla Soares Lima

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1434-1880>
Universidade Federal do Piauí, Brasil
E-mail: 9ludmillasoares@gmail.com

Enedina Gizeli Albano Moura

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0050-6071>
Universidade Federal do Piauí, Brasil
E-mail: enedina_gisele@hotmail.com

Maria Laís Alves de Araujo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3733-2610>
Universidade Federal do Piauí, Brasil
E-mail: laismariaaraujo@gmail.com

Resumo

Objetivou-se com este ensaio teórico analisar a relação da participação social com a democracia brasileira nos últimos anos. Considerando que a democracia brasileira está em crise, questiona-se: “*Quais as repercussões que tal cenário traz para a democracia participativa e, mais a fundo, para as instituições de participação?*”. O ensaio se beneficiou de levantamento bibliográfico e pesquisa documental, sendo analisados casos antagônicos em que a agenda da participação social esteve compreendida: o Decreto Nº 8.243, de 2014, que fortalecia e articulava os mecanismos e as instâncias democráticas, durante o governo da então Presidenta Dilma Rousseff; e o Decreto Nº 9.759, de 2019, que limitou e extinguiu colegiados, do atual Presidente Jair Messias Bolsonaro. Mediante o marco analítico-conceitual de Charles Tilly verifica-se que as repercussões do Decreto Nº 9.759, de 2019, compreendem cenários que antecedem e indicam movimento de desdemocratização em andamento no governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro. Entenda-se que a democracia brasileira não se dá apenas mediante o modelo representativo, mas também pelo modelo participativo (redes de confiança). As instituições de participação não podem ser excluídas dos processos políticos e da ação pública, em razão de racionalização administrativa e economia de recursos, como argumenta o atual Presidente.

Palavras-chave: Democracia participativa; Participação social; Instituições de participação; Desdemocratização.

Abstract

The objective of this theoretical essay was to analyze the relationship between social participation and Brazilian democracy in recent years. Considering that Brazilian democracy is in crisis, the question is: “*What are the repercussions that such a scenario brings to participatory democracy and, more deeply, to institutions of*”

participation?”. The essay benefited from a bibliographic survey and documental research, analyzing antagonistic cases in which the social participation agenda was understood: Decree N° 8.243, of 2014, which strengthened and articulated democratic mechanisms and instances during the government of then President Dilma Rousseff; and Decree N° 9.759, of 2019, which limited and extinguished collegiate bodies, of the current President Jair Messias Bolsonaro. Through the analytical-conceptual framework of Charles Tilly, it is verified that the repercussions of the Decree N° 9.759, of 2019, comprise scenarios that precede and indicate a de-democratization movement underway in the government of President Jair Messias Bolsonaro. It is understood that Brazilian democracy does not only take place through the representative model, but also through the participatory model (networks of trust). Participation institutions cannot be excluded from political processes and public action, due to administrative rationalization and resource savings, as the current President argues.

Keywords: Participatory democracy; Social participation; Institutions of participation; De-democratization.

Resumen

El objetivo de este ensayo teórico fue analizar la relación entre la participación social y la democracia brasileña en los últimos años. Considerando que la democracia brasileña está en crisis, la pregunta es: “¿Cuáles son las repercusiones que tal escenario trae para la democracia participativa y, más profundamente, para las instituciones de participación?”. El ensayo se benefició de un levantamiento bibliográfico y de una investigación documental, analizando casos antagónicos en los que se entendió la agenda de participación social: el Decreto N° 8.243, de 2014, que fortaleció y articuló los mecanismos e instancias democráticas durante el gobierno de la entonces Presidenta Dilma Rousseff; y el Decreto N° 9.759, de 2019, que limitó y extinguió los órganos colegiados, del actual presidente Jair Messias Bolsonaro. De acuerdo con el marco analítico-conceptual de Charles Tilly, parece que las repercusiones del Decreto N° 9.759, de 2019, comprenden escenarios que anteceden e indican un movimiento de desdemocratización en marcha en el gobierno del presidente Jair Messias Bolsonaro. Se entiende que la democracia brasileña no pasa sólo por el modelo representativo, sino también por el modelo participativo (redes de confianza). Las instituciones de participación no pueden ser excluidas de los procesos políticos y de la acción pública, por razones de racionalización administrativa y ahorro de recursos, como argumenta el actual Presidente.

Palabras clave: Democracia participativa; Participación social; Instituciones de participación; Des-democratización.

1. Introdução

No Brasil, o controle social sobre as políticas públicas foi introduzido na sociedade com a Constituição Federal de 1988 sendo, de fato, implementado com a criação das instituições de participação. Isto posto, foi consequência de uma reforma do Estado, a qual, concomitantemente à descentralização político-administrativa, inseriu a participação da Sociedade Civil na Administração Pública. Os dispositivos de controle social foram considerados uma das maiores inovações políticas nos anos de 1990 (Silva & Medeiros, 2020; Fontes et al., 2021).

Os meios para a democracia participativa envolvem inúmeras práticas inovadoras que se espalharam pela América Latina e Brasil ao longo da transição democrática. O país é tido como importante laboratório para o mundo em virtude do quantitativo e da diversidade de experiências participativas produzidas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, em diversos setores, políticas públicas e esferas de governo (Almeida & Lavalle, 2020).

As instituições de participação é o termo utilizado para definir o conjunto variado e diversificado de modos de participação institucional com a intenção de oportunizar a incidência de atores coletivos ou individuais em variadas etapas do ciclo de políticas públicas - formulação, execução, monitoramento, avaliação (Almeida, 2020). Como destacado por Avritzer (2009) e Pires (2011), são modelos mais conhecidos de instituições de participação os Conselhos Gestores, as Conferências e os Orçamentos Participativos, pois inserem novas maneiras de interação entre o Estado e a Sociedade Civil, com vistas à complementaridade dos processos decisórios representativos. Nesse sentido, compreende-se que a participação deve, ao menos em tese, gerar efeitos sobre as instituições políticas e as políticas públicas, inserindo um componente decisório.

Após anos de conquistas legais, experiências participativas e estudos empolgantes sobre o tema, desafios e limitações sobre a participação social começaram a ganhar força. Ao mesmo tempo, campos conservadores, de maneira organizada, iniciaram ataques à participação por compreender que havia alcançado grau que apresentava ameaças às instituições políticas. Claramente, a última perspectiva saíra bem-sucedida na eleição presidencial de 2018, com a escolha de Jair Messias Bolsonaro, até então filiado ao Partido Social Liberal (PSL) e atualmente no Partido Liberal (PL), para o cargo de Presidente

do Brasil. Neste ínterim, a conduta de desmonte das instituições de participação não teve qualquer disfarce e sensibilidade.

Esses acontecimentos abalam o ambiente democrático e participativo e criam uma conjuntura fragmentada no progresso da cidadania que se maturava desde a Constituição de 1988. O início do movimento conservador no país pode ser apontado a partir do ciclo de protestos de rua que ocorreram em junho de 2013, teve seu ponto alto com a eleição de Jair Messias Bolsonaro para Presidente do Brasil e os primeiros meses do Chefe do Executivo Federal no poder consolidaram ainda mais o perfil anti-participação que se instaurou.

Sob esse contexto, trabalham-se com as concepções de Tilly (2013) acerca de democracia, democratização e desdemocratização. Para o autor, estes são fenômenos interdependentes, ou seja, é ilógico descrever a democracia como um sistema político ideal e, assim, definir meios sob os quais tal sistema eleva-se e sobrevive. Entende-se a democratização como um processo dinâmico que se encontra incompleto e em constante risco de retrocesso democrático - a desdemocratização.

Dessa forma, é argumentado por Serafim e Trindade (2020) e Tatagiba (2021) que as instituições de participação se encontram frágeis, abandonadas e em crise. A argumentação é desenvolvida sob a circunstância de retrocesso democrático vivenciado com a eleição do Presidente Jair Messias Bolsonaro, em que se discute a necessidade de resgate dos ideais participativos para fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

O objetivo deste ensaio foi analisar a relação da participação social com a democracia brasileira nos últimos anos. Considerando que a democracia brasileira está em crise, questiona-se: “*Quais as repercussões que tal cenário traz para a democracia participativa e, mais a fundo, para as instituições de participação?*”. A hipótese ancora-se na ideia de que os ataques à democracia desferidos pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro deram espaço para o autoritarismo, de forma que o compartilhamento de poder com instituições de participação tornou-se incompatível.

2. Métodos

Trata-se de um estudo reflexivo com abordagem qualitativa do tipo ensaio teórico. O aspecto primário do ensaio teórico ancora-se em sua originalidade e sua concepção associa-se a critérios de inovação. A originalidade e a inovação podem estar presentes na argumentação e na análise crítica, no estabelecimento do objeto de estudo, no recorte temporal e conteudista dado à análise, na perspectiva epistemológica ou na subversão da racionalidade dominante associada ao objeto estudado (Meneghetti, 2011). De acordo com Michel (2015), o ensaio apresenta uma tese ou visão original do tema. Pode não ser original na sua concepção, mas precisa evidenciar um novo viés, uma nova compreensão, um novo aspecto, qualidade ou problema do objeto de estudo.

Este ensaio se beneficiou de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Para o levantamento da bibliografia acerca do tema foram considerados estudos presentes no Portal da Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na biblioteca virtual *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e no buscador virtual Google Acadêmico. Para a busca dos estudos foram utilizados termos como “democracia participativa”, “participação social”, “instituições de participação” e “desdemocratização”. Para a pesquisa documental foram analisados casos antagônicos em que a agenda da participação social esteve compreendida: o Decreto Nº 8.243, de 2014, que fortalecia e articulava os mecanismos e as instâncias democráticas, durante o governo da então Presidenta Dilma Rousseff; e o Decreto Nº 9.759, de 2019, que limitou e extinguiu colegiados, do atual Presidente Jair Messias Bolsonaro.

Após análise bibliográfica e documental este ensaio foi estruturado em três seções: *Democratização versus desdemocratização*, que aborda o marco analítico-conceitual de Charles Tilly (2013) sobre os processos que alavancam a democratização e a desdemocratização; *Repercussões das Jornadas de Junho de 2013 para a democracia brasileira*, que faz uma análise de como o ciclo de protestos contribuiu para a ascensão de pautas conservadoras e posterior eleição de Jair Messias Bolsonaro para Presidente do Brasil; e *Dois projetos antagônicos para a participação social no Brasil*, que trata dos

Decretos lançados em 2014 e 2019 com teores opostos no que diz respeito à participação.

3. Resultados e Discussão

Democratização *versus* desdemocratização

Na perspectiva de Charles Tilly (2013) entende-se como democrático aquele regime no qual a relação política entre Estado e cidadãos ocorre de maneira *ampla, igualitária, protegida e mutuamente consultiva*. Esses quatro aspectos são utilizados pelo autor nos debates acerca dos graus de democracia, assim como oferece suporte para discussões sobre a desdemocratização. Sobre esta última concepção, Tilly (2013) a entende como um movimento para baixo nessas quatro características mencionadas inicialmente que expressam um regime como democrático, isto é, sempre que existir um “movimento médio crescente” em um ou mais destes aspectos, há um processo de democratização; sempre que existir um “movimento médio decrescente”, há um processo de desdemocratização.

Sob essa perspectiva, a democratização é um processo incompleto que se encontra em constante risco de ser convertido em desdemocratização. Concernente aos aspectos do regime democrático para Tilly (2013), a *amplitude* refere-se à dimensão do conjunto de demandas; a *igualdade* associa-se a como diferentes coletivos de cidadãos experimentam o atendimento de suas demandas em ação do Estado; na *proteção* analisa-se em que medida a própria dimensão do conjunto de demandas alcança proteção política do Estado; e a *propriedade mutuamente consultiva* o quanto o processo de resolução engloba cidadãos e Estado. Neste sentido, o processo de desdemocratização refere-se a um movimento oposto: menos consultas à Sociedade Civil por parte do Estado, menos proteção do Estado para com os cidadãos, mais injustiça social e mais desigualdades (Tilly, 2013).

As principais razões para a democratização e a desdemocratização são norteadas por três bases: i) crescimento ou redução do envolvimento entre *redes de confiança* interpessoais e processos políticos; ii) crescimento ou redução do insulamento de processos políticos referentes a *desigualdades categóricas* (gênero, classe social, raça/etnia, religião etc.) ao redor das quais os cidadãos estruturam as suas vidas; iii) crescimento ou redução da autonomia nos processos políticos concernente aos *centros de poder* (Tilly, 2013). Segundo a esfera analítica de Tilly (2013), a mudança na estrutura de possibilidade política ocasionada pelos avanços da extrema direita em várias partes do mundo provocou uma consequência que impulsiona os regimes no sentido à desdemocratização, ao gerar um movimento médio decrescente em cada um dos quatro aspectos da definição operacional do autor: amplitude, igualdade, proteção e propriedade consultiva.

Com o movimento no sentido da desdemocratização emerge o processo de polarização. Isto é, em governos de extrema direita a polarização ocupa a centralidade como meio de relação entre o Estado e os cidadãos. Ao criar fronteiras “nós *versus* eles”, o processo de polarização revela desigualdades sociais que se convertem em desigualdades categóricas nas dinâmicas políticas. As consequências desdemocratizantes da polarização repercutem sobre as agendas da ação coletiva. A polarização propicia a violência coletiva, uma vez que deixa a fronteira “nós *versus* eles” mais evidente, estimula o conflito para além das fronteiras, eleva o risco de ganhar ou perder e amplifica as possibilidades para líderes políticos instituírem ações contra seus inimigos (Tilly, 2003).

Repercussões das Jornadas de Junho de 2013 para a democracia brasileira

Os protestos de 2013, a princípio, foram coordenados pelo Movimento Passe Livre - frente com muitos movimentos e apartidário (Pomar, 2013) - contra o aumento da tarifa de ônibus em São Paulo capital. Um dos lemas dos protestos era “Não me representa!”, o que paralelamente demonstrava uma crença na ação direta (*internet* e ruas) e desacreditava o modelo de democracia representativa, os partidos e os políticos. As manifestações organizadas pelo Movimento Passe Livre, com agenda unificada contra o aumento de 20 centavos na tarifa do transporte público, atraíram grande quantitativo de jovens, muitos

saindo pela primeira vez às ruas para manifestar-se politicamente. Não demorou para que ativistas e grupos de orientação ideológicas diferentes e até contrários se juntassem, procurando levantar suas próprias pautas e lançar uma identidade às manifestações (Machado & Miskolci, 2019).

Esse ciclo de protestos que aconteceu em junho de 2013 ficou conhecido como Jornadas de Junho (Perez, 2021). As manifestações expuseram dois aspectos que merecem destaque: i) eram os primeiros grandes protestos desde a redemocratização que não tinham o Partido dos Trabalhadores (PT) ou movimentos sociais ligados ao partido como organizadores - pelo contrário, os governos petistas acabaram se tornando alvos de parcela importante dos manifestantes; ii) simbolizaram a “descoberta” das ruas pela direita, que a partir de então se apropriou de um ambiente que era comumente habitado por movimentos progressistas e de esquerda (Silva, 2015; Alonso, 2017).

As Jornadas de Junho podem ser visualizadas como o ponto de inflexão histórico segundo o qual disputas políticas passaram a ocorrer dentro de um discurso antipartidário que, paulatinamente, aproximou-se de uma normatização moral que nutriria uma campanha contra a corrupção. Uma rede de *sites* de perfil político conservador surgiu alcançando quantitativo considerável de acessos e seguidores nas redes sociais que disseminavam suas notícias - englobando o que hoje é conhecido como *fake news* (Machado & Miskolci, 2019).

Alguns autores (Silva, 2015; Lima, 2018) apontam que as Jornadas estariam ligadas à incapacidade do sistema político brasileiro de atender às novas reivindicações da sociedade. Existiria, assim, uma falta ou diminuição da representatividade e do sistema político com eleição de políticos que não respondiam às demandas da sociedade, fato que justifica as constantes críticas aos partidos e ao sistema político brasileiro nas manifestações.

Contudo, a discussão sobre a crise de representação não é atual (Manin, 1995; Novaro, 1995), muito menos a insatisfação dos brasileiros no que diz respeito ao sistema político. Perez (2021) destaca a incapacidade do sistema político brasileiro em atender às críticas e apresentar modificações no sistema representativo, de modo a torna-lo mais plural e inclusivo. Até existiu uma experiência, nesse contexto, durante o governo do PT, com fortalecimento das instituições de participação, todavia essas práticas de participação social mostraram-se insuficientes para evitar as Jornadas.

Dessa forma, o cenário de manifestações começou a ter atores novos e diversos, englobando desde organizações nacionalistas e extremistas, defensores da ditadura militar, monarquistas, cristãos conservadores, cidadãos de classe média, indivíduos com discurso “anticomunista” e “anticorrupção”. Ainda que as pautas dos protestos fossem variadas e não raramente ambíguas foi possível identificar um forte sentimento “antipolítica” sob diferentes perspectivas (Melo & Vaz, 2018; Freixo & Pinheiro-Machado, 2019).

Os protestos não cessaram após as grandes manifestações de junho de 2013. Alguns movimentos passaram a protestar em apoio ao projeto político liderado pelo atual Presidente Jair Messias Bolsonaro (Tatagiba et al., 2015; Melo & Vaz, 2018; Tatagiba & Galvão, 2019), merecem destaque: em 2014, manifestantes foram às ruas contra os gastos na construção de estádios e estruturas para realização da Copa do Mundo no Brasil sob a máxima “Não vai ter Copa!”. Entre os anos de 2015 e 2016 outros milhões foram às ruas contra e a favor do governo da então Presidenta Dilma Rousseff. Em paralelo, o discurso “anticorrupção” acentuadamente direcionado contra o PT começou a ganhar força nas agendas dos protestos (Melo & Vaz, 2018). Os protestos favoráveis ao *impeachment* da ex-Presidenta Dilma Rousseff foram maiores e evidenciaram novas organizações políticas de caráter liberal no país, como o movimento “Vem Pra Rua” e o Movimento Brasil Livre (MBL) (Gohn, 2018).

Outro ponto relevante na concepção do atual cenário político brasileiro foi o desdobramento da denominada Operação Lava Jato que teve início em março de 2014. O desenvolvimento dessa operação contou com a exposição pública enérgica de denúncias e corrupção em governos e partidos; prisão de políticos, doleiros e empreiteiros; e acordos de delação e de leniência. As repercussões da operação, na época, enfraqueceram o governo da então Presidenta Dilma Rousseff que, sem obtenção de

respostas econômicas favoráveis e sem apoio de sua base de coalizão no Poder Legislativo, sofreu *impeachment* e teve seu mandato interrompido precocemente no ano de 2016 (Carvalho Júnior & Carvalho, 2019). Com o *impeachment* da ex-Presidenta Dilma Rousseff o ciclo em que houve maior implementação do projeto participativo no país se encerrou com a saída do PT do Executivo Federal. Em substituição ascenderam governos conservadores, que se mostram refratários à participação social no Brasil (Perez & Santos, 2019).

Com a saída de Dilma Rousseff da presidência, assumiu Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), envolvido em diversos episódios de corrupção. Enquanto Presidente, Michel Temer retomou o ciclo de reformas antidemocráticas, direcionou o movimento de medidas da reforma do aparelho do Estado iniciado há 20 anos, continuando com inúmeras modificações na esfera política brasileira, ao passo que a corrida para as eleições presidenciais, instaurada com a saída do PT do poder, era inflamada nos bastidores. O pensamento político da sociedade, àquela altura, já se mostrava fragmentado em ideologias, algumas em agendas identitárias, outras reformistas, todavia a maioria centradas em renovação política (Silva Júnior & Fargoni, 2020).

As últimas grandes manifestações no Brasil ocorreram no final de setembro de 2018, entre o primeiro e o segundo turno das eleições presidenciais daquele ano, e teve como propósito derrotar a candidatura de Jair Messias Bolsonaro para a presidência. Os protestos, liderados por mulheres, tornaram-se conhecidos pela expressão que se espalhou pelas redes sociais em forma de *hashtag*: #EleNão (Perez, 2021).

As pesquisas eleitorais da época já indicavam um segundo turno entre Jair Messias Bolsonaro, disputando pelo PSL, e Fernando Haddad, concorrendo pelo PT, o primeiro liderando a corrida. A campanha do petista encontrou dificuldades em reunir forças políticas do país contra o projeto de ultradireita de Jair Messias Bolsonaro. No segundo turno poucos candidatos abraçaram a campanha de Fernando Haddad. O resultado não foi surpresa: Jair Messias Bolsonaro foi eleito 38º Presidente do Brasil com 55,13% dos votos válidos.

Essa movimentação no cenário político (ciclo ainda aberto) pelo qual o Brasil atravessa iniciou-se em 2013 com as Jornadas de Junho, facilitando a ascensão e a instalação do “bolsonarismo”. Essa ideologia¹ está amarrada ao avanço da direita no país nos últimos anos, que faz com que a política se reestruture mediante outras concepções. O bolsonarismo, segundo Freixo e Pinheiro-Machado (2019), é caracterizado por um pensamento ultraconservador que dissemina a volta dos “valores tradicionais” e apresenta um discurso nacionalista e patriótico, sendo demasiadamente contrário a tudo o que esteja vinculado à esquerda e ao progressismo.

Dois projetos antagônicos para a participação social no Brasil

É notório que nas últimas décadas o Brasil vinha ampliando espaços públicos, especialmente durante o primeiro mandato do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, que assumiu o cargo no ano de 2003. Nesse contexto, ganharam evidência as Conferências que, já no primeiro ano do governo Lula, se estabeleceram como um dos meios essenciais de participação social, com multiplicação de seus temas. Durante o período do governo Lula (2003-2010) foram realizadas 74 Conferências nacionais. Os Conselhos Gestores também se multiplicaram entre o intervalo de 2003 a 2013. No governo da ex-Presidenta Dilma Rousseff foram concebidos 19 novos Conselhos e outros 16 foram reformulados (Romão, 2015).

Em novembro de 2014, a então Presidenta Dilma Rousseff sustentou a importância da participação social durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE): “A *inclusão social é também a inclusão da participação popular nas políticas*

¹ É importante compreender que o bolsonarismo é bem mais complexo que a gestão do Presidente Jair Messias Bolsonaro e maior que própria figura do atual Presidente.

*públicas. Isto não é uma dívida do governo, isto é uma conquista da sociedade brasileira que deve ser respeitada*². Na ocasião, a Presidenta defendia o Decreto Nº 8.243, de 2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Tal Decreto se mostrou uma “solução” às demandas de capacidade de participação que tiveram início em 2003 no governo Lula, diante da possibilidade de maior interação entre Estado e sociedade, da qual é resultado de uma aproximação histórica do ex-Presidente com movimentos sociais e do PT com as práticas de participação progressistas.

O Decreto veio, ainda, em momento oportuno. As Jornadas de Junho podem ter sido entendidas pelo Executivo Federal como críticas ao sistema político representativo. Uma das soluções encontradas para amenizar as repercussões das Jornadas foi agilizar reformas políticas, como o Decreto que instituía a PNPS.

Contudo, o entendimento sobre a importância da participação social não foi unânime. Em abril de 2019, o Presidente Jair Messias Bolsonaro discursou: “*Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades, ignorando a lei e atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil, não se importando com as reais necessidades da população*”³. Na oportunidade o Presidente apresentava o Decreto Nº 9.759, de 2019, que extinguiu e estabelecia diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Desde 2013, as novas conformações à participação social foram planejadas. Houve uma fortificação do conservadorismo no Congresso Nacional que repercutiu na participação da sociedade na tomada de decisões. Existiu também um aumento da participação na esfera do Governo Federal que foi assegurado pelo Decreto Nº 8.243, de 2014 (sustado pelo Congresso Nacional dois dias após Dilma Rousseff ser reeleita Presidenta), com a instituição da PNPS e do SNPS. Houve, contudo, sua revogação com o Decreto Nº 9.759, de 2019.

Em menos de cinco anos dois Presidentes apresentaram modelos políticos contrários referentes à participação social no país. Isso é resultado de uma percepção equivocada do atual Presidente Jair Messias Bolsonaro sobre o que, de fato, são as instituições de participação, haja vista que em nenhuma circunstância na jovem redemocratização se demandou contraposição ou substituição da representação política pela participação social na gestão pública.

Com as mudanças no período de 2014 a 2019, em que o Executivo Federal deixou de ser promotor de políticas públicas de participação e passou a desmerecer essa agenda, as instituições de participação encontraram no Poder Judiciário uma outra forma de salvação (Oliveira, 2020). A judicialização do processo ajuizado pelo PT solicitando ao Supremo Tribunal Federal (STF) a suspensão integral do documento garantiu limites ao Decreto. Em 13 de junho de 2019, a maioria dos ministros do STF deliberou pela suspensão de parte do Decreto Nº 9.759.

Não somente o Judiciário se mostrou avesso ao Decreto que extinguiu colegiados, o documento também foi alvo de rigorosas críticas por parte da Sociedade Civil. A organização não governamental Transparência Brasil emitiu nota em que afirmava que o documento destruía a estrutura de participação social, mostrando-se um governo fechado com redução da *accountability* e, conseqüentemente, mais corrupção e ineficiência. A comunicação afirmava, ainda que “*o governo Bolsonaro dá mostras de que pretende ser um governo distante da Sociedade Civil, pouco transparente e com baixa capacidade de responsabilização*”⁴.

Draibe (1989) tece críticas ao afastamento da participação social e política da população nos processos decisórios.

² Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2014) - Brasília/DF. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-conferencia-nacional-de-educacao-conae-2014-brasilia-df>

³ Bolsonaro enaltece fim de conselhos com atuação da sociedade. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/04/bolsonaro-enaltece-fim-de-conselhos-com-atuacao-da-sociedade-cjuhmtdxn002c01qp893txa76.html>

⁴ Nota sobre o Decreto N. 9.759/2019: Governo Fechado. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/nota-sobre-o-decreto-n-9-7592019-governo-fechado/>

Para a autora, a centralização em regimes burocrático-autoritários exclui a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais. Essa supressão dos mecanismos de controle público acarreta desordem institucional, fraudes e corrupção. Esta ideia é complementada por Arendt (1999), ao denunciar que, sem o incentivo à participação, os sistemas políticos representativos acabam limitando vozes, pluralidade, liberdade e igualdade política e favorecendo uma minoria de cidadãos em detrimento da sociedade. Para a autora, sem instituições que incluam a participação pública, o obstáculo de diminuição do espaço público e de exercício da cidadania não se resolvem.

Mediante o marco analítico-conceitual utilizado verifica-se que as repercussões do Decreto Nº 9.759, de 2019, compreendem cenários que antecedem e indicam movimento de desdemocratização em andamento no governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro. Entenda-se que a democracia brasileira não se dá apenas mediante o modelo representativo, mas também pelo modelo participativo (redes de confiança). As instituições de participação não podem ser excluídas dos processos políticos e da ação pública, em razão de racionalização administrativa e economia de recursos, como argumenta o atual Presidente.

4. Considerações Finais

A extinção das instituições de participação caracteriza um declínio democrático importante, haja vista direitos de minorias da sociedade podem não ser respeitados dentro do próprio governo (desigualdades categóricas). Deve ser viabilizada a ampliação da participação social no exercício de poder, uma vez que o desmonte das instituições de participação caracteriza indício de movimento de desdemocratização (centros de poder).

Com a eleição de Jair Messias Bolsonaro para a presidência do Brasil, em 2018, questionava-se como as instituições de participação sobreviveriam ou resistiriam em uma conjuntura política que já indicava retrocesso das experiências de participação institucional. Consta-se que as instituições participativas vivenciam um período de crise na atual gestão do Executivo Federal, em que claramente o Presidente não compreende o significativo papel da participação social como dimensão da vida democrática. É preciso compreender a participação como a própria política pública e não apenas como um instrumento para se chegar a ela.

O movimento de desdemocratização que se forma aponta para o retrocesso de ações democráticas e de cidadania que foram fortalecidas entre 2003 e 2014. Ademais, tal retrocesso pode ser aprofundado pela pandemia da COVID-19 ainda em curso. A descoordenação e os desafios de gestão dessas instituições neste período pandêmico podem estar sendo intensificados, apontando para um futuro ainda mais incerto.

Referências

- Almeida, C. O. (2020). O que sabemos sobre as instituições participativas? Três aprendizados. In Teixeira, A. C., Almeida, C., Moroni, J. A. (Orgs). *A Democracia Necessária e Desejada: Dilemas e Perspectivas* (1, 69-78). Lutas Anticapital: Marília.
- Almeida, D. R. & Lavallo, A. G. (2020) Democracia: qual queremos? In Teixeira, A. C., Almeida, C., Moroni, J. A. (Orgs). *A Democracia Necessária e Desejada: Dilemas e Perspectivas* (1, 25-36). Lutas Anticapital: Marília.
- Alonso, A. (2017). A política das ruas? Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos CEBRAP*, esp, 49-58.
- Arendt, H. (1999). *A condição humana*. Forense.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(01), 43-64.
- Carvalho Júnior, N. R. & Carvalho, R. S. P. (2019). Bolsonarismo e desdemocratização: o alerta nas conquistas de cidadania e consolidação democrática. In *Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*, 24 e 25 de outubro de 2019. (7), 224-245.
- Draibe, S. M. (1989). O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. In *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Ciências Sociais Hoje. São Paulo: Vértice e ANPOCS, 13-59.

- Fontes, F. L. L., Menezes, M., Delgado, M. L. L., Nascimento, A. V. L. & Oliveira G. A. (2021). Desafios enfrentados por Conselhos de Saúde no Brasil: uma revisão ancorada na biblioteca virtual SciELO (2015-2020). *International Journal of Health Management Review*, 07(01), 01-27.
- Freixo, A. & Pinheiro-Machado, R. (2019). Dias de um futuro (quase) esquecido: um país em transe, a democracia em colapso. In Freixo, A., Pinheiro-Machado, R. (Orgs). *Brasil em transe: Nova direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel.
- Gohn, M. G. (2018). Jovens na política na atualidade: uma nova cultura de participação. *Caderno CRH*, 82, 117-133.
- Lima, B. (2018). *As manifestações de junho de 2013 e a representação política*. Dissertação, Mestrado em Direito e Justiça, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito e Ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.
- Machado, J. & Miskolci, R. (2019). Das jornadas de junho à cruzada moral: o papel das redes sociais na polarização política brasileira. *Sociologia & Antropologia*, 09(03), 945-970.
- Manin, B. (1995). As metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29, 05-34.
- Melo, C. T. V. & Vaz, P. R. G. (2018). E a corrupção coube em 20 centavos. *Galáxia*, 39, 23-38.
- Meneghetti, F. K. (2011). O que é um ensaio-teórico? *Revista Administração Contemporânea*, 15(02), 320-332.
- Michel, M. H. (2015). *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos*. São Paulo: Atlas.
- Novaro, M. (1995). O debate contemporâneo sobre a representação política. *Novos Estudos CEBRAP*, 42, 77-90.
- Oliveira, G. J. (2020). A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto N. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 07(02), 60-79.
- Perez, O. C. (2021). Sistematização crítica das interpretações acadêmicas brasileiras sobre as Jornadas de Junho de 2013. *Revista Izquierdas*, 50, 01-16.
- Perez, O. C., Santos, G. G. C. (2019). A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (90), 01-22.
- Pires, R. R. C. (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Pomar, M. (2013) Não foi um raio em céu azul. In Judensneider, E., Lima, L. & Ortellado, P. (Orgs). *Vinte centavos: a luta contra o aumento*. São Paulo: Editora Veneta.
- Romão, W. M. (2015). Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. *Revista Cambia*, 01(01), 27-56.
- Serafim, L. & Trindade T. A. (2020). Desafios da participação para a transformação do Estado e da sociedade. In Teixeira, A. C., Almeida, C., Moroni, J. A. (Orgs). *A Democracia Necessária e Desejada: Dilemas e Perspectivas* (1, 11-24). Lutas Anticapial: Marília.
- Silva, I. (2015). Democracia e criminalização dos movimentos sociais no Brasil: as manifestações de junho de 2013. *Revista de Políticas Públicas*, 19(02), 393-402.
- Silva, V. R. & Medeiros, M. R. A. (2020). Challenges and possibilities for social control of public policies in the current background of social rights. *Textos & Contextos Porto Alegre*, 19(1), 01-12.
- Silva Júnior, J. R. & Fargoni, E. H. E. (2020). Bolsonarismo: a necropolítica brasileira como pacto entre fascistas e neoliberais. *Revista Eletrônica de Educação*, 14, e4533133.
- Tatagiba, L. (2021). Desdemocratização, ascensão da extrema direita e repertórios de ação coletiva. In Avritzer, L., Kerche, F., Marona M. (Orgs). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política* (1, 441-464). Belo Horizonte: Autêntica.
- Tatagiba, L. & Galvão, A. (2019). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, 25(01), 63-96.
- Tatagiba, L., Trindade, T. & Teixeira, A. C. (2015). Protestos à direita no Brasil (1997-2015). In Cruz, S. V., Kaysel, A., Cudas, G. (Orgs). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Tilly, C. (2013). *Democracia*. Vozes.
- Tilly, C. (2003). *The Politics of Collective Violence*. Cambridge University Press.