



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E TERRITÓRIO

NILO CARLOS BANDEIRA NICÁCIO HONDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: a crise dos
conselhos populares sob o governo Bolsonaro**

CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
2023

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: a
crise dos conselhos populares sob o governo Bolsonaro**

Nilo Carlos Bandeira Nicácio Honda

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social e Território.

Orientador Prof. Dr.: Maurício Ferreira da Silva

CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
2023

H771p

Honda, Nilo Carlos Bandeira Nicácio.

Políticas Públicas e Participação Social no Brasil: a crise dos conselhos populares sob o governo Bolsonaro. / Nilo Carlos Bandeira Nicácio Honda. Cachoeira, BA, 2023.

146f.:il.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ferreira da Silva

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Artes Humanidades e Letras, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios, 2023.

1. Políticas Públicas. 2. Administração local – Brasil – Participação do cidadão. 3. Participação Social – Brasil. 4. Brasil – Política e governo. 5. Bolsonaro, Jair – 1955- I. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Artes, Humanidades e Letras. II. Título.

CDD: 323.0420981

Ficha elaborada pela Biblioteca do CAHL - UFRB.

Responsável pela Elaboração – Juliana Braga (Bibliotecária – CRB-5/ 1396)

(Os dados para catalogação foram enviados pelo usuário via formulário eletrônico)

NILO CARLOS BANDEIRA NICÁCIO HONDA

Políticas Públicas e Participação Social no Brasil: A Crise dos Conselhos Populares sob o Governo Bolsonaro

Dissertação submetida à avaliação para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Cachoeira, 21 de dezembro de 2023.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Documento assinado digitalmente
gov.br MAURICIO FERREIRA DA SILVA
Data: 24/01/2024 15:47:41-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Maurício Ferreira da Silva (UFRB – Orientador)

Documento assinado digitalmente
gov.br MARIA INES CAETANO FERREIRA
Data: 24/01/2024 16:47:52-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Maria Inês Caetano Ferreira (UFRB – Examinadora Externa)

Documento assinado digitalmente
gov.br ILZAMAR SILVA PEREIRA
Data: 25/01/2024 08:20:24-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Ilzamar Silva Pereira (UFRB – Examinadora Interna)

Documento assinado digitalmente
gov.br JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO
Data: 25/01/2024 20:53:30-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Jucileide Ferreira do Nascimento (UFRB – Examinadora Interna)

CACHOEIRA/BA
2023

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho *in memoriam* de meus avós maternos: Éwerto Bandeira e Ana Hilda, cujas falta e saudade estarão, sempre, indiscutíveis e inquestionáveis dentro de mim. No entanto, também convicto sou de que igualmente, suas lições de vida e de amor jamais se apagarão de minha vida e de minha memória e do meu coração.

AGRADECIMENTOS

Se aqui cheguei, tenho certeza de que isso ocorreu foi com a permissão divina, que me conduziu todos os passos, etapas, situações, muitas vezes adversas e alheias a minha vontade, as atividades, atitudes, discernimento e decisões as quais se fizeram necessários e imprescindíveis para a efetivação e conclusão desse trabalho. Obrigado por tudo Meu Deus!

Agradeço aos meus pais: Tomio Honda e Quitilide Honda, pois sei que tudo que deram e fizeram por mim, até mesmo o que me falaram foi oferecido com o firme propósito do bem. Fizeram-me crescer pessoal e profissionalmente.

Meus agradecimentos a minha irmã pela condição de ter-me feito deixar de ser um filho sozinho; durante meus treze primeiros anos de vida. Pude finalmente, ter o direito de ter uma pessoa para chamar de irmã e companheira de sangue, na vida. Também pelo incentivo que dela obtive, que me fez a prosseguir na vida acadêmica.

Aos meus filhos: Minha primogênita Gabriela Bandeira, hoje para meu muito orgulho, uma recente Fera Med. E ao meu caçula, meu menininho Lorenzo, o meu "Pipao", companheiro inseparável de todas as horas, o qual alegre e renova a minha vida a cada instante com suas traquinagens e impertinência.

À Daniele Honda, minha esposa, por ter estado todo tempo no incentivo a prosseguir nesse pleito, pelo apoio e ajuda nas difíceis dificuldades pelas quais passei, justamente durante o período de desenvolvimento desse trabalho. Agradeço-lhe dê coração, minha querida!

Com admiração e profundo respeito, agradeço às professoras doutoras Ilzamar Silva Pereira e Jucicleide Ferreira do Nascimento, pelo suporte prestado desde o relatório de qualificação, pelos incentivos recebidos de ambas, pelas devidas correções e ajustes ora necessários. E, ao professor doutor Maurício Ferreira da Silva, pela inestimável qualidade de sua orientação acadêmica, pelo seu apoio e por sua confiança. MUITÍSSIMO OBRIGADO A TODOS!

RESUMO

A presente dissertação foi concebida com o propósito de pesquisar as ações adotadas durante o período do Governo Bolsonaro em face da representação da sociedade civil exercida nos colegiados nacionais, também conhecidos como conselhos participativos. A pesquisa partiu da premissa de que estas iniciativas foram fundadas em preceitos político-ideológicos, ou seja, valeram-se de justificativas econômicas e de desburocratização que camuflaram o real motivo de cunho ideológico e antissistema. O objetivo central foi analisar os efeitos resultantes da publicação do decreto nº 9.759/2019 e demais estratégias de desmonte do sistema de proteção social, sendo que a metodologia utilizada valeu-se de pesquisa documental e bibliográfica e da análise comparativa. Os resultados demonstram que as ações de retrocesso adotadas visaram adequar as instituições participativas às pautas programáticas e ultraliberais de cerceamento dos instrumentos de participação popular no controle social do Estado e na proposição das políticas públicas. As medidas de desinstitucionalização interferiram drasticamente no funcionamento ou razão de ser dessas instituições e no ideário democrático expressado na Constituição de 1988.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Decreto nº 9.759/2019; Governo Bolsonaro; Democracia Participativa; Conselhos Populares.

ABSTRACT

This dissertation was conceived with the aim of researching the actions taken during the Bolsonaro administration regarding the representation of civil society in national collegiate bodies, also known as participatory councils. The research started from the premise that these initiatives were based on political-ideological precepts, i.e. they used economic and debureaucratization justifications that camouflaged the real ideological and anti-system motive. The central objective was to analyze the effects resulting from the publication of Decree No. 9.759/2019 and other strategies to dismantle the social protection system, and the methodology used documentary and bibliographical research and comparative analysis. The results show that the retrograde actions adopted were aimed at adapting participatory institutions to the programmatic and ultraliberal agendas of curtailing the instruments of popular participation in the social control of the state and in proposing public policies. The deinstitutionalization measures drastically interfered with the functioning or *raison d'être* of these institutions and the democratic ideology expressed in the 1988 Constitution.

Keywords: Public Policies; Decree No. 9.759/2019; Bolsonaro Government; Participatory Democracy; Popular Councils.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABONG	Associação Brasileira de ONGs
A.C	Antes de Cristo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
ART.	Artigo
CDAC	Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacao
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDPC	Conselho Deliberativo da Política do Café
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGPP	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
CGU	Controladoria Geral da União
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT
CNCP Intelectual	Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual
CNDC	Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNPI	Conselho Nacional de Políticas Indigenistas

CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
CONABIO	Comissão Nacional da Biodiversidade
CONAD	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONAETI	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
CONAFLOR	Comissão Nacional de Florestas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAPE	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONAVEG	Comissão Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
CONCIDADES	Conselho das Cidades
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COVID-19	Coronavírus SARS-CoV-2
CRBE	Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
CRT	Conselho de Relações do Trabalho

CTPCC	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção
D.C	Depois de Cristo
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ED.	Edição
Et al	E outros
ETC	Etcetera
EUA	Estados Unidos da América
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
FNDCA	Fundo Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente
IBIDEM	No mesmo lugar
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IP's	Instituições de Participação
Jr.	Junior
LGBTQIA+	Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer, intersexuais, assexuais e demais orientações sexuais e identidade de gênero
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDDs	Mecanismos de Democracia Direta
MMA	Ministério do Meio-Ambiente
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humano
Nº	Número
OGP	Open Government Partnership)
ONG	Organização Não Governamental
ORGS.	Organização
P.	Página

PDLS	Projetos de Decretos Legislativos
PLANAVEG	Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa
PNPS	Política Nacional de Assistência Social
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	Partido Socialista Italiano
PSL-SP	Partido Social Liberal – São Paulo
PT	Partido dos Trabalhadores
SÉC.	Século
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNDCA	Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
V.	Volume
§	Parágrafo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Conselhos revogados pelo decreto 9.759/2019114

**Tabela 2: Índice de democracia no Brasil antes e depois da implementação do decreto 9.759/2019
.....117**

Tabela 3: Políticas públicas priorizadas pelo desmonte do governo Bolsonaro.....129

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, CONSELHOS GESTORES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	21
1.1 O nascimento da democracia grega ateniense e suas principais definições.....	21
1.2 Dos princípios valorativos democráticos da era ateniense as tipologias democráticas na atualidade	26
1.3 Da decadência da democracia na antiguidade a sua renascença na modernidade	29
1.4 Do estado social de direito ao estado democrático de direito no Brasil	38
2. CONSELHOS POPULARES: DESMONTE E RESISTÊNCIA	47
2.1 A trajetória histórica dos conselhos populares e a participação popular: o controle social exercido nesses conselhos	47
2.2 Os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil e a sua institucionalização: A questão do funcionamento conselhistas na esfera social pública	54
2.3 O golpe de 2016 e o desmonte das políticas públicas.....	68
3. CRISE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: O IMPACTO DOS DECRETOS SOB O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO	75
3.1 A importância das instituições populares de participação e os riscos para a democracia participativa brasileira após a publicação do decreto nº 9759/2019 de autoria do governo Bolsonaro	75
3.2 O decreto popular n.º 8243/2014 e o antagonismo midiático em torno da participação social nas instâncias democráticas brasileiras.....	80
3.3 A desconstrução do Governo Bolsonaro sobre os colegiados nacionais em termos de sua desinstitucionalização e de sua maior ou menor resiliência	95

4. RESULTADOS: IMPACTO DAS AÇÕES DE DESMONTE	111
4.1 Instituições participativas em ruínas e revogação ideológico como ponto de partida para o desmonte colegiado.....	112
4.2 Índice de democracia no Brasil após a implementação do decreto 9.759/2019 e medidas de desmonte na era Bolsonaro.	116
4.3 Das possibilidades tipológicas, aplicáveis a alguns conselhos nacionais.	117
4.4 Dos efeitos do decreto 9759/2019 por área temática de política pública.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIAS	136

INTRODUÇÃO

Com o advento da Carta Magna de 1988, os colegiados da administração federal, como os conselhos, comitês, grupos de trabalho e comissões, ganharam elevada importância no âmbito das políticas públicas. Resultantes, sobretudo, dos importantes princípios insculpidos na Constituição cidadã que preceituam a participação social na gestão das políticas públicas, das normatizações que reiteradamente condicionam o repasse de recursos federais a sua existência e do processo de descentralização administrativa. Esses colegiados se alastraram por diversos municípios e estados brasileiros, e são concatenados a um vasto acervo de políticas e programas que fazem parte de um governo aberto, como as políticas setoriais de saúde, educação, meio ambiente, assim como, as políticas transversais de direitos humanos e iniciativas mais específicas como a merenda escolar. Tais colegiados administrativos, portanto, passaram a simbolizar um novo espaço voltado a participação da comunidade em sua relação com o estado, a partir do momento que tornou possível o acesso da população e dos movimentos sociais as instâncias deliberativas.

Em virtude disso, o território brasileiro passou a ser mundialmente conhecido como um governo aberto no sentido de caminhar em direção ao fortalecimento democrático e inovação participativa da administração pública, visto que, a chegada da Carta magna de 1988 trouxe à tona dentre outras coisas a importância da participação popular nas arenas de decisão política, impactando diretamente a gestão pública e as políticas públicas (AVRITZER, 2006).

Sabe-se que, o Brasil foi um dos responsáveis pela fundação da parceria para o governo aberto (OGP, na sigla em inglês para *Open Government Partnership*), parceria esta que faz parte de uma iniciativa internacional onde se define espaços de interlocução entre a sociedade civil e governos que vislumbram avanços em governos abertos.

Como se vê, é justamente através dos colegiados da administração federal que a iniciativa de governo aberto tornou-se um dos principais pilares da recente democracia brasileira, ao combinar princípios de transparência, responsividade, prestação de contas, participação e controle social, substituindo a visão tradicionalista de governo onde o estado é sujeito único e individualmente responsável pelas políticas públicas.

Ocorreu que na recente democracia brasileira esses espaços de interlocução social sofreram demasiados ataques por parte de um governo que foi pautado no ativismo reacionário

e que tinha por finalidade única, chacinar e desconstruir esses espaços de interação social no tocante as políticas públicas, revelando a sua verdadeira essência, que é a de um governo fechado que não semeia e tampouco cultiva terrenos propícios a participação social e que se nega a ouvir a voz da sociedade, optando por resolver tudo sozinho ou por decreto, caminhando justamente em sentido contrário aos fundamentos e princípios que embasam o nosso estado democrático de direito.

Portanto, logo após o impeachment presidencial exaurido no ano de 2016, o país chamado Brasil parece ter perdido o seu rumo democrático, no que se refere a sua orientação programática como sendo um país de governo aberto e que ficou reconhecido internacionalmente por propiciar inovações participativas com o intuito de expandir a participação da sociedade nas deliberações do estado. Novos autores com suas ideias e interesses pessoais adentraram no novo ciclo pelo qual passaria as políticas públicas, visto que, a austeridade fiscal iniciada com a política implantada pelo governo Temer, cujo ponto de partida foi à aprovação de emenda do teto de gastos públicos que reduziu os orçamentos de inúmeros programas, sobretudo, os de cunho social.

É imprescindível mencionar que os impactos gerados pelo impeachment da presidente petista Dilma Rousseff, resultante do golpe de 2016, não foram apenas de índole fiscal, econômica ou administrativa, mas também, de acentuado declínio democrático e na gestão das políticas públicas com o maléfico desmonte das instituições participativas iniciado pelo governo que remanesceu a presidente impedida em 2016 e que teve prosseguimento com a eleição de Jair Messias Bolsonaro no ano de 2019, um político antissistema, com comportamento reacionário e de extrema direita, que meses após a sua posse como presidente resolveu ampliar o já aparente estrago causado pelo governo Temer ao editar o decreto presidencial nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que acabou com inúmeros órgãos colegiados pertencentes à administração pública federal, responsáveis por importantes políticas públicas.

Mas, a rigor, qual o significado que a “desconstrução”, contida no decreto nº 9.759/2019 trouxe para as instituições de participação democrática? Partindo dessa indagação, o objetivo geral deste trabalho é demonstrar a importância e resiliência dos conselhos gestores de políticas públicas no nosso atual estado democrático de direito, em face da desinstitucionalização expandida pelo governo Bolsonaro durante o período de sua gestão, de maneira a aferir os seus impactos sobre a existência e funcionamento dos conselhos *sine ira et studio*. Com o fim, de

alcançar o objetivo proposto, o método inicial pretendia proceder a pesquisa de campo nos conselhos gestores presentes nos municípios da região do Recôncavo da Bahia, partindo da premissa que mesmo sendo o decreto 9759 de 11 de abril de 2019, um ato normativo a nível federal, os seus efeitos também se estenderiam e vinculariam todos os colegiados presentes nos estados e municípios do país.

Todavia, nos anos seguintes ao início do presente trabalho dissertativo, fomos albardados por uma drástica pandemia do novo Coronavírus, que acabou resultando em um forçoso distanciamento social, devido ao agravamento do status epidemiológico do nosso país, desalentando nossos propósitos no que diz respeito à pesquisa de campo, fazendo com que a mesma passa-se a ser impraticável. Por esse motivo, tivemos que pensar novos planos para a concretização da pesquisa. Ocorreu que, após um copioso lapso temporal de estudos e ponderações, tendo em vista, a continuação da pandemia, restou decidido, que optaríamos em manter o objeto na sua essência, apenas com uma sutil mudança. No sentido que faríamos a partir de então uma pesquisa bibliográfica levando-se em conta o decreto 9759 de 11 de abril de 2019 e os seus efeitos no âmbito dos colegiados nacionais, desconsiderando a pesquisa em campo anteriormente proposta para os colegiados municipais presentes no Recôncavo da Bahia.

Iniciamos, por conseguinte, nossa pesquisa bibliográfica, fazendo uma vultosa busca, sobre fatos e dados oficiais presentes em relatórios nas plataformas digitais, bibliografias especializadas e nos debruçamos também sobre trabalhos acadêmicos anteriormente feitos que abordassem a mesma temática ou temática similar, Com o intuito de revelar novas noções e reflexões no que concerne ao objeto aqui pesquisado. Bem como declarou, Deslauries e Kérisit (2008, p. 134), “é preciso ler o que os outros escreveram antes de nós; de certa forma subir sobre seus ombros para conseguir ver mais além”. Ainda conforme, os ensinamentos dos mesmos autores, essa prática assenta-se sobre uma concepção da cognição considerada como cumulativa, segundo a qual o progresso de um serve de ponto de partida para o outro.

O nosso percurso de revisão bibliográfica nos permitiu confirmar que dentre os conselhos que tiveram o seu funcionamento mais impactado pelo decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 e medidas de desmonte, estão aqueles que guardam relação com as áreas de políticas onde as pautas tuteladas nesses colegiados se colocam em sentido contrário à agenda da política defendida pelo governo Bolsonaro, os quais apresentam em sua maioria uma menor resiliência, tendo em vista as suas duas dimensões.

É importante frisar, que a área que mais sofreu o impacto causado por esse decreto e medidas de desinstitucionalização foi o setor do meio ambiente, Isto é, foram extintos pela revogação 5 dos 16 colegiados o que corresponde ao expressivo percentual de 31 % dessas instituições. Todavia, foi o colegiado vinculado a área de direitos humanos quem mais sofreu mudanças, sendo um total de 11 colegiados num rol de 24, ou seja, 45, 83%. Em compensação os colegiados que foram menos afetados pelo decreto 9.759 foram os pertencentes à área de política social, em virtude de seu desenho institucional ser mais robusto e pelo fato de se encontrarem inseridos nas comunidades das políticas.

Como a proposta central do nosso trabalho é analisar os impactos que a desconstrução promovida pelo decreto 9.759 trouxe para o os colegiados da administração federal, tendo em vista o seu funcionamento e até mesmo sua própria existência, ressaltando a importância desses órgãos administrativos e sua resiliência diante de tal decreto e demais estratégias de desmonte de políticas públicas.

Para fins de análise empírica, utilizaremos o método de análise comparativa que, segundo Fachin (2001), é o método que “consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças”. (FACHIN, 2001, p. 172). Tal método se adequa aos objetivos, pois através dele é possível observar possíveis irregularidades, deslocamentos e alterações, além de “construir modelos e tipologias, identificando continuidade e descontinuidade, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais.”. (SCHNEIDER, SCHMITT, 1998, p. 2).

Procedemos então, à elaboração de um banco de dados legais já existentes, (BRASIL, 2014; BEZERRA, 2021), com o intuito de sistematizar informações oficiais sobre os colegiados da administração federal e suas diferentes vertentes nas políticas públicas, no sentido de analisar informações que sejam aptas a evidenciar os limites jurídicos e institucionais de tal decreto. Assim, buscamos entender o que estava regulado por lei e o que estava regulado por decreto antes da edição do decreto 9.759 de 11 de abril de 2019, e qual a relação das alterações legais observadas com as diretrizes gerais estabelecidas pelo decreto. Todas essas informações foram colhidas, por meio de consulta nas seguintes fontes: diário oficial da união, portarias, leis e decretos; sites oficiais de governo; site do Supremo Tribunal Federal com inteiro teor das decisões; e solicitações de informação por meio da Lei de Acesso à Informação. Estão incluídos no levantamento principalmente conselhos, mas também comissões, comitês, fóruns e qualquer

outra nomenclatura oficialmente utilizada para um órgão colegiado, exceto aqueles meramente governamentais.

De acordo com a literatura e com as informações presentes nos bancos de dados analisados, nos permitindo proceder com uma análise distinta de cada contexto. Neste caso seguimos à classificações elaborada por Bezerra (2021), onde conforme observamos se o colegiado observado ainda continua em atividade ou passou por alguma alteração, indicando a classificação conforme sua área de política pública. O Cenário Regimental Estrutural nos permite atestar se o colegiado analisado passou por alguma alteração estrutural no seu regimento, a partir da publicação do decreto 9.759 e das medidas de desmonte posteriores a este, ou se o mesmo chegou a ser revogado pelo fato de seu regimento ser contrário ao disposto no decreto.

Já no Cenário de Registro de Atividade permite evidenciar se efetivamente ocorreu alguma reunião no colegiado observado, a partir do cenário de publicação do decreto 9.759 de 11 de abril de 2019, entendendo como inativo aquele colegiado em que não se atestou registros de reuniões a partir dessa data. E, no cenário conforme o foco da macro área, permite classificar o colegiado, de acordo com sua área de foco na política pública, ou seja, de acordo com sua macro área: 1) políticas sociais; 2) direitos humanos; 3) infraestrutura; 4) meio ambiente; 5) desenvolvimento econômico; 6) transparência e informação; 7) desenvolvimento sustentável (BEZERRA, 2021).

Para tanto, essa dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro versa sobre a questão da democracia grega ateniense, como importante sistema político, e vista como berço da civilização ocidental e marco do ideário da participação social, fazendo uma breve reflexão sobre suas definições e seus princípios valorativos, tendo em vista as tipologias democráticas na atualidade. Faz ainda uma importante elucidação sobre os modelos de Estado Liberal, Estado de direito e Estado de Bem-Estar, levando-se em consideração o nosso atual estado democrático de direito.

O segundo capítulo aborda aspectos históricos dos conselhos populares, atentando para seu caráter revolucionário esquerdista oriundo dos “*Soviets*”, ressaltando a sua importante função institucional de articulador popular e de meio de controle social. Retrata também a

questão do golpe de 2016 como um momento de ruptura democrática e de desmonte das políticas públicas.

O terceiro capítulo discorre sobre os riscos e impactos que a publicação do decreto 9.759 de 11 de abril de 2019, trouxe para a democracia brasileira e seus colegiados de participação popular, evidenciando a crise enfrentada por essas instituições no que diz respeito a sua desconstrução, desinstitucionalização e resiliência. Por fim o quarto capítulo demonstra os resultados que foram obtidos pela pesquisa, por meio de análise comparativa, executada por meio de coleta de informações e dados em plataformas do governo, artigos, trabalhos acadêmicos e relatórios, de maneira, a demonstrar o que motivou o governo Bolsonaro a tentar extinguir as instancias de participação popular e como ficou a posição do Brasil no ranking da plataforma que mede o índice global de democracias diante de tamanho cenário de retrocesso institucional resultante do decreto 9.759/2019 e das medidas de desmonte, procedemos também a análise de alguns Conselhos Nacionais, com o intuito de deixar evidente como se deu e o que ocorreu com o funcionamento dessas instituições diante de tal contexto político adverso. Por fim procedemos ao demonstrativo por meio de dados percentuais, quais foram às áreas temáticas de políticas públicas que mais foram impactadas com o decreto 9.759/2019 e medidas de desinstitucionalização propostas pelo governo Bolsonaro.

1. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, CONSELHOS GESTORES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Este capítulo apresenta breves conceitos e reflexões sobre o auge da política grega ateniense, destacando os mais variados conceitos de democracia que são usados como referência até os dias de hoje. Retomamos também importantes comparativos entre o Estado Liberal, Estado de direito e Estado de Bem-Estar, tendo em vista o nosso atual estado democrático de direito.

1.1 O nascimento da democracia grega ateniense e suas principais definições

Em similitude com uma concepção humana é perfeitamente cabível afirmar que “a democracia nasceu” (KLEIN, 2006), esta asserção certifica o entendimento de que existiu um momento que foi anterior ao seu “nascimento”, associando “nacer” e “construir”. Tal como, ao nosso nascimento passamos por uma gestação, a democracia também foi concebida

(construída) passando por um “período gestacional” (KLEIN, 2006), intensamente agitado como nas contrações de um parto. Neste período, os inumeráveis conflitos foram os incumbidos pela estruturação de uma forma de governo (substantivo) e de governar (verbo significativo que indica ação). Por outro lado, podemos acrescentar que tal período foi imprescindível para a formação de um “*corpus*” cuja desenvolvimento seguiu a trajetória da história política das populações do ocidente.

O “período gestacional” de concepção da democracia, conforme assevera Klein (2006), foi sublinhado por mutações gerais e locais de cunho cultural e social relacionadas quase sempre às formas de “administração” das estruturas organizacionais e espaços de deliberação, levando em consideração questões geográficas e demográficas. Tais mutações foram amplamente planejadas em um “processo de formação, gradual e cumulativa” (KLEIN, 2006), que floresceu na sociedade grega ateniense com maior exaltação. Todavia, Klein está convencida de que o processo de concepção da democracia está umbilicalmente relacionado com a obtenção de direitos políticos pelos cidadãos, ou seja, pela expansão dos limites da cidadania até hoje em percurso.

Este processo se deu por meio de inúmeras lutas e reivindicações sociais que estabeleceram limitações ao poder da nobreza. Portanto para a autora foi justamente esse fato que propiciou o amplo desenvolvimento dos direitos políticos e, por conseguinte, a acessibilidade ao poder político por parte dos cidadãos. O desenvolvimento amplificado de direitos foi o que constituiu a cidadania e está eclodiu na democracia e em virtude disso os vocábulos democracia, cidadania, política e direitos conservam um vínculo semântico, etimológico e historicamente cognoscível e analisável.

Reporta-se ao vocábulo democracia como um triunfo de direitos, que são pressupostos elementares e fundantes da cidadania, que foram aceitos e reconhecidos “através da limitação institucional do poder de governo” (KLEIN, 2006). A democracia brotando para impor limites ao poder governamental e ampliar os direitos participativos políticos, ou seja, o funcionamento da cidadania alcançada que, por sua vez, incentivou a democracia revigorando-a e fazendo-a *locus* da cidadania. Portanto, o nascimento da democracia está associado com a conquista de direitos políticos, que são frutos de inúmeras lutas e reivindicações de cunho social que impuseram limites ao poder da nobreza. Segundo Comparato (2003) o primeiro passo decisório na admissibilidade existencial de direitos que devem ser sancionados a todos e não como mera

aceitação dos que exercem o poder, foi dado através da limitação institucional do poder de governo.

A origem e o desenvolvimento da democracia no hemisfério ocidental nos dirigem ao começo da “civilização” quando com os gregos foram criadas as definições de *polis*, de onde se arquitetaram os alicerces sociais para o fortalecimento de formas de governo que se voltasse para a administração direta dos interesses da coletividade, originando as cidades e as relações de cunho efetivamente político ao redor de interesses públicos e privados e na formação de palcos para as discussões e processos de tomada de decisões.

Portanto o processo democrático ocidental se originou na cidade de Atenas na antiga Grécia Clássica no intercurso dos séculos V e VI a.C., daí a imprescindibilidade e a indispensabilidade de rememorar a democracia “nascida” na Grécia que a partir de Atenas (JAGUARIBE, 1982) trouxe desde aquele período a controvérsia da relação do indivíduo com o poder, isto é, da participação privativa referente à tomada de decisões políticas sobre a coletividade.

Dessa forma, o processo democrático Grego foi fruto de variadas transformações políticas, econômicas e sociais que ganharam expressão mais acentuada na cidade de Atenas devido as suas peculiaridades territoriais e econômicas e que trouxeram certa vantagem social e enriquecimento aos proprietários de terra e aos comerciantes. No entanto, o prestígio vantajoso dessas classes cresceu ainda mais quando estes passaram a ter atuação participativa na defesa dos seus territórios. A consequência advinda desse prestígio e enriquecimento levou a atos reivindicatórios e de insatisfação que aclamavam por reformas e participações nas deliberações políticas, que acabaram resultando em intensas lutas sociais.

Tais atos incentivaram certas cidades gregas a conferirem a homens de “boa reputação” o ofício de elaborar as leis, denominando-os de “tiranos” (senhores em grego). Portanto, esses homens com poderes de governança passaram a defender os direitos do povo contra as regalias ou privilégios da classe nobre, ampliando os seus direitos e conferindo a possibilidade de os indivíduos se apartarem do poder dos clãs familiares.

Nessa conjuntura, marcada por insatisfação e reivindicação, tornaram-se evidente algumas iniciativas que diminuiram o poderio da classe nobre. O estadista Sólon, em 594 a.C. uniu os direitos políticos às fortunas e não mais as regalias de sangue ou afinidades familiares,

possibilitando que os cidadãos mais ricos tivessem a oportunidade de se tornarem arcontes (membros de uma assembleia) e de participarem da *Ekklésia* que era a assembleia do povo grego. Foi também instituído um novo conselho denominado *Bulé* ou senado e um tribunal popular. Também o tirano Pisístrato que governou a antiga Atenas entre 546 a.C. e 527 a.C. ampliou o número de pequenos proprietários por meio do confisco das terras dos nobres, favorecendo as vertentes culturais e econômicas atenienses, o que limitou o poderio da nobreza, à medida que novos direitos foram sendo alcançados pelos cidadãos. Portanto a democracia tem seu pleno desenvolvimento vinculado a essas lutas e reivindicações populares que impulsionaram na ampliação dos direitos da população ateniense.

Na cidade grega de Atenas a democracia era exercida diretamente pelo povo que governava por meio das assembleias que deliberavam acerca das principais políticas a serem adotadas num dado momento. Como as de cunho econômico e as relativas a impostos e as defesas contra-ataques externos, para que estes pudessem desempenhar seu voto acerca das decisões de interesse geral ou coletivo, além de poderem ser apontados para cargos públicos por meio de sorteio, ser membro de júris e ainda dispensar e colocar no ostracismo os representantes governantes cujas ações eram consideradas nocivas ao bem comum e aos interesses da coletividade no geral.

Nesse sentido a democracia era idealizada como “consequência natural da política”, tendo sido estabelecida como governo de um povo, em que a administração era exercida pelo próprio povo no que tange aos interesses públicos a partir de deliberações coletivas. De acordo com Klein, essas assembleias aconteciam em locais abertos ao público durando aproximadamente um dia e se constituíam em agremiações com enorme interatividade dos cidadãos (KLEIN, 2006).

O processo democrático grego envolvia dois princípios basilares que se referiam por um lado, à igualdade dos cidadãos perante a lei (isonomia), e, por outro ao correspondente direito de se expressar na assembleia (isegoria), a sua vigência originou uma nova gênese de relações de poder consolidada quando o entendimento de democracia foi retomado na modernidade política a partir dos séculos XVII e XVIII. Todavia, cumpre ressaltar, que a democracia grega era bastante restrita e que somente começou a mudar a partir da Revolução Francesa e do Iluminismo moderno que por intermédio do republicanismo passaram a defender uma efetiva participação política de todas as classes sociais, porém, as mulheres não tinham ainda uma

efetiva participação democrática ativa nos países republicanos fato que somente começou a ser corrigido com a explosão do movimento feminista das sufragistas, que resultou na liberação do voto feminino pela primeira vez história da democracia, o que ocorreu na Nova Zelândia em 1893.

O vocábulo democracia está umbilicalmente ligado ao escritor grego Heródoto, como sendo o primeiro a utilizar esse termo de forma escrita e com conotação semântica filosoficamente política- administrativa (MOSSÉ, 1982), pois ao apreciar Atenas o “pai da história” (usando a expressão de Cícero) guardava um olhar de admiração no que tange ao modelo organizativo da política ateniense, que segundo ele articulava complementarmente democracia e liberdade (SARTORI, 1994), de acordo com o argumento que o mesmo apresenta em sua obra Histórias datada de 440 a.C. Portanto, nos originais de Heródoto a palavra democracia é composta por dois vocábulos gregos que unidos provocam uma concepção única de relações entre governados e governantes: “demos” que significa povo ou muitos, relacionando-se a pequenas sociedades ou comunidades locais que eram constituídas por um pequeno número de pessoas e “*Kracia*” que expressava governo ou autoridade se contrapondo ao hábito político adotado até então, ou seja, ao governo de um sobre os outros (monarquia) ou de poucos sobre muitos (oligarquia), no entanto, o conceito de democracia passou a evocar o que tanto Aristóteles como Platão observaram a respeito da ideia de uma forma de governo desempenhada por muitos, visto que, seria um equívoco considerar esse fato uma democracia. Pois apesar de ser um governo para muitos e exercidos por muitos não englobava a todos já que restaram excluídos da cidadania mulheres, escravos e trabalhadores braçais.

Para muitos, Heródoto foi Péricles na sua oração sepulcral quem utilizou pela primeira vez como forma de homenagear os heroicos guerreiros em Peloponeso a afirmação de que a democracia é o governo “do povo, pelo povo e para o povo”, uma declaração tomada como memorável após ser usada por Abraham Lincoln no século XIX. (HELD, 1987). Mas a colaboração de Péricles resultado de sua observação como estadista foi muito além; no seu afamado discurso ele sugestionou como apontam alguns especialistas que a democracia formada em Atenas se referia a dois ideais completivos: a separação equitativa referente ao poder de exercer deliberações coletivas e o julgamento dos cidadãos referente ao processo de tomada dessas deliberações e as suas conclusões. Esses ideais iriam transformar-se, ao longo das alterações históricas, que originaram a democracia hodierna nos primordiais pilares de

definição do vocábulo democracia diferenciando de modo claro esse regime de possibilidades do autoritarismo e do totalitarismo.

1.2 Dos princípios valorativos democráticos da era ateniense as tipologias democráticas na atualidade

Segundo Finley (1988), o triunfo prático da democracia ateniense teve como parte primordial o significado de comunidade fortificada pela religião do Estado, por seus mitos e suas tradições. A revolucionária democracia ateniense assentava-se em grande parcela, na sua exclusividade, que pode ser demonstrada através de algumas peculiaridades que serão supracitadas nos parágrafos seguintes.

A costumeira pólis grega (cidade-estado) se caracterizava por seus aspectos envolvendo a unidade, solidariedade, participação, apesar de possuir uma cidadania demasiadamente cerceada. A marcante intervenção do estado na vida dos seus cidadãos, todavia, somente uma pequena parcela dos cidadãos desempenhava efetivamente a cidadania.

As atividades que os cidadãos desempenhavam não eram voltadas apenas para a administração, serviço militar, elaboração de leis, júri popular, cultos religiosos, jogos e espetáculos. Estes também atuavam como sentinelas, vigiando e controlando o grande número de indivíduos que não podiam se posicionar em certos aspectos envolvendo o estado. Os cidadãos gregos possuíam dois direitos incontestáveis: isonomia – igualdade diante da lei, e *isegoria* – direito que envolve o ato de manifestar e debater opiniões em público. A política cultural ateniense era pautada em homens adultos na qual apenas podiam posicionar-se homens com mais de 20 anos. Já as mulheres não detinham direito político algum e seus direitos civis eram rigorosamente limitados (HELD, 1987).

Portanto, existiam inúmeros residentes na cidade de Atenas, que também não podiam exercer a vida política. Como é o caso dos imigrantes que tinham suas famílias assentadas em Atenas há vários anos. Os estrangeiros apesar de pagarem seus impostos e taxas, prestarem serviço militar e desempenharem trabalhos de cunho artístico e intelectual, além de terem sua participação política vetada, não podia contrair matrimônio com mulheres atenienses. Os escravos também eram excluídos da vida política sendo que esses eram em grande parte

prisioneiros de guerra que realizavam apenas trabalhos voltados para agricultura, mineração e de cunho doméstico.

Dessa forma, conforme as peculiaridades que foram explicitadas torna-se notório o fato de que o sistema democrático ateniense, tinha uma natureza totalmente excludente, levando-se em conta a supressão da participação política de boa parte dos seus residentes, tomando-se como base o grupo de habitantes da cidade e seu regime laboral escravocrata. Todavia se observada sob a ótica dos cidadãos que podiam participar da vida política ateniense, existia uma inquietação para que todos aqueles que fossem incluídos nessa vida política tivessem efetivamente condições de participar. Nesse sentido os processos de deliberação e preferência eram bastante intensos e consentiam que os inúmeros grupos se defendem os seus ideais. Existia também uma previsão remuneratória aos cidadãos mais pobres para que pudessem marcar presença nas assembleias. Outra especificidade da democracia ateniense foi à cooperação participativa de grupos de pessoas com os mais variados níveis de formação, o que de acordo com Finley (1998), retratou um arrojo participativo bastante revolucionário naquele período.

Camponeses, comerciantes e artesãos, eram cidadãos lado a lado com os instruídos das classes mais altas. A integração de tais pessoas na comunidade política, como membros participantes, novidade estarrecedora para a época e raramente repetida por daí adiante, resgata parte da importância da democracia antiga, por assim dizer. (FINLEY, 1998, p. 29).

Entretanto, este sistema expôs seus empecilhos e pontos de oposição. O sistema político ateniense parece ter sido excessivamente exagerado e concorrente do ponto de vista da rivalidade (HELD, 1987). O poder não era dotado de uma sistemática constitucional e governamental. Isso consentia que guerras políticas fossem travadas, assumindo um formato individualizador, ou seja, de cunho pessoal que poderia resultar em exclusão ou até mesmo óbito. Outro aspecto relevante da sistemática democracia ateniense diz respeito à origem daqueles que faziam parte da assembleia e do conselho, que na maioria das vezes eram oriundos de uma classe elitista constituída por seres sociais de famílias ricas e bem estruturada.

O ideário da democracia ateniense foi pautado em três valores políticos: isonomia entre os habitantes, liberdade e respeito pela lei. Todavia tais valores consolidavam-se apenas nos direitos daqueles que eram considerados habitantes da cidade.

Aqueles que eram considerados habitantes, ou seja, cidadãos atenienses eram tratados de forma isonomia, isto é, igualitária pela democracia. Esta igualdade era advinda por meio de

dois critérios, o critério do nascimento e o critério da descendência ateniense. Aristóteles definiu a liberdade como sendo indissociável da igualdade, partindo de dois pontos: liderar no sentido de governar e ser liderado no sentido de ser governado e viver como se preferir, ou seja, alguns critérios principiológicos de igualdade precisavam prevalecer para que um cidadão pudesse governar e ser governado. (COMPARATO, 2003) A saber, o atuar na vida política era feito mediante remuneração financeira, de maneira a não prejudicar os mais desprovidos; o poder oriundo do voto era igualitário para todos os cidadãos; e por fim, o direito de ocupar um cargo ao menos era a princípio igual para todos os cidadãos.

No que se refere ao segundo critério assentado por Aristóteles, viver como se preferir, este se opunha à circunstância do escravo que vivia da maneira que o seu dono desejava. A democracia, portanto, pautou-se nesse critério princípio lógico de modo a garantir que um cidadão não deveria viver consoante a vontade de um único ser humano, mas sim se levando em conta a vontade da coletividade ou geral, da qual ele foi membro participativo e a qual foi aderida por ele por vontade própria.

No que diz respeito às leis, Comparato (2003) destacou o significado que os gregos concederam ao *nomos*, uma regra emanante do equilíbrio e da racionalidade e não da simplória vontade seja ela oriunda do povo ou dos seus governantes. Em virtude disso os atenienses mantinham uma respeitabilidade aos seus códigos e as suas leis. Apesar da educação, enquanto método instrutivo, não ser considerado um elemento determinante para fins democráticos na Grécia Antiga, esta forma de governar modificou o ideário educacional da época.

A atuação dos cidadãos feita de forma direta amparava-se no direito de expressão (*isegoria*), deliberação e defesa, em público, das suas opiniões. Duas capacidades passaram a ser então admiradas para absoluta prática desses direitos: capacidade de manifestar-se com clareza e poder de convencimento. A vigente educação grega pregava como padrão, a preparação de um bom orador, que conseguisse falar em público, argumentando e persuadindo os outros. Os responsáveis por essa incumbência passaram a ser denominados de sofistas que eram grandes mestres da retórica grega que procediam a viagens de cidade em cidade fazendo discursos públicos de modo a atrair estudantes dos quais cobravam certas taxas para oferta-lhes educação. A sua principal metodologia consistia em ensinar os jovens a elaborarem argumentos

que fossem favoráveis e contrários a uma mesma ideia, de maneira que fossem sempre capazes de manter as suas opiniões, argumentado e contestando durante as assembleias.

Todavia, a educação apesar de não ser vista como um elemento preponderante no que tange a participação política há que se considerar o seu valor no mundo grego enquanto método instrutivo formal. Já que esta formação abordava o crescimento das faculdades morais, do sentimento de responsabilização cívica e de identidade com as tradições e valores comunitários.

Em uma sociedade pequena, homogênea, relativamente fechada, em que todos se conheciam, era perfeitamente válido chamar as instituições fundamentais da comunidade- a família, o “clube” em que se reuniam para comer, o ginásio, a Assembleia- agentes naturais da educação. Um jovem se educava comparecendo à Assembleia; ele aprendia não necessariamente o tamanho da ilha da Sicília (uma questão puramente técnica), mas as questões políticas que Atenas enfrentava, as escolhas, os debates e aprendia a avaliar os homens que se apresentavam como políticos atuantes, como líderes.” (FINLEY, 1988, p. 42).

Dessa forma, pode-se dizer que a ética e a política estavam misturadas com a vida política da polis, pois nesse modelo democrático o ser humano era concebido como o público e os valores e virtudes se entrelaçavam com o cotidiano político grego. A grandeza ética do “dever ser” estava visceralmente atrelada à política, visto que, a reflexão grega correlacionava à virtude do indivíduo ao do cidadão: os seres humanos somente se realizariam de forma plena por meio do desempenho da vida política. Essas peculiaridades exprimiram-se no engrandecimento do modelo democrático ateniense que contou com o empenho a cidade- estado republicana e com a submissão da vida particular aos interesses públicos e ao bem comum.

1.3 Da decadência da democracia na antiguidade a sua renascença na modernidade

Por volta dos anos 431 e 404 a.C., o conflito entre Atenas e Esparta pelo controle das cidades gregas conhecida como guerra do Peloponeso, encabeçou a decadência das cidades gregas independentes, conflito este que desencadeou também o epílogo da democracia na antiguidade. A aniquilação do império Romano por volta de 453 d.C. inaugurou o surgimento de um novo ciclo da narrativa humana: a idade média que trouxe em seu bojo uma civilização hodierna pautada sobre preceitos religiosos e hábitos germânicos (COMPARATO, 2003).

Os cronistas dividem a idade média em dois momentos. O primeiro deles que ocorreu por volta de 453 d.C. até metade do século XI foi marcado pelo feudalismo e aniquilação dos

poderes políticos e econômicos. Já o segundo que se estendeu entre os séculos XI ao XVI foi assinalado pelo esforço em se restaurar a singularidade política, ressaltando-se nessa época a ideologia absolutista concretizada em governos despóticos. Fazendo com que o sistema democrático saísse do panorama político por um vasto período.

O fato de a visão de mundo do cristianismo ser divergente do ideário grego ocasionou a conversão da estrutura lógica da atuação política em estrutura teleológica. Nesse sentido o “bem político” foi sucedido pelo bem que se assentava submetido à vontade divina (HELD, 1987). Todavia, certos princípios gregos foram conservados pelo cristianismo. A circunstância da igualdade foi um dos princípios valorativos que permaneceram, apesar de ter obtido uma significação completamente diversa da igualdade defendida pelos gregos. Portanto a *isocoria* grega consistente no princípio da igualdade passou a ser concatenada à religião, corporificando a máxima de que todos os homens são iguais perante Deus.

A veracidade una e sagrada perdurou até ser aniquilada pela Reforma Protestante. Na observação de Hild (1987) o intervencionismo da Reforma Protestante além de contrariar a competência e soberania papal, propôs indagações no que diz respeito à obrigatoriedade política e ao respeito, inquirindo a quem era devida a lealdade. Portanto, o ideário de que os poderes do estado deveriam ser desagregados da fé religiosa foi se fortalecendo. Outra interferência do movimento protestante diz respeito a uma nova noção de cidadão. A idealização preponderante passou a ser de “indivíduo”, consciencioso do seu acaso, posto que, entre Deus, o julgador e o indivíduo não existiam mais mediadores.

A renascença democrática está vinculada as mudanças no quadro econômico, político e social que aconteceram na Europa a contar do século XV e que ascenderam com as insurreições burguesas por volta dos séculos XVII e XVIII. Essas insurreições declararam a elevação de uma nova ordem social e o seu desejo por notoriedade e poder em um ordenamento raramente flexível e gerenciado por concessões e regalias políticas e econômicas eternizados pela sucessão. As discordâncias, ponderações e definições teóricas nos séculos XVII e XVIII estabeleceram o ideário liberal na Europa e na América do Norte, destruindo o arcaico regime autocrático e absolutista e reavendo o modelo democrático.

A hodierna democracia, foi reelaborada quase no mesmo momento que na América do Norte e na França, como a maneira política descoberta pela burguesia para dizimar as antigas

regalias dos dois grupos fundamentais que era o clero e a nobreza, de modo, a responsabilizar o governo perante a burguesia (COMPARATO, 2003). Nesse sentido é notório que a essência da renascida democracia não era o amparo ao povo pobre em contraposição a maioria rica, mas sim o apoio aos patrões ricos contra um modelo que era marcado em conferir prerrogativas para certos grupos em um governo considerado abusivo. O sustentáculo valorativo deste êxito democrático renascido ocorreu por meio da teoria liberal que validou a propriedade privada como sendo um direito natural que já nasce incorporado ao homem como é o direito à vida.

O pai do liberalismo John Locke (1632-1704), considerado um dos principais teóricos revolucionários do contrato social, influenciou com as suas inspirações a nova ordenação política: como critério de participação no governo (conservar direitos) era essencial ter algo a ser defendido que fosse conectado com a propriedade privada (HIRANO, 2019). Deste modo, a procura sobre o Estado referia-se ao que era de interesse dos senhorios da propriedade privada, a saber: o anteparo da propriedade, liberdade e dos contratos comerciais.

Sabe-se que essas inspirações revolucionárias ao enalteceram os direitos do cidadão, tutelando suas liberdades civis e políticas em contraposição ao apoderamento do poderio estatal, guarneceram os sustentáculos para uma nova ordem democrática que se reproduziu a partir da dilatação das noções de cidadania e da amplificação gradativa de direitos.

Como se vê, nesta recente ordem democrática, os grupos de trabalhadores se entenderam como sujeitos capazes de exigirem maiores demandas do estado no que se refere à ampliação de direitos da cidadania, passando a incentivar revoluções públicas de cunho político-social que compeliram o estado liberal a amplificar a cidadania política, de modo, a dilatar os seus direitos. Portanto essas demandas que recaíram sobre o estado rogavam por empregos, medidas previdenciárias de proteção para quem estava impedido de trabalhar, por ensino gratuito, por moradias populares, assistências médicas e assim por diante.

Com o epílogo da segunda guerra mundial, a atemorização das revoluções comunistas fez com que fosse criado um estado pautado no assistencialismo e no intervencionismo firmado nos direitos sociais universais do cidadão, de modo, a resguardar o método de produção capitalista, era o chamado Estado de bem-estar social ou *Welfare State*. O estado então passaria a interferir no campo da economia, ajudando financeiramente empresas privadas do setor

industrial, de lavouras, e comércio, mantendo o monitoramento sobre os preços, salários e taxas de juros.

No âmbito social este intervencionismo estatal se deu a partir da responsabilização assumida diante de uma conjuntura de serviços públicos sociais, tais como, saúde, educação, moradia, transporte, previdência social, seguro-desemprego entre outros, já no plano da política esse atendimento foi direcionado as questões da cidadania e no tocante ao sufrágio universal. Dessa forma o processo democrático vem assumindo feições que mudam conforme os aspectos de tempo e espaço. A sua desenvolvimento política chega ao auge com o triunfo do sufrágio universal, todavia, seu engrandecimento social encontra barreiras nas formas de produção econômica e na dificultosa conexão entre os interesses econômicos e sociais.

Descrito por Bobbio (1986) como o “pai da democracia moderna”, Jean Jacques Rousseau tutelou a democracia direta, não obstante preconizasse ser incrédulo na probabilidade de sua existência, “reconhecendo que nunca houve nem nunca haverá uma democracia direta”. Nesta conjuntura discursiva, o autor salienta que “se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata”, visto que, existindo mediação, não existiria obviamente democracia direta (BOBBIO,1986, p.27). Para que existe democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa, ele mesmo, nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário (BOBBIO, 1986).

Rousseau renovou à maneira de se pensar a política e as ações de administrar, em outras palavras, as formas de governabilidade “ao propor o exercício da soberania pelo povo, como condição primeira para a sua libertação”, como reitera Milton Meira do Nascimento (2006). Para Bobbio, esta indagação circunda nuances distintas e não pode ser analisada com singeleza, dentro do cenário do individualismo, posto que, a peculiaridade da antiga democracia outorgou espaço à multiplicidade das democracias modernas, provocando discordâncias naturais, defronte, do intrincado novo molde democrático.

[...] os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas termos de ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existissem apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma à outra somente pode ser posto através de um

continuum no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda” (BOBBIO, 1986, p. 52).

Bobbio (1986) exclama para que fiquemos atentos às “definições mínimas de democracia”, seja no seu formato direto ou indireto, corroborando que ambas podem existir simultaneamente em identidade com as situações sociais, os espaços e os tempos, os grupos, os valores históricos. Ao versar sobre a democracia, Sartori (1994) aponta a seguinte relação:

A democracia direta permite a participação contínua do povo no exercício direto do poder, ao passo que a democracia indireta consiste, em grande parte, num sistema de limitação e controle de poder. Nas democracias atuais, existem os que governam e os que são governados; há o Estado de um lado, e os cidadãos, de outro; há os que lidam com a política profissionalmente e os que se esquecem dela, exceto em raros intervalos. Nas democracias antigas, ao invés, essas diferenciações tinham muito pouco significado” (SARTORI, 1994, p. 37).

A indagação hipotética essencial da política quando aborda o aspecto democrático não é saber qual dos dois moldes de democracia seria a mais adequada ou menos adequada, mas compreender onde se inicia e se encerra cada uma delas, investigando as interações, as contingências e as opções que as complementem, integrem ou isolem. Desta forma, a questão envolvendo a representação e sua ligação com a democracia encontrar-se-á, eternamente inconclusiva e nos destina as práticas políticas contidas na história.

No que se refere à representatividade e a democracia, pode-se dizer que a relação hodierna existente, é resultado da construção histórico-cultural progressiva e econômica que as classes dominantes (burguesia), de acordo com os seus padrões de privilégios exerciam sobre as classes dominadas (proletariados). Esta relação concretizou o ideário de que era a classe burguesa quem deveria proceder as decisões já que foram escolhidas pela classe do proletariado. Todavia, as citadas “classes dominadas”, estruturadas em torno dos seus interesses, passaram a propor a elaboração de novos direitos e a validação destes em esferas sociais anteriormente marginalizadas (BOBBIO, 1986).

Nesta jogatina social, os movimentos sociais de resistência e a classe dos trabalhadores iniciaram as suas exigências por ampliações e alargamentos de direitos e exercício do poder político, contestando a representatividade e apontando a participação como caminho fundamental a ser seguido pela democracia. As controvérsias envolvendo a representação e a representatividade tornou-se corriqueira nos palcos políticos não estatais, integrados por dominâncias populares e comunitárias que passaram a deliberar os trajetos que a democracia deveria seguir. Nesse cenário, Rousseau ressurgiu para justificar algumas destas controvérsias.

No seu debate sobre democracia Rousseau a vinculava à soberania que se encontrava intrincada a vontade popular ou coletiva (ANTUNES, 2006). Assim “só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum” (ROUSSEAU, 2001, p. 39). Para este autor, o poder soberano, consistia no exercício vontade do povo, devido a isso, não estava sujeito a ser alienado ou agregado, posto que, o soberano sendo “um ser coletivo”, um ser e estar contínuos não poderia ser retratado por outro, pois, conforme Rousseau, o “poder pode ser transmitido, mas não à vontade”. Nesse sentido, a “soberania é indivisível pela mesma razão de ser inalienável. Porque ou a vontade é geral, ou não, ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele” (ROUSSEAU, 2001, p. 40).

Ao descrever a democracia, pressupõe que o “soberano pode confiar o governo a todo o povo, ou à maior parte dele, de modo que haja mais cidadãos magistrados que cidadãos simples particulares. Essa forma de governo se chama democracia” (ROUSSEAU, 2001). Neste contexto fica notório que a sua descrição de democracia está relacionada ao máximo ou mínimo de populares que participam do “soberano”. Em virtude disso Rousseau censura e contraindica a representação política, percebendo que depositar deliberações de cunho políticos a poucos seres sociais e não a coletividade era degradar a soberania, a vontade da coletividade. A democracia rousseauniana é, portanto o desempenho da soberania pelo povo.

Não se pode representar a soberania pela mesma razão que se não pode alienar; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo. A ideia dos representantes é moderna e nos vem do governo feudal. Nas antigas repúblicas, mesmo em monarquias, nunca o povo teve representantes, e era desconhecida tal expressão (ROUSSEAU, 2001, pp. 91-92).

Bobbio (1986) ao refletir sobre a representação democrática elucida que a “expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Portanto, o vocábulo estado representativo, convicções políticas modernas, resulta no processo de participação para escolha de representantes e não no poder de decidir. Acerca da representatividade política, Bobbio aconselha que se delibere com certa ponderação os “poderes do representante” e o “conteúdo da representação” assim como, “representação partidária” e “representação orgânica,” todas primordiais para o entendimento das expressões democráticas nos tempos hodiernos (BOBBIO, 1986).

Debatendo sobre a probabilidade de uma “democracia integral” como método para planejar todas as formas de democracia, suas instituições e exigências, o autor declara que “democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de onde haja uma não pode haver a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente”. E finaliza afirmando que “num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são consideradas em si mesmas, suficientes”. (BOBBIO, 1986. p. 52). Dessa forma, identificamos que tanto a democracia direta quanto a representativa tem seu lugar no decurso da história das formas de governo, todavia, dadas as presentes imposições sociais, a participação da sociedade na seara política nos processos de tomada de decisão tornou-se meta contínua, visto que, “um sistema baseado na participação é mais seguro ou mais gratificante que um sistema baseado na representação” (SARTORI, 1994, p. 38).

Os últimos decênios da democracia brasileira mostram que ela não foi suficiente para atender as inspirações sociais na sua completude, acima de tudo, dos mais desvalidos, que, sob todas as perspectivas, permanecem marginalizados e suprimidos das decisões políticas do país, ainda que constatem ascensões mínimas (FORACCHI, 1982). E esta não é uma particularidade do estado brasileiro, posto que a “democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo” (BOBBIO, 1986, p. 9).

[...] nenhum dos regimes democráticos nascidos na Europa após a segunda Guerra Mundial foi abatido por uma ditadura, como ocorrera após a primeira. Ao contrário, algumas ditaduras que sobreviveram à catástrofe da guerra transformaram-se em democracias (BOBBIO, 1986, p. 9).

A democracia restringida à compreensão das formas governamentais tornou-se a “mola propulsora” dos “governos modernos” e encontra-se em constante “estado de aperfeiçoamento”, impulsionada pelas moções sociais de classes, histórico-culturais e políticas que, sob vigorosa pressão estruturada e contrariamente conflituosa vêm preconizando o alargamento de suas dimensões filosófico-pragmáticas, se contrapondo de forma lenta as conjecturas liberais/ neoliberais e seguindo da democracia representativa para a democracia participativa. Este procedimento se instaura, a partir do momento que a sociedade civil organizada caminha em rumo para além das especificidades deliberáveis de nossa democracia abrindo espaços para a discussão a respeito da representação, representatividade, e participação política para o efetivo controle estatal em sua atuação na esfera pública.

No caso do estado brasileiro, pautado em um regime democrático de direito, sob uma forma de governo republicana, a questão da representação tornou-se alvo de inúmeras censuras por parte das moções sociais e entidades de classe. Em virtude disso estes movimentos sociais passaram a impor o direito de participar ativamente nas decisões dos poderes Executivo e Legislativo em todas as esferas governamentais, como previsto pela Carta Magna de 1988. Portanto os tempos atuais impõem uma “outra democracia” que seja fundada na concretização de um governo em que todos possam participar na elaboração, definição e efetivação de políticas públicas e que possam proceder a partir de instâncias próprias ao controle social do estado.

Bobbio (1986), em suas pesquisas e investigações, tomando como base a sua vivência político-partidária, apurou a primordialidade imprescindível de uma reflexão meticulosa e ininterrupta sobre “que democracia queremos?”, dado que, os aspectos valorativos que contornam a democracia moderna são mudáveis, dinâmicos e se reproduzem culturalmente, fundamentando a imposição e necessidade popular de se ter uma democracia participativa capaz de solucionar os problemas de articulação entre a sociedade e o poder público.

A ideia de que os conselhos configuram-se com uma solução necessária ao problema da articulação e completivo entre democracia representativa. (BOBBIO (1986) aponta a presença de um espaço vago que delimita as inter-relações de participação política. Autores como Teixeira (2001) e Dallari (1984), argumentam que mesmo havendo instrumentos de participação constituídos em conformidade com a lei a participação ou expansão desta não se concretiza da maneira que foi pensada, colocando as “expressões participativas” diante das muralhas discursivas da administração, da burocracia e do gerenciamento. Luciana Rosa Marques (2008) reitera que a contenda envolvendo a democracia deve suplantar a “comparação de regimes de governo” e penetrar em quesitos políticos mais amplos, como participação, cidadania e controle social.

Marques (2008) meditando a respeito da democracia e modernidade reporta-se a questões que são propícias para o mundo da teoria política, enfatizando as perspectivas de democracia radical e plural (como as que propõem Ernesto Laclau e Chantal Mouffe) e democracia participativa, conforme a perspectiva de Boaventura de Sousa Santos. Ao tratar do termo democracia radical a autora deixa clara a necessidade de raciocinar a democracia de

maneira mais profunda, correlacionando-a aos aspectos expressivos das divergências e diferenciações humanas nas relações sociais e nas intersubjetividades.

A democracia radical e plural visa expandir sua esfera de aplicabilidade a novas relações sociais, não se limitando, assim, à forma de governo adotada pelo Estado, objetivando, portanto, criar um novo tipo de articulação entre os elementos de tradição democrática liberal, em que os direitos não se enquadrem numa perspectiva individualista, mas democrática, criando uma nova hegemonia, que é resultante de um maior número de lutas democráticas, e, conseqüentemente, a multiplicação dos espaços políticos na sociedade (MARQUES, 2008).

Sob a ótica da democracia radical e plural, novos palcos de participação são inaugurados, evidenciando a existência de um processo que marginaliza e excluem populações inteiras “as minorias sociais” do universo público de deliberação política, mantendo as disparidades sociais. Portanto, o rumo da redemocratização começa a ser traçado com as “lutas democráticas”, com “a multiplicação dos espaços políticos na sociedade” pela identificação da distinção e da desigualdade dentro da cidadania, vinculando democracia a conquista de direitos, reconhecendo que todos podem exercer a sua participação, e intervir à sua maneira, na constituição de uma democracia que seja efetivamente ampla para toda coletividade sem distinções sociais. Logo, a participação social na sua plenitude tem a tarefa primordial de concatenar diversidade, alteridade e cidadania, permitindo a elaboração de meios aptos a legitimarem o direito que todos têm de reivindicar uma democracia que seja realmente participativa, instituindo o controle social estatal, e corroborando de maneira acertada que a democracia representativa não compreende os interesses globais dos discriminados minoritários e que integram a maior parte da sociedade.

Dessa forma, a democracia radical se torna indispensável para que todas as instâncias públicas seja ela estatal ou não se comprometam com a “luta democrática” avultando os direitos políticos e pondo em prática a real participação democrática, uma vez que, “um projeto de democracia radical e plural requer a existência da multiplicidade, da pluralidade e do conflito” (MARQUES, 2008) intermediado pelo triunfo de direitos sociais que se concretizem em políticas públicas aptas a alavancarem novos caminhos para uma participação social plena.

1.4 Do estado social de direito ao estado democrático de direito no Brasil

Nesses últimos tempos a questão sobre quais seriam os limites de intervenção do estado, como agente provedor dos chamados direitos sociais, e como agente regulador nas relações comerciais e de trabalho vem sendo um dos grandes debates político-econômicos sobre qual deveria ser o tamanho do estado. Não, no seu aspecto relacionado ao seu espaço territorial, mas sim, sobre a amplitude da atuação dos governantes desses estados.

Sabe-se que, o surgimento da ideologia liberal se deu em virtude do aparecimento e concretização do movimento intelectual e filosófico, conhecido como iluminismo, o qual passaria a dominar o mundo das ideias no continente europeu durante o século XVII e XVIII e que trazia no seu bojo a ideia de que a cognição deveria ser disseminada como forma de engrandecimento da razão em detrimento do pensamento religioso. A partir desse momento foram elaborados diversos pensamentos teóricos tanto no meio político, como também, no aspecto econômico e que eram a favor da liberdade individual no seu grau máximo, defendendo que a intervenção estatal deveria se limitar na vida e nas escolhas dos seus cidadãos.

Sendo assim, consoante John Locke, conhecido como o criador do liberalismo, caberia tão-somente ao estado ser garantidor de apenas três direitos basilares do indivíduo: vida, liberdade e propriedade (NAGAMINE, 2017). Já Adam Smith que foi o pioneiro do liberalismo econômico e visto como o pai da economia moderna defendia a não intervenção estatal na economia, visto que, para ele, cada ser na sua individualidade teria de ser livre, de modo, a ter o condão de decidir sobre todas as circunstâncias atinentes a sua própria vida e dos seus interesses, sobretudo, quando o assunto for tocante as suas relações de trabalho e o meio de utilização do seu capital.

Nesse contexto, é importante mencionar conforme os ensinamentos de José de Albuquerque Rocha (1995) as seguintes peculiaridades básicas do estado liberal: a figura estatal como agente não interventor na economia, existência do chamado princípio da igualdade formal, acatamento da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, a existência de uma Constituição suprema como norma capaz de impor limitações ao poder governamental e que fosse capaz de garantir os chamados direitos individuais do indivíduo.

Como se vê, fica evidente que as peculiaridades do estado liberal nos levam a entender o real sentido desse modelo de estado, qual seja o de a classe burguesa conservar o poder

econômico, cabendo a realeza e a nobreza exercerem o domínio do poder político. Nesse sentido restaria perceptível que o princípio da não intervenção do estado no campo econômico, abraçado pelo estado liberal, foi na verdade um método estratégico da burguesia, de maneira, que se evitasse a ingerência dos monarcas e senhores feudais nos alicerces econômicos daquela época, garantindo, com isso, a liberdade individual, vislumbrando a expansão dos seus empreendimentos com foco na obtenção do lucro. Fazendo com que os capitalistas em ascensão tivessem a liberdade metodológica para ditar os caminhos da economia ao seu favor, por meio da prática da autorregulação do mercado, metodologia que está sendo bastante utilizada nos tempos hodiernos, devido ao surgimento do estado neoliberal, onde se defende a intervenção mínima do estado na economia, criando a figura do “Estado Mínimo.” Tutorando a economia de mercado na sua ordem natural com o desígnio de expandir seus próprios domínios econômicos.

No entanto, cumpre observar no tocante ao princípio da igualdade, defendido pelo estado liberal, o que realmente impulsionou a burguesia em ascensão a afincar a aplicação de tal princípio. Salientando que a igualdade ora defendida pelo estado liberal é tão somente a formal, no sentido de que todos deveriam se encontrar submissos a lei, de maneira, a distanciar o risco de qualquer discriminação, de modo, que todas as classes que estivessem sob o manto de tal fundamento legal deveria ser tratado uniformemente, visto que, as leis teriam um conteúdo baseado na generalidade e abstração, não sendo inerentes a dados grupos sociais.

Portanto, fica notório que a estruturação estatal defendida pelo sistema liberalista feudal daquela época era formada por várias classes sociais, as quais retratavam ordenações jurídicas diversas com sua pluralidade de textos legais vigentes. Fazendo, com que tanto a lei e a jurisdição em virtude dessas diferenças jurídicas, variassem conforme os grupos sociais que fossem os destinatários de tais leis. O que acabava resultando em um serie de privilégios em prol da realeza e da nobreza em detrimento da burguesia que se tornaria discriminada.

Com relação, a adoção pelo estado liberal, da teoria da separação dos poderes idealizada por Montesquieu, o ilustre Rocha (1995) chama a atenção, que o real foco de Montesquieu ao vislumbrar os poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário era o de manutenção dos privilégios e benesses da sua própria classe, visto que, os nobres se viam coagidos não somente pelo rei que planejava recuperar o seu status de persuasão entre os nacionais, mas também pela burguesia que a partir do momento que passasse a dominar o poder econômico, obviamente

intentaria em relação ao poder político. Nesse sentido a teorias da separação dos três poderes de Montesquieu teria condão de partilhar o poder entres as classes burguesia, nobreza e realza. Impedindo assim, que a burguesia em ascensão acabasse por se tornar a única detentora do poder.

Com o escopo de enfatizar tal conjuntura de discriminação naquela época, torna-se imprescindível transcrever uma parte da carta de reclamações do terceiro estado da paróquia de Longey, existente na obra de Kátia M. de Queiroz Mattoso (1977):

[...] pedimos também que as talhas com as quais a nossa paróquia está sobrecarregada sejam abolidas; que este imposto que nos oprime, e que só é pago pelos infelizes, seja convertido num só e único imposto ao qual devem ser submetidos todos os eclesiásticos e nobres sem distinção, e que o produto deste imposto seja levado diretamente ao Tesouro. (MATTOSO, 1977).

Como se vê, diante do temor discriminatório que esse exacerbado número de ordenações jurídicas, causou a classe burguesa capitalista, fez com que essa planejasse a elaboração de um ordenamento jurídico, com foco na chamada igualdade formal, no qual todo indivíduo seria igual diante da lei que possuísse conteúdo geral e abstrato, de maneira a impedir que a nobreza, ainda possadora do poder político prosseguisse criando leis que deferissem privilégios unicamente ao seu grupo social em detrimento de outros.

Foi nesse contexto, que surgiu a noção de Estado de Direito e a ilustração de uma Constituição que atuaria como instrumento, orientador fiscalizador e limitador aos poderes do governante, com o intuito de reprimir quaisquer ações veiculadas por meio do arbítrio que se tornaram corriqueiras no período do estado monárquico.

Destarte, o Estado de Direito na cirúrgica lição de Carlos Ari Sundfeld (2007) pode ser definido:

[...] como o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por norma jurídica superior às demais), onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros, de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado. (SUNDFELD, 2007, p. 55).

À vista disso, juntamente com o estado de direito, criou-se a figura do direito subjetivo público, que passou a deferir a todo cidadão, desde que fosse o titular do seu direito a faculdade de exigí-lo em desfavor do estado, passando a regular a atuação política, faculdade esta que não

era prevista no modelo de estado absolutista, tampouco, no liberalista, visto que, nestes, era apenas estabelecido um direito subjetivo recíproco entre os indivíduos nas suas relações, em outros termos, os indivíduos podiam apenas exigir que uma obrigação fosse pactuada com outros indivíduos, mas não em face do estado. Assim sendo, foi com o estado de direito que se garantiu o direito subjetivo do cidadão de impedir o livre exercício autocrático do poder pelo governante e de ter tal garantia reconhecida constitucionalmente e de uma forma mesmo que mínima, dos chamados direitos individuais fundamentais, como a liberdade (noticiada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e que foi mantida como preâmbulo pela Constituição Francesa de 1791). Em conformidade com as lições de Norberto Bobbio (1986), assim delineados:

(...) na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto em linha de princípio invioláveis. (BOBBIO, 1986, p. 20).

Cumprir ressaltar, que foi no estado liberal que foram concebidos os chamados “direitos de primeira geração”, os quais são oriundos da própria condição intrínseca de cada indivíduo, de ser humano. Onde passou a se exigir do estado uma conduta negativa do estado em face dos oprimidos. No sentido de que com tal exigência de um posicionamento omissivo estatal, este não poderia mais se assenhorar da esfera individual dos seres sociais sob sua jurisdição, que deixariam de ser considerados meros súditos e ascenderiam a condição de cidadãos agora tutelados pelo estado. Dentre tais direitos se compreendem, os direitos de cunho clássico, tais como, o direito à vida, liberdade, igualdade formal, propriedade, e segurança, igualmente conhecidos como direitos subjetivos materiais ou substantivos.

Todavia, a igualdade meramente formal e a falta de compromisso e assiduidade do estado liberal quanto aos seus deveres e obrigações relacionados aos quesitos sociais, que fomentaram apenas a expansão do sistema capitalista, de maneira a exasperar a situação da classe do chão de fábrica, isto é, da classe trabalhadora, que viviam cada vez mais numa obscuridade periclitante de miserabilidade. Acabaram resultando na revolução industrial Russa ocorrida em 1917, diante de um cenário de demanda laboral demasiadamente arrochada, miserável e degradante pela qual passava os obreiros daquele período.

Como se vê, foi diante de tais condições hediondas e ultrajantes de trabalho que se concebeu o então estado social, que representou uma ruptura violenta com o modelo de estado

liberal, devida a adesão por boa parte dos operários de ocidente europeu. Fazendo com que a burguesia como uma forma de hesitar a ascendente ideologia pregada pela revolução russa, passasse a adotar mecanismos que distanciassem os trabalhadores do ideário revolucionário. O chamado estado social passaria então a ter as seguintes peculiaridades: Intervenção do estado na economia, aplicabilidade de uma igualdade material e a realização da justiça social. Portanto, foi a partir desse momento de ruptura com o modelo liberal, que a burguesia, agora detentora do poder político passou a defender a intervenção estatal no seara econômico e social, com o objetivando findar o pensamento excludente do estado, principalmente no tocante a perspectiva social dos mais desfavorecidos.

À vista disso, como uma maneira de alcançar tal objetivo, a ala capitalista optou por fazer a conversão da igualdade formal vigente no estado liberal que apenas serviu para tornar mais latente as disparidades econômicas daquele período pela igualdade material cujo foco era o atendimento da chamada justiça social. Nesse sentido, o que o princípio da igualdade material realmente defende é a realidade dos fatos, pregando um tratamento desigual para os que são efetivamente desiguais, com a finalidade de que estes tenham a possibilidade de alcançar abstratamente a igualdade formal. Sobrevindo, daí em diante, a necessidade de “tratar desigualmente os desiguais na medida das suas desigualdades”. Tal como, afirmou Carlos Ari Sundfeld (2007) em sua ementa:

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico). (SUNDFELD, 2007).

Há, portanto, uma similitude entre o estado social e o estado de direito, visto que, foi com este que a definição do direito público subjetivo foi concebida, cabendo ao estado social o condão de potencializar o seu alcance, de maneira, a regular mais precisamente as atividades econômicas. No que diz respeito, as similitudes e distinções entre as duas formas de estado, o ilustre Agustín Gordillo (1977) declama:

A diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhes agregam finalidades e tarefas às quais antes não sentia obrigado. A identidade básica entre o Estado de Direito e Estado de Bem-Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém do primeiro o respeito aos direitos

individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios. (GORDILLO, 1977, p. 74).

Observa-se, portanto, que embora o modelo de estado do Bem-Estar também conhecido como estado social, não obstante, possua um fim diverso daquele abraçado pelo Estado de direito a este se assemelha no que se refere ao respeito para com os direitos individuais, mas precisamente no tocante as liberdades que forjam os pilares que alicerçam a concepção dos direitos sociais. Surgindo nesse diapasão os chamados “direitos de segunda geração”, que são direitos atuantes tanto nos aspectos econômicos quanto nos quesitos sociais e que vislumbram a melhoria do contexto de vida sofrida e trabalho exorbitante da população historicamente explorada, passando então a impor do estado um comportamento positivista em face dos explorados, dentre os quais se encontram o direito ao trabalho, saúde, ao lazer, à educação e à moradia.

Como se vê, fica evidente, que no estado social, a uma expansão latente dos direitos subjetivos materiais que impõe dos governantes um engajamento com foco na melhoria das condições de vida e econômico-laborais da população. Diversamente do que ocorreu com os direitos materiais minimamente concebidos pelo liberalismo, onde se exigia apenas uma conduta negativa por parte do estado, o que se afasta ferozmente da concepção inaugurada com o estado social onde se passou a ser pregada uma conduta profícua, dirigente e ativista, aptas a concretizarem políticas de governo que fossem garantidoras do mínimo de bem-estar a sociedade.

Por isso, o chamado estado social visa tornar efetivo o seguinte postulado lógico: “é preciso ter para ser”. Em outros termos. É imprescindível ter minimamente a materialidade de direitos aptos a assegurarem as oportunidades de um indivíduo de modo a fazer-se cumprir um dos fundamentos que é basilar em toda e qualquer sociedade, que é a de tornar-se um indivíduo realmente cidadão.

Por essa racionalidade, conforme ensinamento do Ilustre ex-ministro do STF Carlos Ayres Brito (2006): “Os direitos sociais são direitos os quais os indivíduos não podem abrir mão, ou seja, são direitos em que os seus titulares não têm o poder de dispor sobre eles, visto que, a sua concepção, desenvolvimento e termo final independem da vontade destes”. Sendo, portanto, indisponíveis (não potestativos), já que constituem um caminho apto a alcançar a

completude do ser humano social. Diferentemente dos direitos individuais já que estes sim podem ser potestativos (disponíveis).

De forma reluzente, o ilustre ex-ministro do Pretória Excelsior (STF), nos ensina a Teoria da Essencialidade dos Direitos Sociais, uma vez que, segundo esta os direitos sociais são condicionantes materiais aptas a objetivarem a concretização dos próprios direitos individuais, ao nos fazer advertir sobre a seguinte corroboração: para que serve o direito a inviolabilidade de domicílio se o sujeito não tem uma casa? Ou seja, qual a utilidade do direito de sigilo de uma correspondência se o cidadão não tem sequer um endereço?

Para efeito de registro, é importante mencionar que o primeiro documento a explicar a importância dos direitos sociais foi a Constituição do México, de 1917, muito embora tenha sido a Constituição Alemã de Weimar uma das primeiras a ter a previsão de direitos sociais, os quais continham normas de tutela a classe trabalhista e no que tange o direito a educação. Dessa forma, podemos asseverar que o estado de direito social na verdade constituiu uma etapa de um processo de transformação pela qual passou o estado liberal clássico, ou seja, é um resultado de uma arrastada mudança pela qual passou a ideologia liberalista clássica na medida em que incorpora os direitos sociais para além dos civis.

Já o chamado estado democrático de direito, consagrado na constituinte do Brasil de 1988, foi concebido com uma possível tentativa de reparar algumas lacunas presentes no Estado Social. O jurista José Afonso da Silva (2005, p. 118) nos instrui que a generalidade das leis defendida pelo estado liberal não tem embasamento material que se efetive na vida real, visto que, é fundada unicamente num elemento formal e material. Como tentativa de suprir tais lacunas, se deu a concepção do Estado Social que, ainda assim, não logrou o êxito que garantisse a tão aclamada justiça social, tampouco a efetiva participação democrática social no processo político.

Conforme os dizeres de Paulo Bonavides (1997), o estado social não albergava de forma efetiva as aspirações democráticas, já que, a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, a Inglaterra de Churchill, assim como o Brasil de Vargas usufruíram da mesma estruturação política. Aparecendo, assim, o Estado Democrático de Direito, que na doutrina de Ivo Dantas (1989), apazigua “duas das principais máximas do Estado Contemporâneo, quais sejam a origem popular do poder e a prevalência da legalidade.”

Agregando- se, desta forma, o rumo da relação existente entre o estado democrático e o Estado de Direito, visto que, tal relação acaba sendo de interdependência, engenhosamente observada por Bobbio (1988), nos seguintes termos:

Estado Liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. (BOBBIO, 1988, p. 19).

Como se vê tal relação de interdependência acaba formando uma via de mão dupla, visto que, o direito fundamental a liberdade assegurada pelo Estado de Direito torna-se imprescindível ao exercício regular da democracia, que é condição especial para essência, conservação e fortalecimento dos chamados direitos e garantias individuais, motivo pelo qual se deu a aparição do estado democrático de direito. Portanto, foi justamente em virtude do aparecimento do estado democrático de direito que se deu a criação dos chamados “direitos de terceira geração”, dentre os quais se encontram os direitos difusos e coletivos, fazendo com que o estado passasse a tutelar para além dos interesses sociais ou individuais, também o respeito ao meio ambiente, a paz, a autodeterminação dos povos e a moralidade administrativa.

Cumprindo salientar, que Paulo Bonavides(1999) em iluminada lição nos previne sobre a existência dos “direitos de quarta geração”, ao mencionar que a “globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social”, compreendendo, dentre outros, o direito à democracia, à informação e ao pluralismo político, étnico e cultural. Além disso, é interessante evidenciar o pensamento de Peter Habermas (2003) nesse cenário de mundo globalizado ao asseverar que hodiernamente vivemos em um Estado Constitucional Cooperativo, no qual existe uma comunidade de estados constitucionais que acabam servindo de referência para outros estados, fazendo com que a figura estatal não se apresente voltada para si mesma, resultado.

É considerável compreender que o Estado Democrático de Direito, estabelecido no Brasil pela Carta Republicana de 1988, não se restringe a participação dos cidadãos no processo político, formando as instituições representativas. Na perspectiva da doutrina de Ivo Dantas

(1989) “deve-se evitar que se confunda, por qualquer motivo, a defesa do Estado Democrático de Direito com a defesa de um ‘sistema político’ que nem sempre representa o verdadeiro conceito de democracia.”

Diante disso, a gestão democrática brasileira, a qual foi fundada nos alicerces da democracia e dos direitos fundamentais assegura não apenas o envolvimento dos seres sociais na sistemática política nacional, bem como, vai à busca de garantir todos os meios constitucionais e legalmente previstos com vistas a preservar os direitos essenciais da pessoa humana na sua integralidade. Sundfeld (2007) defende que “o Estado brasileiro de hoje constrói a noção de Estado Social e Democrático de Direito”, na medida em que a figura estatal, além de ser garantidor da efetiva participação democrática tem também o dever de respeitar os direitos e garantias fundamentais, atingindo determinados direitos sociais, de maneira a atribuir ao cidadão à possibilidade de exigí-los contra qualquer investida por parte do próprio estado e dos seus agentes.

Verifica-se tal situação quando a Constituição Federal de 1988 enuncia, em seu art. 6º, alguns direitos sociais oponíveis ao Estado, como a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados. Dessa forma, podemos constatar que atualmente a organização da república federativa do Brasil é um estado social e democrático de direito, na medida em que reúne e mescla elementos presentes nos três regimes de governos, os quais foram explanados ao longo do texto: o regime liberal, ao aderir à supremacia da constituição com o intuito de limitar e regular o poderio estatal assegurando assim o respeito aos direitos dos seres sociais, o Social, quando passa a atuar como garantidor dos princípios e direitos contestáveis (oponíveis) ao estado, reivindicando que este passe a adotar uma conduta pautada no positivismo e que seja dirigente, e o Democrático, a partir do momento que chama para si mesmo a responsabilidade de garantir de forma efetiva e eficiente a participação social nas deliberações políticas condenando qualquer forma de governo insculpida na autocracia exacerbada.

O que nos leva a sintetizar, que não basta tão somente declarar direitos (liberalismo clássico) ou garanti-los (Estado social), visto que, é imperioso que possamos efetivamente concretizá-los, motivo pelo qual vivemos em um modelo de estado democrático de direito que na sua generalidade, deve nos contemplar com um direito progressista, e que tenha a missão de

concretizar o modelo de sociedade pluralista, participativa e sem preconceitos previstos na Carta Magna de 1988.

2. CONSELHOS POPULARES: DESMONTE E RESISTÊNCIA

Este capítulo discorre sobre as nuances históricas dos conselhos populares e a sua importância como uma ferramenta de articulação popular e de controle social, além de demonstrar aspectos importantes sobre o funcionamento conselhistas e a sua institucionalização. Assim, evidenciaremos como o golpe de 2016 funcionou como um instrumento de ruptura da nossa democracia, o qual teve como consequência o desmonte das políticas públicas.

2.1 A trajetória histórica dos conselhos populares e a participação popular: o controle social exercido nesses conselhos

No que se refere à historicidade dos conselhos, Bobbio é veemente ao afirmar que os conselhos são frutos das experiências oriundas da esquerda revolucionária, ou seja, da experiência dos “Conselhos Operários soviéticos” que apareceram durante o período da revolução Russa de 1905, fortificando-se após 1917 e estendendo-se na Europa entre 1915 e 1916 (BOBBIO, 1995). Portanto o significado de “soviéticos” é justamente “conselho”. Consoante artigo de Gohn os conselhos não são um inventivo recente, mas são igualmente antigos quanto à própria democracia participativa (GOHN, 2006). Citando como exemplo os “conselhos” municipais criados em Portugal (séc. XII A XV), quanto a sua forma político-administrativa na administração de suas colônias. O Brasil colonial tinha o sistema de gestão das suas Câmaras Municipais e Prefeituras organizadas da mesma forma. Portanto foi devido a esse tipo de prática que em Portugal foi posteriormente concebido, os conselhos urbanos advindos das comissões de moradores que tiveram importância primordial na “Revolução dos Cravos” na composição das Assembleias e Juntas de Freguesias (GOHN, 2006, p. 175).

A autora salienta, ainda, que dentre os conselhos mais memoráveis da história se encontram: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviéticos russos, os conselhos operários de Turim (pesquisado por Gramsci), e certos conselhos na Alemanha em 1920 e na Iugoslávia por volta de 1950, além dos atuais conselhos da democracia Norte Americana (GOHN, 2006 pp. 175-176). Por isso, é extremamente plausível e importante relatar as conquistas históricas dos conselhos populares existentes em outros países, mesmo havendo uma diferenciação daqueles

havidos no Brasil, visto que, é essencial compreender o papel que esses conselhos exercem na sociedade contemporânea político-social. Para tanto, retroagiremos na história para destacar três grandes episódios conselhistas, sendo estes a Comuna de Paris (França em 1871), os Sovietes da Rússia (1905-1917), e os Conselhos de Fábrica da Itália (1919-1921).

Do ponto de vista da participação popular, os referidos conselhos foram os responsáveis por principiar uma inovação histórica “a autogestão da coisa pública pelos mandatários” (GOHN, 2006), de um despertar social, no que diz respeito à participação direta da população nas deliberações da instância pública, refletindo um importante marco histórico- social de grandiosidade nacional e internacional, representativo da luta classista trabalhadora. Nesse sentido, segundo Marx e Engels (2014, p. 33) a” história de todas as sociedades existentes até hoje, é a história da luta de classes”.

Que é a comuna, essa esfinge que tanto atormenta os espíritos burgueses?” Indagou Marx (1999, p. 84), no documento referente ao Manifesto do Conselho Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores sobre a guerra civil na França em 1871. A comuna de Paris foi à primeira organização de um governo popular da história, controlada por trabalhadores e membros de classes populares, ocorrida na capital francesa entre 18 de março e 28 de maio de 1871, que apesar da curta vigência, simbolizou uma das manifestações mais importantes e radicais da luta de classes daquele período. A vigência da Comuna, segundo Viana (2011) foi à primeira revolução tentada pelo proletariado na história do capitalismo e suas principais particularidades foram a banimento do estado, o seu caráter reformador radicalista e autogestionário. Conforme o autor, a Comuna “expressou a supremacia da política proletária sobre a política burguesa, embora essa ainda tivesse elementos presentes no decorrer do processo” (VIANA, 2011, p. 64).

A Comuna de Paris foi um verdadeiro marco histórico, no que se refere às profundas mudanças na França em todos os seus aspectos de potencialidades e possibilidades de um modelo de sociedade onde o seu horizonte encontrava-se “para além do capital”, consoante expressão de Mészáros (2002), visto que, com a sua proclamação em 28 de março de 1871, passou a ser adotada na França a igualdade civil entre homens e mulheres (embora estas não exercessem o direito ao voto), foi decretada também a isenção dos pagamentos de alugueis de moradia, da mesma forma que, foi definido o teto máximo do salário dos funcionários da comuna, sendo também determinada a separação da igreja e do Estado, além da extinção de todas as subvenções estatal para fins religiosos. Com a Comuna de Paris também ficou definido que se fizesse um levantamento minucioso das fabricas que haviam sido fechadas pelos empregadores patronais e que os operários estabelecessem estratégias para o restauro das tarefas estruturadas em agremiações cooperativas e que posteriormente fossem planejadas uma

federação de todas essas agremiações. Outro aspecto expressivo da Comuna de Paris diz respeito a sua forma organizativa, a qual foi bem precisada por Marx (1999):

A comuna era constituída pelos conselheiros municipais eleitos através do sufrágio universal nos diversos distritos de Paris. Eram responsabilizáveis e substituíveis a qualquer momento. A maioria deles era composta por trabalhadores ou por reconhecidos representantes da classe operária. A comuna não era para ser uma corporação parlamentar, mas trabalhadora, executiva e legislativa ao mesmo tempo. Não só a administração municipal, mas também toda a iniciativa até então exercida pelo Estado, foi colocada nas mãos da Comuna (MARX, 1999, pp. 89-90).

Por esses motivos, o simbolismo histórico-político representado pela Comuna de Paris é tão glorificado por inúmeros pensadores dos temas revolucionários, vejamos:

Eis o seu verdadeiro segredo: a comuna era essencialmente, um governo da classe operária, fruto da luta da classe produtora contra a apropriadora, a forma política afinal descoberta, para levar acabo a emancipação econômica do trabalho”. Desta forma, suas propostas eram desafiadoras e revolucionárias. A Comuna “aspirava a expropriação dos expropriados”, pretendia abolir a propriedade privada (base de toda a civilização), constrói uma “base de instituições realmente democráticas” (MARX, 1999, p. 97).

Apesar da derrota da Comuna de Paris, é notório que sua existência causou mudanças significativas no contexto histórico das lutas de classes, realçando que “o poder emana do povo, para o povo”, devido a isso, a esfinge que fora indagada por Marx como aborrecedora dos espíritos burgueses foi tão temida e amplamente esfacelada pela classe burguesa que tinha pavor da força popular, oriunda principalmente da classe operária. Todavia seus valores se mantiveram vivos e serviram de fonte impulsionadora para a categoria trabalhadora num patamar global.

O evento da Comuna de Paris também foi o responsável por inspirar um dos mais avançados organismos de agrupamento popular, que se deu durante a Revolução Russa no ano de 1905 nas fabricas do distrito de Neva, localizado na cidade de São Petersburgo. Sendo assim, no mês de outubro daquele mesmo ano, uma grande leva de delegados operários representando aproximadamente 50 fabricas se agruparam no dia 13, e constituíram um conselho operário, cujo objetivo era lutar contra a inescrupulosa exploração laboral recorrente no país, de modo, a reforçar pautas relacionadas à redução da jornada de trabalho e até mesmo a fundação de um parlamento de cunho participativo, formado por deputados que exerceriam o importante papel de representar a classe operaria. Portanto tal conselho operário com sua originalidade constitutiva e característica própria ficou globalmente conhecido como soviete, isto é, conselho em russo, que na verdade era uma entidade política composta pelas classes mais populares, que

aspiravam por uma reforma agrária e que atuavam em defesa dos direitos trabalhistas, que acabou se tornando o lugar mais democrático. De acordo com Leonetti (1981) os soviets, isto é, os conselhos operários simbolizavam, o embrião, as raízes do poder proletário que penetravam na ‘representação da fábrica’, se trata do “novo caráter da democracia proletária, socialista, é representado justamente por esse seu nascimento nos lugares de produção, como democracia de produtores” (LEONETTI, 1981, p. 24). O autor vai falar ainda que diante do “Estado dos cidadãos”, esta criação da burguesia, levanta-se o “Estado do trabalho”, espaço de fábrica e do campo, um novo território surge nova unidade (LEONETTI, 1981, p. 25).

Vale ressaltar que, nesta época a ‘democracia burguesa e parlamentarista’ é considerada como a ‘velha democracia’ onde a classe operária se manteve apartada do poderio e do aparato estadista. Já os soviets eram exatamente o oposto disso, visto que, eram considerados um caminho através do qual as massas proletárias poderiam ficar mais próximas da estrutura estatal (LEONETTI, 1981).

Como se vê, o ano de 1905 além de representar um ápice histórico para a classe operária russa, também foi o responsável por inspirar a insurreição de 1917, visto que, centúrias de autoritarismo monárquico, personificado na imagem do czar, que era uma titulação atribuída ao imperador russo o qual era detentor do poder absoluto, e que simbolizava a natureza da monarquia russa entre 1546 e 1917, e que acabara por levar a população ao status de miserabilidade, assim como, à guerra e ao cárcere. O proletariado russo vivia neste período sob forçosa pressão do poder despota e da feroz monopolização inglesa situada no país, num cenário militarista e opressor. Portanto a razão principal para a revolução foi à grave crise no campo econômico e que teve como um dos seus estopins o engajado esforço financeiro que foi voltado para a guerra entre a Rússia e o Japão dentre 1904 e 1905, que resultou numa vexatória aniquilação das tropas do Czar.

O crescente descontentamento da população no começo de 1905, fez com que em fevereiro daquele ano um monstruoso manifesto congregasse dezenas de milhares de seres sociais em São Petersburgo. O destino daquele numeroso ato congregado era justamente o palácio do Czar Nicolau II, Todavia, este ao invés de recepcionar a todos de maneira pacífica fez justamente o contrário, ordenando que a sua guarda real aniquilasse completamente esse ato de manifestação popular, que ficou historicamente conhecido como “Domingo Sangrento”, que teve como efeito imediato o enfraquecimento das bases do regime czarista. O evento ocorrido

no massacre fez com a notícia se espalhasse rapidamente pelo país, o que resultou em inúmeras revoltas contra o sistema czarista.

O Domingo sangrento serviu como detonador de um processo mais amplo de revoltas, manifestações e greves e conseguiu aglutinar mais setores da sociedade contra o regime czarista. É neste contexto que surge a terceira fase das lutas operárias, a fase revolucionária (VIANA, 2010, pp. 49-50).

Por fim, os soviets russos, emergiram a partir de uma vivência concreta, marcada por uma situação de instabilidade estatal, simbolizando uma solução que foi encontrada pela classe operária para combater à crise do sistema capitalista, e que fez parte de um embate histórico “da luta dos setores oprimidos por sua emancipação econômica, política, social e cultural.” (GOHN, 2006, pp. 66-67).

Outro grande fato histórico conselhistas ocorreu na Itália por meio dos seus conselhos operários, especialmente os conselhos de fábrica em meados de 1919, sob forte influência do socialismo Russo e da Comuna de Paris. Na Itália a fúria ideária que era contrária ao sistema do capital, revelou-se mais precisamente no norte do país, em cidades como Turim, que era a localidade mais avançada do ponto de vista do capital industrial. Os operários da cidade italiana de Turim em agosto de 1917, realizaram uma vultosa marcha pública de amparo a revolução russa e aos bolcheviques e, em seguida houve uma deflagração de uma greve generalizada com atos que celeremente se transmutaram em ato revoltoso, com o entrenchamento de barricadas contra a atuação da polícia local.

Cinquenta trabalhadores perderam suas vidas e por volta de duzentos ficaram lesionados, em virtude disso, Turim passou a ser considerada uma região hostil. Não obstante o malogro da marcha operária italiana em 1917, os anos subsequentes de 1919 e 1920, ganharam mais uma vez notoriedade, pelo fato de serem anos, em que houve atos de cunho políticos contrários ao domínio do sistema do capital e que deixariam cristalinas as diferenciações entre as propensões reformistas e revolucionárias no coração do movimento socialista italiano. Tal diferença no núcleo do movimento socialista operário era averiguada no posicionamento que era procedido em referência às comissões internas de fábrica que se constituíram nas indústrias de Turim e que foram propósito da atenção do Filósofo italiano Antonio Gramsci.

No que se refere à teoria dos chamados conselhos de fábrica italianos, é importante salientar que toda ela foi concebida pelo teórico Antonio Gramsci (2004), adepto do marxismo

e participante do partido socialista italiano (PSI) e sua inspiração por meio do L'Ordine Nuovo “é elaborar uma teoria e a prática da revolução soviética (ou conselhistas) na Itália” (COUTINHO, 1981). Assim sendo, Gramsci procurou compreender a vida operária fabril italiana e desvendar se haveria a probabilidade, ainda que embrionária de “fundamentos de uma organização operária semelhante aos soviéticos”. O embrião foi à alcunha dada, as comissões internas de fábrica que se passou a formar na Itália, sobretudo em Turim desde 1906.

Quanto às comissões internas fabris, estas eram integradas por grupos de operários com o desígnio essencial de defender internamente os direitos e interesses desses mesmos operários. Todavia, para Gramsci essas comissões eram antiquadas e deveriam converter-se em germes de uma hodierna democracia representativa operária, “superando sua condição de mercadoria e consequente subordinação ao capital, na medida em que assume em suas mãos o controle do processo produtivo” (COUTINHO, 1981, p. 10). Desta forma, é fundamental ressaltar que perante esse cenário de inovação em escala global, o quão foi importante o percurso intelectual e político de Gramsci que acabou concorrendo de maneira categórica nas atitudes revolucionárias focadas na soberania do proletariado italiano. Isso pode ser apurado por meio das posições que teve como membro participante do PSI e do *L'Ordine Nuovo* em maio de 1919, durante o “Biênio vermelho” Gramsci fora eleito parte da Comissão Executiva turinense do PSI, mas especificamente quando a moção operária italiana colocava em debate a representatividade das comissões internas fabris junto aos trabalhadores. Constituídas de início no meio fabril como organismo cuja incumbência seria o controle da disciplina do trabalho, tais comissões devido à forte coerção operária foram se transmutando em meios de representatividade e organização política dos operários nas fábricas, germe dos conselhos fabris de 1919.

Como se vê, não obstante fosse alvo de várias críticas por parte de amigos, dos dirigentes sindicais e do próprio PSI, é fato notório que Gramsci obteve um amplo suporte das bases operárias no que diz respeito à defesa do caráter positivista dos conselhos e da necessidade fundamental das comissões internas de fábrica deixar de serem meros organismos de arbitragem e disciplina e passarem a ser representativas do poder proletário que “substituirá o capitalista em todas as suas funções úteis e de administração”, Gramsci (2004) ressaltava que:

A fábrica com suas comissões internas, os círculos socialistas, as comunidades camponesas são os centros de vida proletária nos quais é preciso trabalhar diretamente. As comissões internas são órgãos de democracia operária que é

necessário libertar das limitações impostas pelos empresários e nos quais é preciso infundir vida e energia novas. Hoje, as comissões internas limitam o poder do capitalista na fábrica e desempenham funções de arbitragem e disciplina. Desenvolvidas e enriquecidas, deverão ser amanhã os órgãos poder proletário que substituirá o capitalista em todas as suas funções úteis de direção e administração. (GRAMSCI, 2004, p. 247).

O caráter positivista dos conselhos abraçado por Gramsci (1981), também censurou as entidades sindicais daquele tempo, para ele a corporação do proletariado (como expressão total da massa operária e camponesa) se encontrava circunscrita ao exercício do trabalho na repartição. Segundo o autor essas corporações laborais são imprescindíveis no processamento revolucionário, mas não excedem o Estado burguês.

O verdadeiro processo da revolução proletária não pode ser identificado com o desenvolvimento e a ação das organizações revolucionárias de tipo voluntárias e contratuais, como são o partido e os sindicatos profissionais; organizações nascidas no campo da democracia burguesa, nascidas no campo da liberdade política, como afirmação e desenvolvimento da liberdade (GRAMSCI, 1981, p. 92).

Portanto, é justamente no campo produtivo fabril que o processo de renovação ocorre. No intento da moção obreira institui seu Estado, “o nascimento dos Conselhos de Fábrica representa um grandioso acontecimento histórico, representa um início de uma nova era na história do gênero humano” (GRAMSCI, 1981, p. 94). Dessa forma, fica notória a amplitude alcançada pelo movimento revolucionário operário que com seus esforços, ideologias, participação e confrontos na evolução histórica da sociedade capitalista, revelaram que a independência operária só seria concebida, “através da materialização de ações participativas nos atos individuais e coletivos, legitimadores de que os homens fazem a história e não apenas a sofrem.” (HELLMANN, 2005, p. 3).

No que se refere à primeira experiência histórica conselhistas existente no Brasil, podemos dizer que esta é anterior aos instrumentos contemporâneos de gerenciamento das políticas públicas de caráter participativo. Tatagiba (2005) cita que a presença de conselhos municipais na cidade de São Paulo sobrevém desde o ano de 1956 com a fundação do conselho municipal de esportes do prefeito. A partir desta data, houve o surgimento de inúmeros conselhos, mas que, segundo Gohn (2006) eram conselhos ineficientes, exercendo apenas as suas funções de genuínos fiscalizadores das suas próprias atividades.

Sendo assim, é importante ressaltar que no Brasil os Conselhos Gestores de Políticas Públicas-CGPP, tiveram como marco legal a Constituição Federal de 1988, onde houve à

necessidade de se ter instrumentos que mediassem à nova relação entre o Estado e a sociedade civil, devido às modificações oriundas dos processos democratizantes e descentralizadores das principais políticas públicas, que posteriormente foram inseridas na Carta Magna e em outras Leis Orgânicas. Portanto, do ponto de vista institucional, os conselhos gestores associam-se a ideia de controle da Carta Magna diante das intensas transformações e inovações na seara democrática, tendo como finalidade essencial a de serem mecanismos de representatividade, expressão e participação da sociedade civil.

2.2 Os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil e a sua institucionalização: A questão do funcionamento conselhistas na esfera social pública

No tocante a historicidade é notória que o fortalecimento da democracia se deve ao princípio da participação popular, a qual pode ser definida como sendo um direito e um dever do cidadão de atuar e colaborar ativamente nas questões que envolvem as políticas públicas no estado democrático de direito, sendo que, foi na figura dos conselhos de políticas públicas previstos na carta magna de 1988, que essa participação se materializou. Busca-se com tal afirmação analisar os instrumentos por meio dos quais se concretizam a participação popular por meio do controle social, tendo em vista, que essa prática pode ser incentivada pelo poder público no sentido de propiciar um maior envolvimento social. Já que de acordo com o artigo 204 da constituição federal que estabelece em seu inciso II que uma das suas diretrizes é a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

No Brasil, especialmente a partir dos anos 1990, o processo de democratização foi marcado pela luta dos movimentos sociais, sendo que a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas surgiu com a Constituição federal de 1988, conhecida como constituição popular em que o poder estatal foi descentralizado. Foi nesse cenário que surgiram os conselhos gestores de políticas públicas que são órgãos em forma de colegiado, permanentes e deliberativos, os quais são responsáveis por formular, promover e fiscalizar as políticas públicas tendo em vista à garantia da sua efetivação e defesa por meio da participação social. A questão sobre a cidadania está ligada de forma intrínseca as perspectivas de consolidação da democracia, entendida por Bobbio (2000, p. 30) como “contraposta a todas as formas de governo autocrático, caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou

fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”.

Do ponto de vista normativo-jurídico a participação da sociedade na democracia está prevista no artigo 1º parágrafo único da CF/88, segunda parte, que determina que todo poder emana do povo, que o exerce de forma direta através de representantes que são eleitos ou de forma direta. Como resultados dessa máxima constitucional, citam-se os direitos políticos, que são regramentos que regem as formas de atuação da soberania popular, nos termos do artigo 14 da CF/88. Nesse sentido têm-se como direitos políticos, o direito ao sufrágio, a alistabilidade, a elegibilidade, a iniciativa popular de lei, a ação popular, a organização e participação de partidos políticos, que são elementos constitutivos de democracia direta ou participativa na produção legislativa.

Esse primado de cunho ético-político adquiriu uma maior força na década de 1980, com o processo de redemocratização estatal. Camadas da sociedade civil- como os intelectuais, os líderes do meio religioso, os partidos políticos, os artistas, os cientistas e especialmente os movimentos sociais relacionaram à participação social ao sentido de contrariedade ao autoritarismo da ditadura militar. De acordo com Vitale (2004), baseado no artigo 1º da CF/88, houve um surgimento de várias previsões relacionadas à democracia participativa: referente ao âmbito do Poder Executivo pode-se dizer que a constituição de 1988 estabelece uma vinculação entre participação e direitos sociais. Como por exemplo, na seara da seguridade social à Constituição prevê:

o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art.194, VII), já na área da assistência social o texto da carta magna refere-se “à participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204 II).

De uma maneira geral, a democracia participativa é entendida como uma forma de igualdade social no que tange a participação da população, de expressar, as suas vontades de forma a incidirem sobre as decisões do governo. A participação democrática ou deliberativa é aquela que confere ao cidadão, a oportunidade de intervir de uma forma direta nos processos referentes às tomadas de decisão estatal e no que concerne ao controle social do exercício do poder público.

Dessa forma, é justamente através dos conselhos de políticas públicas, de gestão e de orçamentos participativos, dentre outros mecanismos de participação popular, que os cidadãos podem ter acesso ao aparato estatal e conseqüentemente aos governantes de forma a fiscalizar as políticas públicas de uma maneira mais efetiva e colaborativa. Segundo Budge (1996) o que define o regime de democracia participativa ou direta são as discussões e as votações por meio das quais os cidadãos adultos desempenham um papel importante nas principais decisões políticas.

Nesse sentido os mecanismos de democracia direta (MDDs), como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular que são considerados instrumentos de democracia direta pelo fato de tornar mais ampla a participação da sociedade nos processos de cunho decisórios. Com isso a maneira de se exercer a prática democrática deixa de ser apenas restrita a períodos eleitorais dos representantes dos cidadãos, passando a adquirir também a forma substantivada, em que a população não apenas elege, mas também atua ativa e efetivamente, numa relação de complementação para com os seus representantes no processo de tomada de decisões políticas.

Desde a década de 1970 à busca pela democracia da sociedade brasileira foi um dos principais objetivos dos movimentos sociais que reivindicavam e lutavam pelo direito de intervir de uma forma mais efetiva nas políticas públicas por intermédio de instrumentos ou mecanismos de controle social. De acordo com Bresser-Pereira (2003, p. 17), “a primeira linha de controle social é a transparência e o acesso à informação e aos elementos que informam os processos decisórios por parte dos consumidores e dos entes delegados”.

A transparência diz respeito à possibilidade que o cidadão tem de ter acesso às informações governamentais, especialmente quando se torna perceptível à cobrança por uma democracia que seja pautada na ética, na probidade e na cristalinidade ou transparência no que diz respeito à condução da administração pública. É notório que o controle social está intrinsecamente ligado à participação da população na elaboração e fiscalização das políticas públicas, como uma forma de se compartilhar o poder de decisão entre o estado e sociedade no que diz respeito às questões políticas de interesse social.

A participação popular, por meio do diálogo estabelecido com o Estado é de suma importância, pois permitiu a efetivação do controle social como instrumento apto a garantir, que as políticas públicas busquem atender, de fato, as necessidades que são vistas como prioridade

pela população, de modo a melhorar os níveis de oferta e qualidade dos serviços disponibilizados a essa população, e para fiscalizar de maneira mais efetiva a aplicabilidade dos recursos públicos.

O controle social pode ser definido como uma maneira de se compartilhar um poder de decisão estabelecido entre o estado e a sociedade no que tange a efetivação das políticas públicas, pois se trata de um instrumento veiculador da democracia e da cidadania por meio do qual a sociedade pode intervir nas questões atinentes as políticas públicas, sendo que essa intervenção justamente ocorre quando existe uma interatividade entre a coletividade e o poder público estatal no sentido de priorização e elaboração dos planejamentos de ações nas esferas estadual, municipal e federal.

É importante ressaltar que esse controle pode ser feito a priori tanto no momento de implementação dessas políticas, quanto à posteriori quando ocorre à fiscalização, acompanhamento e avaliação dos aspectos de gestão e execução relacionados à efetivação de uma política pública. Nesse sentido o controle social é entendido como a “participação individual ou coletiva, de cidadãos na composição e no provocar dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados na Constituição Federal” (LOCK, 2004, p. 123).

Foi por meio da carta magna de 1988 que os conselhos gestores se instauraram como instâncias de deliberação popular e controle social, na essência de uma descentralização administrativa em que houve a amplitude da participação popular. Sendo que esses conselhos surgiram como instâncias, com o intuito de promover mudanças na gestão das políticas públicas, de modo, a estabelecer um novo patamar no que diz respeito às relações entre estado e sociedade, que acabou por criar formas de controle social, Por meio da expansão da esfera social pública.

Segundo NAHRA (2007), com os conselhos busca-se ampliar o ideal democrático para além do sentido restrito da legalidade, de modo a organizar práticas que extrapolem o sentido formal e materializem uma nova ampliação da efetiva participação popular nas políticas públicas. Desse modo, os conselhos são espaços em que se negociam e que se compartilham as responsabilidades entre o estado e inúmeras frentes sociais, onde são representados interesses que se divergem no que tange a formulação e execução das políticas públicas, sendo que nesses

conselhos gestores, qualquer que seja a esfera do governo existem atribuições de grande importância no que se referem a uma gestão pública participativa, possuindo uma natureza de cunho deliberativo e cogestora onde também se vislumbra a viabilização da transparência das gestões e políticas públicas, fazendo o papel de instrumento de mediação entre o poder estatal e a comunidade societal.

Situados no coração da conjuntura política social do sistema brasileiro como importantes instituições de deliberação entre estado e sociedade, os conselhos gestores desde a sua concepção na década de 1990, têm sido incumbidos pela elaboração e vigilância das políticas públicas através da participação conjunta de parcelas representativas da sociedade e da esfera estatal. Tais instituições desempenham atividades que são direcionadas para vários setores, tais como, saúde, assistência social, educação, trabalho, direitos da criança e do adolescente, dentre outras, como meio ambiente, cultura, desenvolvimento econômico e social etc.

A sua origem é fruto das lutas sociais, que foram travadas pelos movimentos contestatórios da sociedade civil nas décadas de 1970 e 1980, frente a um modelo fundado na arbitrariedade, centralização e que era amplamente supressivo no que diz respeito à relação entre a esfera governamental e os destinatários das políticas sociais. Ocorre que simultaneamente aos questionamentos sobre a capacidade estatal de gerenciar as questões sociais, também havia a necessidade popular que clamava por um controle que fosse mais amplo e efetivo sobre as manobras políticas do estado e suas ingerências sociais, de modo, a conferir uma maior participação comunitária nas políticas públicas. Dessa forma, o que se ansiava era que a participação comunitária nas políticas públicas as tornasse mais cristalinas e apropriadas aos interesses dos setores da coletividade que fossem atingidos pelas deliberações estatais. Além do que, o meio social poderia exercer a vigilância das atividades da burocracia estatal, de modo, a conferir uma maior coerência democrática nas deliberações. Portanto, o lema era tornar popular o procedimento de tomada de decisão e ainda fazer com que a sua repercussão tivesse uma ampla eficácia nessas mesmas decisões.

Partindo para a análise da temática sobre a institucionalização da participação popular por meios dos conselhos de gestão, o qual tinha o propósito essencial de retroceder as regras do modelo atual de elaboração e atuação das políticas públicas no Brasil, assim sendo, a apreensão causada pela participação popular faria com que as decisões estatais fossem mais claras, mais

conscientes e mais propensas ao controle da sociedade. Com isso, os conselhos gestores se tornariam instituições aptas a conferirem uma maior coerência no que tange a elaboração e deliberações no campo das políticas públicas na esfera estatal.

Para tanto temos que compreender dois aspectos que são relevantes sobre essa temática: o primeiro é a questão da participação institucionalizada, que é aquela que se situa em uma posição contrária a uma participação que é mais pautada na liberdade e que se baseia em protestos coletivos ou individuais, manifestações e passeatas, onde os autores sociais criam suas próprias paridades e estratégias de ação de maneira mais natural. Portanto quando a participação é institucionalizada a organização do diálogo ocorre de acordo com regramentos dispostos em atos normativos, tornando-se previsível. Tal previsibilidade pode ser extraída do próprio conceito de instituições, entendidas como um agrupamento de regras formais ou informais que orientam os atos dos indivíduos. Tais regras são referentes a aquilo que pode ser feito, por quem, quando e como (NORTH, 1990).

Nesse sentido os conselhos de participação popular e demais instituições participativas, são órgãos que possuem funcionalidade dispostas em regras previamente formalizadas em estatutos, regimentos e outros atos normativos com o condão de orientação. Esse processo de funcionalidade formalizada é fundamental para a institucionalização dos conselhos, ao passo que, sua preservação ao longo do tempo não se vincula somente a sua legitimidade diante de atores sociais estatais (LUCHMANN, 2007), mas também vigorosamente relacionada ao seu ancoradouro legal.

Outro aspecto que tem que ser levado em conta quando se analisa a institucionalização dos conselhos participativos é referente a inserção de características burocráticas na relação de diálogo entre estado e sociedade civil, tais como a profissionalização das atividades (existência de um grupo de servidores que são eleitos para tratar especificamente dos conselhos; aptidão do grupo profissional (ou seja, presença de um aparato profissional especializado para as atividades relacionadas à interação entre Estado e sociedade); transparência na realização dos trabalhos administrativos (objetividade na realização dos trabalhos administrativos); regras dotadas de coerência (ou seja, regras isonomicamente definidas e estabelecidas de forma paritária) e centralização (centralização dos meios de serviço), portanto levando-se em conta essas características burocráticas, uma maior burocratização equivale a uma maior institucionalização.

Por outro lado, quanto maior a burocracia menos espontânea e informal serão as atividades realizadas nos conselhos, e como são regidas por lei, não podendo se afastar do regramento formal, os participantes não institucionalizados precisam se amoldar, o que seria um jeito de tolher iniciativas, dar limites e impor regras. Ao passo que, a inserção desses sujeitos sociais advindos de movimentos e organizações da sociedade civil é de grande valia para aumentar a participação direta nos conselhos, tendo como contrapartida apenas o ajustamento de se submeter à burocracia imensa em troca de dialogar com o Estado, (ABERS e ALMEIDA, 2021).

Outrossim, o rito burocrático não é sinônimo de estagnação, engessamento de todo o processo de participação dos não institucionalizados. Dessa forma, partindo da premissa que os Conselhos são espaços de inclusão da sociedade civil, eles possuem a prerrogativa de ir experimentando o que melhor funcionar no gerenciamento, não se apegando aos regramentos impostos nas diretrizes legais, podendo ir testando até encontrar o melhor jeito, corrigindo possíveis falhas encontradas durante o caminho e aperfeiçoando técnicas já utilizadas pelos movimentos e organizações sociais, como plenárias e modelos de consulta, tudo dentro da legalidade, decorrentes da autonomia que possui para adequar as regras as melhores práticas.

Diante disso, a institucionalização dos conselhos é uma forma de fortalecimento, de ser inserido na burocracia estatal, um processo de conhecimento das regras e diretrizes, consolidando os melhores meios de execução, sem, no entanto tolher sua autonomia. Ocorre que, cada conselho segue uma determinada diretriz não sendo possível, portanto uma uniformização, resultando em diferentes capacidades administrativas e estruturas organizacionais. Ademais, essas regras oriundas da burocracia nem sempre reproduzem o efeito desejado e por isso, aliado a circunstâncias políticas, podem ter a sua inserção relativizada.

Isto posto, pode-se observar três linhas de mensuração da institucionalização dos conselhos. Sendo a primeira o reconhecimento formal por parte do Estado, ser visto como parte integrante da tomada de decisões é muito importante, pois o Estado precisa conferir o poder de fala dessas instituições para que possam ter voz e atingir os seus propósitos relativos às suas demandas sociais para formulação de políticas públicas, (ALMEIDA *et. al.*, 2021). O segundo pilar seria a disponibilização de recursos para tomada de decisões, os quais podem ser materiais, organizacionais ou até mesmo a capacitação dos servidores envolvidos. Por fim, o último pilar seria o conhecimento acumulado com o tempo, a aplicação do aprendizado técnico e

organizacional para que possa alavancar as atividades do conselho, elevando a capacidade de atender as exigências técnico-burocráticas da gestão de políticas públicas e assim ser possível ter influência sobre as decisões políticas. Nessa lógica os conselhos mais antigos possuem mais experiência e com isso são considerados de maior institucionalização.

Logo, a institucionalização de um conselho pode ser considerada como a capacidade de amoldar-se as diferentes etapas, utilizando-se de técnicas como a formalização das práticas rotineiras, como manuais, para que possam se perpetuar durante a existência do conselho, não ficando restrito ao servidor que a desenvolveu além do reconhecimento do Estado do seu importante papel na sociedade, dando a voz que tanto necessita, conjuntamente com a disponibilização de recursos materiais e de pessoal.

No que se refere ao funcionamento conselhistas é notório que a participação democrática advinda da burocracia foi herdada da elaboração de leis, ao qual se procedeu à idealização dos conselhos nas esferas dos estados e municípios em princípios dos anos de 1990, como veremos a seguir. Coincidentemente ao processo de idealização e funcionamento dos conselhos gestores se deu o de descentralização. Todavia nenhum, nem outro, funcionaram de forma imediata, o que exigiu da máquina estatal proceder a um combo de estímulos para a sua institucionalização. Para os conselhos gestores, ficou estabelecido na lei que o repasse oriundo da união destinado a vários setores dos estados e municípios ficaria relacionada à implantação do referente conselho. O que requereu um grande esforço governamental pela normatização dessas instituições.

Já o processo de descentralização para (ARRETCHE, 1999), dependeu de táticas de incentivo, eficientemente implantadas pelo governo federal, levando-se em conta a existência de despesas por parte dos estados e municípios que ao assumir a gestão de uma dada política pública por meio de novas atribuições e competências, também estariam arcando consequentemente com novas responsabilidades fiscais administrativas para desempenhar tal tarefa.

Cumpramos ressaltar que, apesar da sua instauração formal, o processo de funcionamento dos conselhos gestores não foi imediato, entre os motivos que são apontados pela literatura, temos os referentes às atitudes das autoridades estatais quanto à participação (CORTES, 1998), bem como ao nível de comprometimento das instituições empenhadas no estabelecimento

desses espaços institucionais (SOUZA, 2004). No que tange a questão da participação popular vinculada ao funcionamento dos conselhos gestores, esta teria uma dupla implicação, conforme explicitado anteriormente, tendo a primeira implicação no diz respeito à capacidade que a própria participação social, por meio dos conselhos gestores, teria de fortalecer uma ampla sabedoria política de caráter democratizante. Ademais, a presença dos representantes das entidades civis nos conselhos teria a potencialidade de elevar a atuação coletiva, consolidando certo traquejo político nas negociações, contestações e reivindicações.

A segunda implicação estende-se às políticas públicas em si, visto que, a atuação de segmentos da sociedade em organismos colegiados como os Conselhos Gestores poderia levar a medidas mais cristalinas e apropriadas aos anseios dos setores atingidos pelas ações do governo. Nessa perspectiva, a presença participativa da sociedade nos atos de governo, tornaria as suas deliberações mais focalizadas em atender as reivindicações sociais, motivando uma coerência mais democrática quanto à predileção na destinação de recursos públicos. Tais implicações deram ao vocábulo conselho gestor o status de nova celebridade democrática, visto que, a novidade social que foi inaugurada com os conselhos e que passou a direcionar inúmeras pesquisas nos anos 1990 foi emanada do incentivo à participação e da oportunidade de tornar populares as decisões em matéria de políticas públicas, outorgado pelo esboço institucional desses locais colegiados.

A partir do momento que foram expostas as informações iniciais de estudos práticos sobre os conselhos gestores, todavia, inúmeros estudiosos foram pegos por uma descontente surpresa, posto que, os resultados apontaram que os impactos produzidos, sobretudo no que concerne a participação, não se demonstraram tão otimistas assim. Na realidade, subsistem adversidades para que os princípios norteadores dos conselhos se confirmem. Como apontado por Tatagiba (2002), o que ficou notório com tais estudos foi o fato de ser amplamente dificultosa a missão de tirar do centro das atenções e do protagonismo a figura do estado na designação das políticas e preferências sociais, ainda que a própria existência dos conselhos já preconizar uma importante vitória na batalha pela democratização dos processos de decisão (TATAGIBA, 2002, p. 55). Portanto são os motivos vinculados à cultura política e ao cenário espacial onde estão introduzidas tais instituições que dificultam a funcionalidade idealizada para esses conselhos. Consideremos, então, o que a literatura tornou evidente e de que forma a temática envolvendo os Conselhos têm sido estudadas.

A pesquisa voltada para as principais questões sobre o tema norteia-se pelos determinantes do esboço institucional dos conselhos, como: a) a questão da estruturação: a presença de membros da sociedade civil e da esfera estatal colocada de maneira paritária; e b) atribuição: natureza decisória na formulação e supervisão das políticas públicas. Quanto à questão da estruturação dos conselhos, existem vários aspectos que são incumbidos de influenciar a participação, tanto de maneira positiva, assim como negativamente, dentre os quais podemos mencionar: o desequilíbrio de recursos entre as partes participantes (FUKS, 2004; PERISSINOTTO, 2004); b) o norteamento político- ideológico do Executivo (CORTES, 1998); c) o vínculo existente entre conselheiro e instituição (TATAGIBA, 2002); d) o modo de escolha das organizações participantes (COELHO, 2004); e d) a capacidade dos conselheiros (TATAGIBA, 2002).

Nos conselhos gestores o fator paridade é considerado elemento essencial para que possa haver um efetivo embate entre partes discordantes e partes interessadas. Portanto a presença uniforme entre os partícipes da sociedade e do Estado seria uma condição essencial em busca de uma maior constância no emprego das decisões. Entretanto, é bem sabido, que para se garantir uma paridade política na sua plenitude a paridade formal não parece ser totalmente capaz, visto que, a oportunidade de se ter uma presença justa nos conselhos, acaba sendo afetada por inúmeras disparidades, tendo como exemplo, a desconformidade dos recursos, tanto de cunho próprio (renda e escolaridade), tal como, os alusivos aos meios subjetivos (de comprometimento e conhecimento político), (FUKS, 2004; PERISSINOTTO, 2004).

Como se vê, Fulks (2004) e Perissinotto (2004) nas suas investigações deixam evidentes que a disparidade política se retrata na própria discrepância de recursos, que acaba atingindo a maneira pela qual se toma decisões no âmbito dos conselhos gestores. Igualmente no que tange ao entendimento de aspectos que interferem no desempenho das participações nos conselhos, a pesquisa da Socióloga Soraya Cortes (1998), da mesma forma, nos traz informações significativas. Em consonância, à vivência nas instituições e na instrução política dos municípios brasileiros delimitam e impõe condições ao efetivo funcionamento dos conselhos gestores.

Nesse sentido, asseveráramos que, o que vai definir a funcionalidade desses conselhos em matéria de participação política, são as peculiaridades fundamentais do lugar, o qual estes

estão inseridos, não obstante, o arcabouço institucional dos conselhos seja similar em todo o país, pelo fato de serem orientados por uma principiologia constitucional da União para os estados da federação. Além do que, é importante enfatizar a conduta dos encarregados desses conselhos, pois, a depender do seu posicionamento político, eles podem estimular meios diversos de participação que podem acabar fugindo da real finalidade pretendida nos processos de deliberações públicas. De acordo com Cortes (2002):

O importante é apreciar a atitude dos gestores em relação à participação de usuários. Dependendo de suas preferências políticas, eles podem promover diferentes tipos de participação. São eles que definem a natureza de apoio, em termos de infraestrutura, a ser colocada à disposição dos Conselhos. (...) A trajetória pessoal pode caracterizar os gestores como membros ativos de uma categoria profissional ou como integrantes de um policy 64eva64nity tentando influenciar o processo de decisão que tem lugar no setor público. (CORTES, 2002, pp. 170-171).

Já Tatagiba (2002) considera o nexos causal existente entre os gestores dos conselhos e as entidades com um meio que é potencialmente capaz de abalar o desempenho funcional dos Conselhos, visto que, a probabilidade de que interesses distintos possam realmente influir nos conselhos aumenta na medida em que essa relação de causalidade se intensifica. Além disso, conforme ensinamentos de Vera Shattan P. Coelho (2004), a respeito dos conselhos gestores. Ela entende que para se ter uma participação verdadeira e real, é imprescindível que se tenha uma sociedade civilmente preparada e gestores que sejam politicamente competentes e comprometidos com a democracia participativa.

Com a finalidade de descobrir diante de quais circunstâncias os conselhos gestores da cidade de São Paulo conseguem pôr em prática princípios de ordenação democrática que sejam alinhados a questão da participação de parcelas da sociedade que possuem meios de representação aquém do esperado, tais como, competência para mobilizar, cognições técnicas e meios comunicativos que sejam acessíveis ao público, Coelho (2004), defende novos métodos de representação.

No que se refere ao procedimento de escolha realizada nos conselhos gestores, fica evidente que pelo fato de os próprios conselheiros terem o condão de definir quem vai exercer a qualidade de representante conselheirista, acaba resultando na supressão participativa de grupos organizados ou até mesmo não organizados que não partilhem do mesmo posicionamento políticos desses conselheiros. Além do que, conforme fatos evidenciados pela autora, o método de seleção representativa praticado nessas instituições de deliberação ostenta um nível

baixíssimo de publicidade com relação ao método pelo qual se define quem serão os representantes desses conselhos.

Por esses motivos, a legalidade desses palcos de deliberação é questionada pela autora, uma vez que, devem ser adotados métodos criteriosos que sejam realmente capazes de validar a presença de todas as agrupações sociais que foram suprimidas do seu direito de participar na elaboração e condução das políticas públicas.

Segundo Tatagiba (2002), a desatualização vinculada ao conhecimento técnico dos conselheiros em sua área de atuação representa um fator negativo ao ideal funcionamento dos conselhos. Portanto, em se tratando do assunto conselhos gestores, é pacífico o entendimento entre os estudiosos do tema, de que os conselheiros sejam eles governamentais ou não, se encontram desatualizados e conseqüentemente carentes de conhecimentos relativos: a) a real função social dessas instituições; b) como ocorre o funcionamento dessas instituições; c) qual o objeto dessas instituições.

Vale ressaltar, que uma das principais inovações do esboço institucional desses conselhos, que é justamente a legítima participação de segmentos sociais aptos a inspirarem a elaboração de políticas públicas, encontra-se abalada por inúmeras causas, principalmente, as relativas desigualdades sociais. Como podemos notar nos estudos de Santos Jr. (2001) e Santos (2000), a questão das desigualdades acerca da participação nos conselhos é habitual. Em virtude disso, a autora indica cinco fatores que são essenciais à garantia da legitimidade de representação: 1) identificar pessoas, grupos ou associações que representam interesses de alguma forma afetada pelas políticas a serem implementadas; organizar a representação de forma a 2) reproduzir o perfil sócio demográfico da população; a 3) representar as principais posições em disputa; a 4) fazer uso de princípios de ação afirmativa, ou a 5) oferecer incentivos estruturais capazes de fomentar a participação de grupos vulneráveis. (COELHO, 2004, pp. 260-261).

Outro fator negativo ao ideal funcionamento dos Conselhos, diz respeito a uma das principais especificidades dessas instituições: a sua capacidade decisória para elaborar políticas públicas e supervisionar os atos estatais. Assim sendo, o que está se indagando é a potencialidade resolutiva dos conselhos, no que diz respeito a sua capacidade de convencer o

estado a agir e simultaneamente proceder ao controle social dos atos estatais, impedindo que este descumpra o que foi legalmente acordado nesses conselhos.

Segundo Tatagiba (2002) Grande parte das pesquisas menciona que os conselhos apresentam um baixo índice de aptidão para propor mudanças significativas nas políticas públicas, a começar, da própria atuação participativa da sociedade civil nesses conselhos, indicando que essa atuação participativa seja mais responsiva do que propositiva. (TATAGIBA, 2002, p. 92). Entre os motivos apontados estão: a) a centralidade do Estado na elaboração da pauta; b) falta de capacitação dos conselheiros; c) problemas com a representatividade; c) dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses; d) manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade; e) recusa do Estado em partilhar poder.

Além dos motivos que foram apontados, a questão envolvendo a gestão dos fundos dos conselhos, reflete outra barreira a ser enfrentada por essas instituições, visto que, a gestão desses fundos compete aos próprios conselhos, entretanto, o processo de descentralização inaugurado com a constituição de 1988, associou os recursos financeiros que deveriam ser transferidos da União para estados e municípios a existência dos respectivos conselhos. Segundo Tatagiba (2002), o que há na verdade é uma oposição por parte dos governantes em instituírem métodos de financiamento e transferência de recursos que sejam essencialmente transparentes e democráticos. Conforme a autora:

As acomodações políticas, as trocas eleitoreiras e a corrupção continuam imperando como matriz que orienta a destinação das verbas públicas, em acordos na maioria dos casos não publicizáveis. Os fundos, com sua exigência intrínseca da publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos. (TATAGIBA, 2002, p. 97).

Outra questão que merece destaque é a referente à inserção institucional desses conselhos. Tatagiba (2002) é enfático ao declarar que no plano regimental, a repartição de funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas no que concerne à designação, execução e monitoramento das políticas públicas nas está resolvida.

Na ausência desse marco legal – e de natureza ambígua da expressão “formular políticas públicas” – essa divisão das funções acaba ocorrendo a partir dos acordos possíveis de serem estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo da correlação de forças entre os participantes. (TATAGIBA, 2002, p. 95).

Desta forma, diante de convergências contrárias, o conselho poderá tornar-se uma peça simplesmente figurativa, apenas pautada no formalismo e incapaz de produzir algum efeito democratizante perante as instituições estatais, salienta a autora.

Diante do poder proveniente das decisões proferidas nessas instituições, com o escopo de fazer com que os estado as acatem ou não, podem ocorrer adversidades, onde não há uma concordância entre conselho e esfera estatal. Nesse caso, diante dessas dificuldades, a solução encontrada, é o acionamento de outras instituições como o Ministério Público, para impelir que essas decisões sejam respeitadas e cumpridas. Portanto, nesses casos, é essencial que se estabeleçam consensos que extrapolem os limites dos conselhos.

Nesse contexto, os conselhos figuram mais como meios aptos a inibirem a atuação infringente do estado, do que instrumentos providos de aptidão capazes de o convencer a acatar suas decisões, sendo assim, os conselhos acabam atuando mais como fiscalizadores das contas e serviços estatais do que como elaboradores das políticas públicas. Conforme evidenciado na literatura, acerca da efetiva participação da sociedade civil nos Conselhos Gestores, é fato notório, que está enfrenta inúmeras variantes, que dificultam o seu exercício no plano político, dentre as quais podemos citar: a disparidade de recursos entre as partes participantes, a centralização e o protagonismo dos atores estatais, a problemática sobre a representatividade dos conselheiros, a pertinência do conhecimento técnico, e a resistência estatal no tocante a divisão de poder, denotam as dificuldades encontradas por essas instituições no que diz respeito ao seu ideal funcionamento na esfera social pública.

No entanto, é inegável que existem elementos que são favoráveis a esse modelo participativo, visto que, os conselhos são provenientes de um marco histórico, o qual foi marcado pela luta dos movimentos sociais na década de 1980, onde se idealizaram a criação de mecanismos aptos a democratizar o processo referente às tomadas de decisões, promovendo com isso a inserção de uma nova lógica deliberativa marcada pela relação entre estado e sociedade civil. Nesse sentido é importante reiterar a potencialidade que essas instituições têm, de dinamizar democraticamente quais seriam as preferências nas alocações de recursos públicos, de maneira, a permitir que a sociedade civil participe e decida efetivamente quais seriam as prioridades relevantes no que se refere às políticas públicas governamentais.

Dessa forma, é cabível dizer que a essência republicana dos conselhos atrelada à insistente participação política nesses espaços poderá reverter às dificuldades que são responsáveis por travar o seu ideal funcionamento. Em tal caso a institucionalização da participação seria crucial para gerar através da confrontação com a política um complexo de práticas democratizantes.

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), o país vivenciou um período marcado pelo grande investimento nas políticas públicas no Brasil. Obteve-se quedas nos índices da pobreza, na fome bem como na desigualdade. observamos também melhorias significativas em áreas como educação, saúde e habitação. Todavia, com o advento do processo de impeachment de 2016, o governo Temer emplaca uma agenda de reformas, que implicou diretamente no fomento da políticas públicas. de Segundo Chaia e Guerra, (2021) com a chegada de Temer ao poder, em maio de 2016, veio acompanhada de um novo conteúdo programático, que tinha por objetivo a implementação de diversas reformas econômicas austeras, como por exemplo o teto dos gastos, a reforma trabalhista. Este plano de fundo, foi continuado no governo seguinte de Jair Bolsonaro, com a proposta de reforma da previdência, privatizações, dentro outras decretos.

2.3 O golpe de 2016 e o desmonte das políticas públicas.

Em tempos hodiernos, a temática sobre o enfraquecimento democrático e o seu retrocesso vem ganhando maior respaldo no campo da ciência política, muito embora, desde os anos 1990 certos autores já tivessem sinalizado para o agravamento democrático com a aparente vitória da democracia liberal posteriormente a queda do muro de Berlim.

Huntington (1993) já advertia para as novas formas democráticas que se desenhavam e se alicerçaram nos anos 1990, ressaltando o caráter não contínuo dos processos de democratização ou redemocratização. O texto de Zakaria (1997), dando seguimento, sublinhou acerca da probabilidade de convivência mútua entre regimes eleitoralmente ditos democráticos com governos iliberais, marcados pelo total distanciamento das garantias constitucionais e das liberdades individuais, em especial para os menos providos. Zakaria (1997), na verdade foi o primeiro a usar o vocábulo “democracias iliberais” em um dado momento em que a

comemoração do “fim da história” (FUKUYAMA, 1989) considerava que democracia e liberalismo fossem um corpo único.

Ultimamente, tem se notado uma discordância problemática no que diz respeito aos aspectos estruturais e conjunturais da democracia liberal (Hacker e Pierson, 2019) e declínio e enfraquecimento interno de regimes democráticos que pareciam estáveis. Levitsky e Ziblatt (2018) recordam a ilustração de golpes que foram executados por meios de instrumentos bélicos nas ruas e que nos dias atuais esses mesmos golpes são exteriorizados a partir do âmago das próprias instituições democráticas. O que acabou fazendo com que os processos de declínios democráticos, desenvolvimento do liberalismo político e elevação de governos populistas de direita passassem a ser pesquisados por inúmeros acadêmicos de diversas disciplinas (NORRIS E INGLEHART, 2019). Já alguns autores passaram a se dedicar a respeito das repercussões que estes processos trazem para as instituições jurídicas e na legalidade desses sistemas políticos (DE AS E SILVA, 2022), enquanto outros se esforçam em apurar quais são as influências que os chefes iliberais têm exercido sobre a máquina estatal e administração pública. (BAUER *et al.*, 2021; SIMON E MOLTZ, 2022).

Berneio (2016, p. 6, tradução nossa) conceitua o retrocesso democrático como sendo “a restringência ou erradicação sob o comando do estado, das instituições políticas que fomentam uma democracia”. Já Waldner e Lust (2018, p. 95, tradução nossa), descrevem o retrocesso democrático como “a degeneração das aptidões vinculadas com a governança democrática em qualquer tipo de regime”. Trate-se de alterações tênues dentro da própria sistemática do regime democrático sem que tais alterações importem em uma conversão de um regime democrático para outro fundado na autocracia. Waldner e Lust fazem alusão a uma cadeia de procedimentos aptos a impulsionar, não ininterruptos, mas que balizam a concorrência, a participação democrática e o dever de prestação de contas para certificar a aplicabilidade eficaz e eficiente dos recursos públicos (accountability), também entendida como a opressão observada pelos poderes constituídos. Haggard e Kaufman (2021, p. 27).

Compartilhando do mesmo entendimento, conceitua o retrocesso democrático, reportando-se ao declínio democrático como a “erosão incremental das instituições, regras e normas, que resulta das ações de governantes efetivamente eleitos.” Ambos indicam que esse declínio democrático é oriundo de três situações que são preponderantes para a consumação do retrocesso democrático: a incompatibilidade das esferas social e política; assenhoreamento do

poder executivo por um líder com tendências arbitrárias patrocinado pelo poder legislativo com o intento de centralização de poder; e o próprio declínio democrático, que é essencialmente complexo de se detectar e combater. (HAGGARD E KAUFMAN, 2021, p. 28). Em sua sondagem comparativa sobre o retrocesso democrático os autores se debruçaram sobre 16 países, dentre os quais se encontra o Brasil.

No Brasil, o ato de retrocesso democrático arquitetado no ano de 2014 e exaurido no ano de 2016, ordinariamente conhecido como o golpe de 2016 ficou marcado na história recente da democracia brasileira como um processo de declínio democrático, contraditório a vontade popular expressada nas eleições de 2014, onde a notícia da traumática ruptura institucional, por meio do impeachment da então presidenta da república Dilma Rousseff passou a ser um ato consumado diante da crise econômica iniciada em 2008, dos desdobramentos da operação lava jato e da contestação dos resultados das urnas pelo candidato derrotado Aécio Neves. Tal ato construído e mascarado por fundamentos democráticos forjados a atender aos interesses do poder legislativo apoiado pelos EUA, pelos grandes empresários, Supremo Tribunal Federal e meio de comunicação de massa, fazem a notícia do golpe branco e ardiloso transparecer como a melhor alternativa para defender os interesses de uma classe minoritária detentora da maior concentração de renda do país. Todos agindo em perfeita sincronia com o intuito de inviabilizar o governo que foi eleito democraticamente em eleições transparentes e pautadas na vontade do povo.

Posto isto, é imprescindível frisar que o principal objetivo do golpe arquitetado em galopes de ilegalidade, foi o enquadramento do Brasil na agenda neoliberal, derrotada em quatro eleições consecutivas. Para tanto, um dos primeiros atos dos interessados no golpe contra o governo foi à aglutinação de uma oposição covarde no Congresso Nacional, com o intuito de engessar o governo recém-eleito na sua atribuição que era o de administrar o país, criando uma grave crise fiscal e lançando mão das chamadas pautas-bomba que alavancavam os gastos e diminuíam as receitas.

Portanto, ficou bastante perceptível que para a ala opositora ao governo que atuava na base do “quanto pior, melhor”, e que ilegalmente insensível para os efeitos de suas ações para com os seres sociais e o país, acabou por tornar inviável a implementação, manutenção e estabilização não somente no campo das políticas públicas, mas também foram criados óbices aos investimentos públicos e privados ao impor a instabilidade econômica do país como norma

a ser seguida. Fazendo com que se instaurasse uma grave crise política e econômica que resultou na paralisação do país e o lançou na época da recessão.

Foi esse golpe que pautado nos interesses da burguesia e enraizado na sabotagem interna institucional, tornou praticamente impossível, naquele momento, abrandar o Brasil, das consequências advindas da crise mundial, assinalada pela forte queda dos preços das commodities e pela diminuição do crescimento da China associado à disparada do dólar devido ao fim do expansionismo monetário praticado pelos EUA. E no caso do Brasil pelos efeitos da seca acerca dos custos de produção da energia elétrica.

Como se vê, o golpe de 2016 jogou o Brasil numa sistêmica calamidade econômica e social sem precedentes e que foi absurdamente agravada, na eleição de Bolsonaro, onde direitos sociais, arenas de participação popular como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas, e direitos históricos da população foram fulminados. Conquistas civilizatórias que foram concebidas no período democrático posterior à ditadura militar foram dissipados por atos ilegais e pautados no populismo reacionário que visa à regeneração de uma ordem perdida por meio da aceleração da ruptura com a ordem institucional vigente, ou seja, na negação das instituições vigentes com foco na superação dessas mesmas instituições por um formato fiel à ordem política legítima que fora injustamente destruída por “revolucionários” figurativos ou reais. Instituições estas que foram fundamentalmente conquistadas e obtidas nos governos petistas passaram a ser revogadas sem embasamento jurídico algum.

Nesse sentido, o processado golpista de 2016, adquiriu o status de divisor de águas, a partir do momento que os meios que foram utilizados para darem início a sua consumação se transformaram em fontes de *backlash*, que na lição do brilhante professor de Havard Cass Sustein é uma “intensa e sustentada rejeição pública, a uma decisão judicial acompanhada de medidas agressivas para resistir a essa decisão e remover a sua força legal”. Fazendo o registro desse processo, Avritzer (2019) adverte para o “pendulo da democracia” no Brasil. Ela esclarece que a oscilação pela qual passa a democracia brasileira de tempos em tempos se deve pelas particularidades que dão passagem ao poder via mecanismos não eleitorais ou contra eleitorais.

Este processo radicalizou-se a partir do momento que um governo pautado no populismo reacionário enraizado a um instinto agressivamente neoliberal no seara econômico

e impiedosamente ultraconservador quanto aos costumes chega ao poder em 2019. A eleição de Bolsonaro igualou o Brasil, a países que tiveram que lidar com a presença de um líder populista reacionário, apoiado na onda dos mesmos falsos fatos que serviram de base para o golpe de 2016 orquestrado pela mídia difusora do ódio e demais golpistas da era Temer, interessados em usurpar o poder legitimamente conquistado nas urnas pela ala petista. Segundo Avritzer (2019, p. 168), “a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência é a consequência das formas de degradação institucional consolidadas na conjuntura pós- impeachment”.

Fazendo um comparativo da eleição de Jair Bolsonaro com outros governos de mesma índole ideológica de direita, como foi o caso de Donald Trump nos Estados Unidos, ficou evidente a presença de certos elementos comuns a ambos os governos quais sejam: total indiferença para com o estado de direito e demais instituições democráticas; desprezo as minorias; utilização dos meios de comunicação e das redes sociais para divulgações de fatos controversos com a realidade; favorecimento da guerra cultural frente denominado “marxismo cultural” e o “globalismo”; conservadorismo religioso exacerbado seguido da afronta à laicidade do Estado.

É amplamente notório e inquestionável que durante período de quatro anos sob o comando do governo Bolsonaro, o Brasil esteve mergulhado em um declínio democrático ascendente, amparado pela conduta de um líder que desafiava os limites da legalidade e muitas vezes os rompendo em certos casos. É importante frisar que esses infaustos anos de obscuridade e contradição institucional, também foram marcados por manobras e medidas infralegais de sucateamento, desmonte e enfraquecimento das instituições de apoio popular e das políticas públicas, abrindo lugar para enormes lacunas jurídicas- normativas nessas instituições, com o intuito de que cargos anteriormente ocupados por civis fossem agora preenchidos por militares simpatizantes do seu nefasto projeto antidemocrático; que constrangeu servidores públicos (SILVA e CARDOSO JÚNIOR, 2022); e que desguarneceu as capacidades estatais solidificadas a duras penas, desde a época de redemocratização do país.

Muito embora possa haver algum tipo de discordância entre cientistas do ramo político quanto à riqueza da democracia brasileira (SANTOS e SZWAKO, 2016), são notoriamente inegáveis as dificuldades pelas quais passaram as instituições democráticas no período do governo Bolsonaro, seja na tentativa de sucateamento ou até mesmo extinção dos instrumentos de participação social, bem como nas constantes ameaças de dissolução do Congresso Nacional

e fechamento do Supremo Tribunal federal por meio das forças armadas, além da responsabilização dos estados diante do cenário da pandemia de covid-19 mediante corrosão da sua capacidade orçamentária. Portanto essas são algumas dentre as várias dificuldades pelas quais passaram as instituições democráticas, o sistema eleitoral, o pacto federativo e a vivência democrática no território federado chamado Brasil.

Foi nesse contexto de retrocesso democrático, arquitetado com o golpe de 2016 e agravado durante os quatro anos do governo Bolsonaro, que o desmonte das políticas públicas ressurgiu diante de um estado democrático de direito, agora agravado e disfarçado pelo fascismo e que passa a ser financiador de cortes de direitos sociais. Atacando duramente o sistema democrático e afundando a democracia numa série de crises de interesses políticos e econômicos na disputa pelos cofres públicos que eram os grandes fomentadores do capital. Levando ao atropelamento generalizado das lutas e conquistas sociais enraizadas na constituição cidadã de 1988 pelos interesses inescrupulosos da classe sedenta por poder, que acabou usurpando da ala esquerdista, incontáveis direitos sociais e que foram destituídos pelo corte de gastos públicos, acarretando o desmonte e sucateamento das políticas públicas.

Sabe-se que, as questões sobre as políticas públicas e o seu desmonte estrutural, sua resiliência e transformações nos seus programas, projetos e ações governamentais pós-golpe de 2016, estão entre os principais temas de pesquisa no campo das políticas públicas (MAHONEY E THELEN, 2010). Tais pesquisas buscam analisar quais são os fatores preponderantes que levam algumas políticas públicas a serem mudadas radicalmente, enquanto outras são mantidas estáveis na sua essência (KNILL E TOSUN, 2020). Dentre tais fatores, ora analisados se encontram o desmonte ou desmantelamento das políticas públicas (BAUER E KNILL, 2014).

Entende-se por política pública, qualquer atividade direcionada ao popular por meio da organização do estado, isto é, são ações desempenhadas e atividades que são programadas pelo estado para garantir e colocar em prática direitos e obrigações que são previstos na Constituição Federal, cujo objetivo é implementar mudanças progressivas na sociedade, seja quanto a saúde, a educação, meio ambiente ou até mesmo serviços públicos. São quatro os tipos de políticas de interesse público: as distributivas, destinadas a certos grupos de uma população; as redistributivas, voltadas a promoção do bem-estar social; as regulatórias que descrevem as regras da sociedade e as constitutivas direcionadas a reger as diferentes formas de política.

Assim sendo, podemos definir o desmonte ou desmantelamento das políticas públicas como um tipo de mutação pelo qual passa certas políticas públicas, identificado pela redução estratégica dos objetivos e da densidade de mecanismos que são úteis para essa mesma política pública, incluindo-se a diminuição das capacidades administrativas aptas a efetivação desses mecanismos (KNILL, 2020), ou seja, o que vai caracterizar o desmonte de uma política pública como via de regra, são os atos voltados a sua redução, diminuição e remoção dos seus objetivos e instrumentos vinculados às suas capacidades administrativas que são imprescindíveis para sua implementação.

No que se refere aos tipos de estratégias para o desmonte das políticas públicas, BAUER E KNILL (2014) idealizaram dois tipos de estratégia sob diferentes dimensões que se entrelaçam: 1) se a deliberação acerca do desmonte de uma política foi tomada de forma ativa ou não; 2) se os autores políticos envolvidos com certas políticas públicas visam camuflar ou evidenciar suas ações.

Como resultado do entrelaçamento de tais dimensões surge quatro tipos de estratégias de desmonte de políticas públicas, apresentados em seguida.

1) Desmonte por omissão: é a estratégia mais veiculada nos dias atuais, onde os custos de um desmonte de determinada política pública podem alavancar custos políticos para o tomador da decisão do referido desmonte ou no caso de certas circunstâncias em que é a rigidez institucional diminuem as lacunas para formas mais agressivas de desmantelamento.

2) Desmonte por deslocamento de arena: é o tipo de estratégia que resulta na mudança dos suportes organizacionais ou administrativos de uma política pública, alterando drasticamente o modo de interação e participação dos diversos atores e a jogatina política acerca de determinadas ações a serem tomadas.

3) Desmonte por ação simbólica: Esse tipo ocorre quando os políticos expressam clara e amplamente o seu intento de desmantelar certa e determinada política pública. Todavia, por não terem a certeza de que tal desmonte ofereceria quaisquer vantagens políticas, desistem do seu intento de desmonte) Desmonte ativo: Aqui os políticos vinculam o desmonte de uma determinada política pública ao fato de serem reconhecidos por tal desmonte. Isso pode decorrer de fatores políticos ideológicos.

Sendo assim, podemos compreender os motivos que levam os políticos a realizarem desmontes de políticas públicas, assim como, Jair Bolsonaro fez em relação aos Conselhos Gestores utilizando-se do desmonte ativo. Com o intuito de coibir instrumentos democráticos e agradar partidos políticos, grupos de interesse e eleitores fanáticos que apoiavam a sua visão de mundo, o ex-presidente da república publicou o decreto nº 9759/2019, dando início a um nefasto desaparecimento das instituições democráticas de participação social que são os Conselhos, visando ser recompensado, não só em relação a benefícios políticos mas também por questões ideológicas.

3. CRISE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL: O IMPACTO DOS DECRETOS SOB O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO

Este capítulo busca analisar os riscos e os impactos que o decreto nº9.759/2019 acarretou o nosso sistema democrático. Assim, evidenciamos os reflexos das suas consequências nos Colegiados no que tange a sua desconstrução, desinstitucionalização e resiliência.

3.1 A importância das instituições populares de participação e os riscos para a democracia participativa brasileira após a publicação do decreto nº 9759/2019 de autoria do governo Bolsonaro

É notório que a importância das instituições populares de participação nas deliberações políticas no Brasil, inseriu a democracia participativa e as instituições participativas no rol de pesquisa do país, o que acabou chamando a atenção de diversos pesquisadores sobre essa temática. Existindo nas obras literárias brasileiras uma gama de trabalhos que evidenciam a aptidão da democracia participativa como instrumento hábil não apenas capaz de suprir as limitações do sistema representativo, mas também, no que se refere ao processo de formação de cidadãos que sejam mais conscientes e ativos politicamente. A título de exemplo, que os autores têm dado ao importante papel exercido pela democracia, destacamos uma afirmação de Lambertucci (2009, p. 71): “a participação social amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento

social, da equidade e da justiça”. Para o citado autor, a democracia participativa é um instrumento hábil para sanar as adversidades fundamentais da sociedade brasileira.

Desse modo, entende-se por democracia participativa “um conjunto de experiências e mecanismos que têm como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão” (SELL, 2006, p. 93). É importante mencionar, que a democracia participativa já nasceu como instrumento apto a suprir as lacunas, limitações e fragilidades que a democracia representativa não conseguia solucionar. Além disso, nos dias atuais seria inviável, a utilização da democracia direta insculpida nos antigos moldes gregos, principalmente em grandes populações. Bobbio (1986) foi um dos autores que acabou reconhecendo e proferindo que a democracia direta era um processo bastante complexo, o que acabaria por tornar sua prestabilidade bastante dificultosa, quase que impossível, notadamente nos grandes centros populacionais e de alta densidade demográfica.

Sabe-se que a importância da participação popular nas deliberações políticas se tornou evidente no final da década de 70 e começo dos anos 80, onde a sociedade mundial passou a acompanhar a reestruturação da democratização em vários países da América latina, como é o caso do Brasil, que teve sua renovação democrática evidenciada com a promulgação da constituição federal de 1988. Conhecida como Carta Magna brasileira, bem como novos eventos em outros territórios da América Latina, tornou latente, dentre outras coisas, o quão era fundamental a participação popular nos palcos de decisões política, acometendo diretamente a gestão da coisa pública e das políticas públicas (AVRITIZER, 2002). Portanto foi a partir da Constituinte de 1988, que uma nova era democrática se instaurou no Brasil e com ela a expectativa de uma participação popular mais ativa nas deliberações políticas, tendo em vista à perspectiva de espaços públicos mais amplos e acessíveis a sociedade civil. Segundo Dagnino, Oliveira e Panfich (2002, p. 23) “os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas”. Os autores pretendem com tal declaração, transparecer que tais instâncias não possuem a característica de serem controladas ou dominadas por algum grupo ou ator social ou de viés político ou até mesmo pelo próprio estado, em prejuízo da diversidade social e política, sendo, portanto espaços heterogêneos pautados nas diversidades de maneira, a oportunizar a discussão e o embate de interesses para determinada política pública.

Foi nesse contexto, que no Brasil surgiram como uma forma de democracia participativa as instituições de participação popular, como é o caso dos conselhos de políticas públicas, presentes no âmbito três poderes, as quais se instalaram como instâncias de deliberação popular e controle social, na essência de uma descentralização administrativa em que houve a amplitude da participação popular. Sendo que esses conselhos surgiram como instâncias, com o intuito de promover mudanças na gestão das políticas públicas, de modo, a estabelecer um novo patamar no que diz respeito às relações entre estado e sociedade, que acabou por criar formas de controle social, por meio da expansão da esfera social pública.

Com efeito, cumpre ressaltar que foi no primeiro governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva cuja posse ocorreu em janeiro de 2003, que a ampliação dos espaços voltados à deliberação popular se tornou uma realidade mais perceptível. Assim sendo, já no primeiro ano de mandato do governo Lula, as conferências públicas nacionais, que são espaços institucionais de discussão e participação popular acerca das diretrizes gerais de determinada política pública, ganharam grande notoriedade passando a ser uma das principais instâncias de participação popular, tendo em seu bojo temas multiplicados. Totalizando um número bastante expressivo de 74 conferências nacionais que foram realizadas durante o período de 2003 a 2010, (período do governo Lula), o que tornou evidente que esses espaços de discussão popular ganharam maior amplitude no cenário nacional no primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que também foi o responsável pela fortificação e ampliação dos chamados conselhos de políticas públicas como espaços (não-estatais) aptos a conferirem a possibilidade de que pudesse haver uma representação dos interesses da coletividade na cena política e na delimitação da agenda pública. Já em 2013, no governo da então presidenta Dilma Rousseff foram criados 19 conselhos e outros 16 foram reformulados (ROMÃO, 2015).

Para Tatagiba (2002, p. 47), os “conselhos de políticas públicas são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. Desse modo, os conselhos são espaços em que se negociam e que se compartilham as responsabilidades entre o estado e inúmeras frentes sociais, onde são representados interesses que se divergem no que tange a formulação e execução das políticas públicas.

É importante mencionar, que as protestações em junho de 2013 colocaram a prova uma ampla gama de arenas voltadas à participação popular que, não obstante, portassem como

propósito principal os partidos políticos e o sistema político nacional na sua totalidade, acabaram por colocar em evidência a eficiência dessas arenas e/ou instâncias de participação populares em compreender as insatisfações e demandas sociais. Portanto esses protestos advindos especialmente de gestores públicos, como também, outros temas fizeram com que o governo federal adotasse meios para aptos a resguardar essas instâncias de participação popular (ROMÃO, 2015).

Como se vê, foi diante desse cenário que foi promulgada pela então presidenta Dilma Rouseff, a chamada Política Nacional de Assistência social (PNPS) e por meio de decreto o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), (decreto 8.243/2014), os quais foram alvo de demasiados insultos por parte da oposição, sendo inclusive intitulado de atos pautados no “bolivarianismo”, “golpismo”, “totalitarismo”, e “oportunismo”. Ainda no calor das manifestações ocorridas no ano de 2013. Todavia, apesar da ala oposicionista entender e sentenciar o decreto como um verdadeiro ataque ao sistema democrático brasileiro, é importante mencionar que, sob outro ponto de vista, “as vozes que em defesa da PNPS e do SNPS fazem lembrar que as instituições participativas constituem a materialização institucional de preceitos consagrados na Constituição e que elas não ameaçam a democracia representativa, pelo contrário, enriquecem-na e a complexificam” (LAVALLE e SZWAKO, 2014. p. 92).

Dessa forma, a PNPS foi mantida até o dia 11 de abril de 2019, quando ocorreu a sua revogação pelo decreto presidencial n° 9.759/2019, de autoria do até então presidente Jair Messias Bolsonaro, como data comemorativa aos 100 dias do seu governo, cujo efeito imediato foi à extinção de todos os órgãos colegiados pertencentes a seara da administração federal, entre os quais se encontram os conselhos de políticas públicas, ficando isento desse decreto apenas aqueles criados após 1° de janeiro de 2019 e àqueles cuja previsão legal já estavam inseridos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino.

Ocorre que com a publicação do decreto presidencial nº 9759 de 11 de abril de 2019, o qual fulmina e estabelece novos regramentos relacionados à existência, formação e funcionalidade dos colegiados ou conselhos da administração pública federal com reflexos imediatos nas esferas estaduais e municipais. Mas do que o real sentido desse ato instrumental de manobra política liberal devemos nos atentar às verdadeiras intenções daqueles que exercem esse ato, para que princípios constitucionais democráticos e direitos políticos e sociais que são

frutos das conquistas do povo brasileiro, não acabem sendo corroídos por esse tipo de ato que se recusa a manter um diálogo e a compartilhar poder com a comunidade civil nas tomadas de decisões que envolvam questões relacionadas aos direitos da cidadania e as políticas públicas.

Talvez por inocência ou cegueira política, o que a classe elitista que no presente momento governa o país ainda não se deu conta é que a participação social como direito da população, não se origina nas estruturas de dominação e poder do Estado. Esse direito é oriundo da vontade popular, pois é originado no meio rural assim como nas praças, nas ruas e vielas das comunidades urbanas. É um direito que nasce da criatividade popular societal de se planejar, organizar, reivindicar e propor mudanças que contribuam para a construção de um estado democrático de direito que seja alinhado com os anseios da sociedade como um todo, e não de certos grupos elitistas.

No atual cenário sociopolítico poucos cidadãos brasileiros sabem o real sentido da chamada participação popular democrática, que de uma maneira genérica significa igualdade social participativa ou exercício isonômico dos cidadãos exprimirem suas vontades e incidirem sobre as decisões governamentais, contrariando o poder de poucos, de uma oligarquia ou aristocracia. Pois “de acordo com Montesquieu no livro “Espírito das Leis” (1748): “só o povo pode frear o poder dos poderes e dos poderosos”. Este princípio é visto no texto da magna carta de 1215: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta constituição”., enfatizando, assim, a importância da participação populacional como importante instrumento colocado à disposição da sociedade, a qual faz parte do sistema político brasileiro.

A contribuição da população através da participação na formulação das políticas e gestões públicas é entendida como um pressuposto do sistema democrático- participativo abraçado pela CF/88 o qual trouxe várias inovações como proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Dessa forma a participação é um princípio indissociável do estado democrático de direito, de forma a garantir não somente aos indivíduos, mas também aos grupos e associações o direito a uma representação política que favoreça tanto a informação como a defesa dos seus interesses, de modo, a possibilitar a atuação na gestão dos bens e serviços públicos. (DALLARI, 1996).

3.2 O decreto popular n.º 8243/2014 e o antagonismo midiático em torno da participação social nas instâncias democráticas brasileiras

No ano de 2014, mais precisamente no mês de maio, ocorreu a publicação do decreto presidencial n.º 8.243 cujo objetivo essencial era o de inaugurar nos recintos da administração pública federal a Política Nacional de Participação Social (PNPS), uma política que contemplasse uma participação da sociedade civil mais efetiva e abrangente nos diálogos e articulações com a máquina pública e que fosse amparada por um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Naquele presente ano, quem ocupava a chefia do executivo federal era a então presidenta, Dilma Roussef, que declarou em seu discurso que aquele decreto seria uma das soluções vistas com bons olhos pelo governo federal as manifestações populares ocorridas em 2013. O decreto 8.243 seria um ato fundador 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).

Consoante o artigo 5º do decreto supracitado, a partir do momento 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”. Desta forma, as elaborações efetivas dos mecanismos efetivos da PNPS se tornariam prescrições imperiosas a todos os órgãos e entidades que contemplam a esfera administrativa federal seja ela direta ou indireta, que em virtude disso, necessitarão elaborar anualmente “relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais” (art. 5º, § 1º).

Portanto a PNPS determina quais as orientações que deverão ser seguidas pelos órgãos da máquina administrativa, a saber: 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 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 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 e incisos,).

O decreto nº 8.243 trouxe no seu bojo instrumentos aptos a incentivar uma participação social mais ativa e abrangente, dentre os quais podemos citar: o ‘conselho de políticas públicas’, a ‘comissão de políticas públicas’, a ‘conferência nacional’, a ‘ouvidoria pública federal, a ‘mesa de diálogo’, o fórum interconcelhios’, a ‘audiência pública, a ‘consulta pública e o ‘ambiente virtual de participação social’. No entanto tais instrumentos de participação como disposto no caput do artigo 6º e 7º não representam um rol exaustivo, sendo plenamente possível a concepção ou reconhecimento de outros mecanismos que também atuem na promoção do diálogo entre a máquina administrativa estatal e a sociedade civil na elaboração e na concretização de suas políticas.

Sabe-se que a normatização disposta no Decreto nº 8.243 não é comum a decretos de competência da presidência da república previstos no artigo 84 da nossa Carta Magna, sejam eles do tipo regulamentar ou autônomo. Ocorre que a partir do conjunto de orientações e regramentos traçados no decreto a participação social passou a ser imposta inesperadamente a todo arcabouço administrativo, o que acabou gerando certa interferência desde a elaboração, até a realização, análise e desenvolvimento de suas políticas públicas. Isso provocou uma reação quase que imediata de diversas alas da oposição política, jurídica e ideológica, visto que, com a instituição do decreto nº 8.243 a interlocução entre instituição e agremiação civil deixaria de ser um mero discurso em épocas de campanha eleitoral e se transformaria numa política mais objetiva e impositiva a qualquer órgão da administração federal.

É notório que tamanha intervenção na estrutura administrativa não passaria despercebida pela grande mídia, pois inúmeros veículos de imprensa e da ala oposicionista tentaram polemizar a publicação do decreto n.º 8.243 e reagiram quase que imediatamente criticando as profundas alterações que passariam a ser efetivadas com a publicação de um decreto de cunho tão popular, críticas estas de ordem política-ideológica, quanto jurídicas com o intuito de desfragmentar a importância social de tal ato administrativo, sob fundamento de que a ampliação da participação da sociedade nos assuntos governamentais por meio desse decreto mutilaria o sistema representativo e furtaria do parlamento nacional sua centralidade no

exercício do Poder Legislativo, centralizando uma atribuição que seria tipicamente legislativa nas mãos de movimentos sociais.

Portanto, mais do que ser favorável ou contrário ao decreto, primeiramente é imprescindível que se acompanhe os instrumentos, a abrangência e a efetividade da participação popular no sentido elucidado de sociedade civil formalizado no decreto, para que uma pluralidade de indivíduos e de participantes das diversas camadas da população possam opinar, propor e que no final das contas essas vozes tenham peso nas principais decisões de governo. Para além das observações e problemáticas circundando o decreto de participação popular, outras vertentes se afloraram em torno dos comentários que foram tecidos sobre o mesmo. De um lado, artigos especializados, materiais, páginas na internet, visão de ex-ministros e manifestos sociais defenderam o decreto como sendo um ato que traduz amplamente a essência republicana da nossa Carta Magna de 1988 ao constatar a existência de instrumentos e palcos aptos a ampliarem a participação direta da população nos diálogos com a gestão da máquina administrativa, atuando como agente fortalecedor desses instrumentos que até então careciam de um marco regulatório. Numa outra banda, a grande mídia conservadora, procurou evidenciar que o decreto teria de ser visto como um monstro abominável, visto que, era usurpador da democracia representativa no seu real sentido, além de representar um ato desrespeitoso ao Congresso Nacional, já que foi feito sem a participação do legislativo passando a ser rotulado como sendo uma expressão da “ditadura petista” ou como busca por uma “hegemonia socialista” sendo amplamente repudiado e duramente criticado.

Na perspectiva daqueles que criticaram o decreto do povo, o jornal “O Estado de São Paulo” foi um dos primeiros a expressar sua contrariedade, visto que, no início de junho de 2014, publicou editorial que passou a estampar suas páginas onde polemizava e chamava a atenção para os riscos de se criar um “poder paralelo” exercitado pelas vias dos conselhos de políticas públicas. Instantaneamente diários online (blogs), conectados à Revista Veja rotularam o decreto n.º 8.243 como sendo transgressor de direitos e que por meio deste se criaria “um Sistema Nacional de Participação Social” que seria na verdade um ato voltado à tentativa de chacinar a democracia brasileira por meio de um ditame unilateral da Presidenta da República. Daí em diante se proliferou as críticas e manifestos em relação aos “absurdos” incorridos com o “Decreto bolivariano”.

Dentre os “absurdos” que a mídia apontava, estariam aqueles atrelados ao papel de tomadas de decisões dos conselhos de políticas públicas. Já que, estes órgãos colegiados teriam o condão de exaurir o desempenho do legislativo como foro costumeiro de representatividade dos interesses brasileiros. Partindo na mesma linha de fortes críticas ao decreto N.º 8.243 e a PNPS, em editorial publicizado no dia 31 de maio de 2014 o jornal ‘O Globo’ (NOBLAT, 2014) manteve a linha de oposição ao decreto popular, enfatizando que o objetivo da PNPS era o de justamente furtar as atribuições do legislativo por meio de chamadas comissões, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogo e conferências. Portanto na visão desse veículo de comunicação a real intenção do decreto era o de reverter o regime de democracia representativa “na base da canetada”.

Também por meio de artigo divulgado na página de seu blog jornalístico, o redator Reinaldo Azevedo (2014), insinuou que a única forma de participação social que seria verdadeiramente consagrada pela nossa Carta Magna se daria por meio de uma democracia representativa, visto que, para ele a participação direta do cidadão seja ela exercida de forma individual ou por meio de grupos ou movimentos organizados seria totalmente inconstitucional. Conforme ele:

O direito a livre manifestação é um status que é assegurado pela Constituição brasileira, a qual consagra a democracia representativa: por meio de eleições pautadas na liberdade social de escolher o seu próprio parlamento. Portanto o que a Presidenta Dilma está prestes a fazer por meio de decreto, é proceder à criação de outra espécie de representação, que não passe pelo processo legislativo, pois se trata de uma determinação que na verdade busca corroer internamente o regime democrático (AZEVEDO, 2014).

O jornalista alegou ainda que o Poder Público ao atuar na indicação dos dirigentes desses conselhos estaria na verdade incorporando os chamados foros de *decision-making*, que são foros legalmente permitidos no ordenamento jurídico, mas que na real atuação prática funcionariam como mecanismos por meio dos quais o governo federal conduziria o conteúdo das políticas do país de maneira unilateral. Melhor dizendo, o governo federal iria valer-se dos conselhos como meios aptos para açoiar as forças de oposição, de maneira, a fazer prevalecer sua vontade em detrimento de todo um corpo social. Compartilhando da mesma opinião, o jurista Ives Gandra Martins destacou que:

O alinhamento que foi inicialmente proposto pelo decreto presidencial, caminha em busca de tornar o Congresso Nacional uma casa de tertúlias acadêmicas, fazendo com que o país seja gerido pelos conselhos e comissões eleitos pelo “povo”. Por exemplo, a comissão que fosse incumbida da comunicação social poderia impor ao ministério

a ela correlato, restrição de certa temática a imprensa, sob o argumento de que está seria a “vontade do povo”, que será “obrigado” a atender ao rogo popular (MARTINS, 2014).

Apesar das fortes críticas ao decreto do povo e ao seu sistema de participação, os pensadores que foram citados não conseguiram fundamentar o real sentido pelo qual relacionaram o ideário de participação que foi abarcado pelo decreto aos terríveis regimes ditatoriais por eles mencionados. Sendo suas observações pautadas apenas em bases normativas ou de cunho abstrato, não possuindo quaisquer elementos factuais ou concretos que corroborem suas análises. Não logrando êxito sequer em demonstrar dados históricos das épocas dos governos petistas ou da existência de foros baseados apenas no mandonismo governamental no sentido de deixar claro que o estado era quem detinha o poder de manipular e intervir diretamente na sociedade civil. Por fim, apenas fundam-se na sua ideologia para esconder a ausência de elementos teóricos e empíricos que contemplem suas análises e mascararam propositalmente o fato de que os palcos populares não são dotados do condão de aprovar projetos de lei ou outros instrumentos de caráter normativo.

Como se vê, as críticas não foram poucas, sendo elas essencialmente influenciadas por questões ideológicas e políticas, visto que, o decreto de autoria da presidência da república seria inconstitucional, pois fere amplamente o regime de representatividade brasileiro, não havendo espaço para participação popular na gestão estatal. Além do que, por meio desse decreto se centralizaria essa participação nas mãos de uma segunda classe de cidadãos que fariam parte daqueles que seriam os mais privilegiados, o que desrespeitaria fatalmente o princípio da igualdade constitucional. Frente às fortes críticas que foram proferidas ao decreto n. 8.243/14, outros segmentos da imprensa buscaram dirimir o rótulo antidemocrático desse ato normativo.

Em contestação as vertentes de oposição político-ideológica, o impresso ‘Valor’ (NASSIF, 2014) tentou atenuar a tensão por parte da ala oposta ao decreto ao considerar que o real objetivo do decreto não é aquele que a oposição vinha atacando veementemente, e destacou que a mesa de diálogo na verdade viria para suprir a necessidade de “prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais” por meio da participação dos setores das camadas sociais envolvidas, necessidade ocorrida posteriormente as manifestações de 2013.

Utilizando uma justificativa política pragmática procurou lembrar que ambos os presidentes Lula e Dilma mesmo no ápice das inquietações contrárias aos seus governos nunca vislumbraram o interesse de escantear o Congresso Nacional se valendo de métodos “chavistas”

e devido ao fato de que o PT teve sua influência bastante enfraquecida diante dos movimentos populares, o decreto ajudaria para ser ele “abalroado de repente por novas ondas de descontentamento” e “identificar os novos protagonistas e dialogar com eles” ampliando assim o controle social nessas instâncias de debates de interesse social.

Leonardo Avritzer (2019) em artigo à revista ‘Carta Capital’, ressaltou que o decreto n.º 8.243/2014 veio com intenção de apenas regularizar e normatizar uma política que já existia e por meio 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 e gestão das políticas públicas”. Saliendo que a concepção de instrumentos híbridos que sejam aptos a permitir um maior elo entre o executivo e sociedade civil de maneira a permitir uma participação social mais ampla nesses temas é uma tendência mundial.

Houve também manifestações em defesa da Política Nacional de Participação Social por parte de renomados juristas, acadêmicos, intelectuais e das bases de importantes movimentos sociais (HAUBERT, 2014). O decreto representaria verdadeiramente a essência republicana inserida na Constituição Cidadã de 1988, ao admitir a existência de instrumentos e instâncias com o condão de promover a participação direta da sociedade na gestão da coisa pública, a fim de que se amplie o ideário de cidadania para todos os atores sociais, sem quaisquer óbices ou prerrogativas de qualquer sentido, corroborando, até mesmo, novos formatos de participação social em rede. E segue:

Compreendemos que para além do próprio artigo 1º da CF, o decreto n.º 8.243/2014 de autoria da presidência da república também se encontra amparado por vários dispositivos constitucionais primordiais a realização do espírito democrático, e que trazem a previsão da participação social como orientação do Sistema Único de Saúde, da Assistência Social, de Seguridade Social, e do Sistema Nacional de Cultura; Além da presença dos conselhos como instrumentos de participação social nas redes 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).

Portanto, percebe-se, que o decreto produziria o efeito de apenas organizar as searas de participação social já existente no governo federal, prescrevendo apenas orientações

normativas para o seu funcionamento, nos moldes do art. 84, VI “a” da Constituição Federal, sem que isso signifique qualquer violação ou assenhramento das atribuições típicas do Poder legislativo. Entendemos que o decreto presidencial foi criado para simbolizar uma evolução para a democracia do Brasil, no que se refere, a gestão das políticas públicas nos órgãos e entidades da máquina administrativa direta e indireta, de modo, a incentivar que nesses órgãos fossem considerados espaços e mecanismos de participação social e que atuassem no assessoramento do processo de elaboração de suas políticas.

Em síntese, constatamos que o decreto não guardava qualquer aspiração antidemocrática, visto que, não subjugava os canais de participação, os movimentos sociais ou os seres sociais a qualquer formato de controle estatal do governo brasileiro; pelo contrário, atuaria como instrumento de aperfeiçoamento as práticas democráticas, amplificando as probabilidades de supervisão do Estado pelo povo. A participação da sociedade nas políticas públicas é um direito que foi conquistado pelo povo e que é intrinsecamente consagrado pela Constituição Federal. Quanto maior foi o grau de participação social, maior será a participação democrática e mais efetiva será a qualidade da prestação das políticas públicas aos anseios sociais. Pois não existe democracia sem a participação do povo.

Bresser-Pereira (2014) chamou a atenção para o real sentido da reação midiática que foi contrária ao decreto n. ° 8.243, revelando que a contrariedade a esse decreto popular deixou estampada a sua determinação de tornar limitada a qualidade da democracia brasileira, no sentido de fazê-la perder a sua condição aceitável de participação. Além do mais, ele também salientou que o decreto não foi publicado de maneira vaga, visto que, justamente foi concebido para tratar as formas de participação popular, como as conferências nacionais, as ouvidorias públicas e as audiências e consultas públicas já presentes no Brasil e que muitas delas já gozam de vitalidade e legitimidade.

Para o autor, a democracia participativa tem o condão de convocar todas as entidades da sociedade civil e seus seres sociais para atuarem de forma conjunta na participação das diretrizes das políticas públicas. Dessa forma, fica evidente que o decreto n. ° 8.243 jamais significou qualquer ameaça à democracia brasileira, mas pelo contrário, transpareceu o seu avanço proporcional, pois não tinha a intenção de colocar em cheque o caráter representativo da democracia, mas de demonstrar para o governo a existência de um mecanismo que fosse

mais formal, por intermédio do qual o governo poderia ouvir melhor os anseios, as demandas e propostas da sociedade civil.

Das inúmeras críticas que foram tecidas pelos tradicionais oligopólios da velha mídia jornalística ao decreto n.º 8.243, uma delas tentou tipificar esse ato normativo de autoria do presidente da república, como ato usurpador das atribuições do poder legislativo e do congresso nacional, visto que, os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas e mesas de diálogos nele previstos, extrapolariam os limites do poder regulamentar atribuído ao chefe do executivo. Em suma o decreto visava justamente “rever o regime de democracia representativa “na base da canetada”, como foi declarado a olhos vistos pelo jornal ‘O Globo’.

Sabe-se que a Carta Magna de 1988 é cirúrgica ao estabelecer em seu art. 5º, inciso II, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, consagrando assim o chamado princípio da legalidade constitucional como um dos garantidores fundamentais dos direitos do cidadão na seara do Estado Democrático de Direito. Portanto este princípio determina que “só a lei cria direitos e impõe obrigações positivas ou negativas”, sujeitando desta forma toda atividade da máquina estatal aos limites que a lei estabelecer, cristalizando 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).

(...) 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 ideia 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, pp. 422-423).

Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro deferiu ao chefe do executivo a competência regulamentar para justamente “expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (art. 84, inciso VI) e, também, para deliberar por meio de 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). Nesse sentido ao mesmo tempo em que, o poder executivo ao emitir medidas provisórias e leis delegadas está exercendo uma atribuição primariamente normativa o chefe do executivo estaria desempenhando uma atividade normativamente secundária quando na

realização da competência que lhe foi conferida pelo art. 84, IV, da Carta Magna de 1988 (CLÈVE, 2000, p. 270).

Além disso, a grande Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o poder regulamentar como um dos caminhos pelos quais se externa a “função normativa” do Poder Executivo, “definido como o que cabe Chefe do Executivo da União, Estados e dos Municípios de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução” (DI PIETRO, 1999, p. 109). Outrossim, Vanessa Vieira de Mello (2001) conceitua a atribuição que é deferida ao chefe do executivo para expedição de decretos regulamentares como uma “competência normativa secundária, haurida do texto constitucional, dirigida ao administrador público, determinando a expedição de regulamentos, na busca da efetivação da lei, sujeita aos controles parlamentar e jurisdicional” (MELLO, 2001, p.54).

Como se vê, dentro da sistemática jurídica a competência que foi atribuída ao presidente da federação para expedir regulamentos e decretos têm sua motivação enraizada no próprio texto constitucional de 1988, visto que, os incisos IV e VI do art. 84 da nossa Carta Magna instauram e esgotam as únicas maneiras que dão poder ao chefe do executivo para expedição de atos normativos gerais. Acontece que, no campo político o poder executivo é aquele a quem foi conferida a missão constitucional de ser o responsável por aplicar à lei a generalidade de indivíduos, sendo, por conseguinte cabível somente a ele definir os pormenores imprescindíveis a fiel execução da lei (GASPARINI, 1982). Em suma a competência regulamentar provém justamente da impossibilidade de o legislativo fazer qualquer conjectura a despeito de todas as situações que poderão vir a ocorrer para a execução e aplicação dos comandos dispostos no texto legal. Todavia, tal competência regulamentar que foi deferida privativamente ao presidente da república, tem seus termos traçados pelo próprio texto constitucional.

De acordo com o art. 84, inciso IV, da Carta Federal de 1988, compete privativamente ao presidente da república “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. Melhor dizendo, somente a ele cabe editar o intitulado regulamento de execução, o regulamento propriamente dito, definido como “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”.

Sendo assim, cumpre ressaltar que a edição de atos normativos regulamentares sob o formato de decreto a cargo privativo do chefe do executivo, não significa ser um ato discricionário e atípico, encontrando, portanto diversas limitações tanto na lei quanto no ordenamento jurídico. A primeira limitação é encontrada na própria lei, no seu sentido mais amplo, isto é, no próprio ordenamento jurídico constitucional.

De acordo com o princípio da legalidade elencado nos termos do art. 5º, II da Constituição de 1988, somente através de lei em sua acepção formal e material poderá o poder público compelir obrigações aos administrados, de maneira, a interferir em sua liberdade ou propriedade. A competência regulamentar no Brasil é limitada “exclusivamente à produção destes atos normativos que sejam requeridos para ‘fiel execução’ da lei” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 349). “Enquanto 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, pp. 40-41) do que se pode adequadamente extrair uma relação de *acessoriedade* entre a lei e o regulamento”.

Aos “regulamentos executórios somente cabe a atuação *intra legem* e *secundum legem*, nunca *contra legem* ou *extra legem*” (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 352). Dirá que 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, p. 360).

Cumpre ressaltar que, a competência regulamentar deferida ao chefe do poder executivo para edição de decretos regulamentares não retrata qualquer função atípica deste poder. É perfeitamente típica, visto que, não há qualquer delegação de uma competência legislativa, mas sim “o exercício do poder de editar normas, fundamental para aquele que conduz a máquina administrativa” (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 50).

O próprio inciso VI, do art.84 da Constituição da República, o qual foi inserido no texto constitucional posteriormente a emenda constituinte nº 32/2001, tipificou como sendo de competência do Presidente da República deliberar por meio de decreto, sobre i) organização e

funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção órgãos públicos e ii) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Todavia, certa parte dos doutrinadores considera tais atos normativos como sendo pertencentes à categoria dos regulamentos autônomos do direito administrativo europeu. O que na visão da doutrina majoritária não parece adequado.

Para o prof. Clèmerson Merlin Clève (2000)“ "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 l"i" (CLÈVE, 2000, p.289). Por outro lado, ressalta-se que os *regulamentos autônomo*“ "não constituem desenvolvimento de qualquer lei ordinária, mas correspondem ao exercício da prerrogativa de legislar a ele reconhecida com base no Direito Constitucion"l" (BANDEIRA DE MELLO, 2007 [1979], p. 343).

Segundo o professor Bandeira de Mello (2013, pp. 346-348) o regulamento do art. 84, VI da CF configura uma “única e restritíssima hipótese que discrepa do regime comum dos regulamentos no Brasil”. Por meio desse ato normativo o presidente da república pode a princípio, “transpor 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”. Ocorre que, também em segundo plano poderá o presidente da república proceder à extinção de cargos vagos circunstância onde, estaria o executivo movendo-se em sentido contrário a lei, já que é por meio desta que são criados os cargos públicos.

Desta forma, tão logo consentido legalmente, o decreto inserido no artigo 84 IV da constituição é importante ferramenta de efetividade da lei geral determinando os detalhes imprescindíveis a sua adequada aplicação aos administrados, como também, tratará de instrumentalizar a organização administrativa de maneira a assegurar a perfeita concretização de suas disposições. Tão logo no desempenho do poder que lhe foi conferido no inciso VI do mesmo dispositivo, por outro lado, possibilita ao chefe do executivo o condão de decretar em relação à administração interna a realocação ou até mesmo a extinção de cargos da sua estrutura

sem que isso importe em acréscimo de despesas. Esboçados tais argumentos não aparenta que o decreto n.º 8.243 tenha excedido os limites do artigo 84 da Constituição Federal.

Em conformidade com o próprio preâmbulo do citado decreto a criação da PNPS veio outorgada pela Lei n.º 10.683/2003, a qual em seu artigo 3º determinou que “à Secretaria Geral da Presidência da República compete assistir direta e indiretamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente”, em especial, “no relacionamento e articulação com as entidades 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). Semelhantemente o artigo 17 do referido diploma determinou que a Controladoria- Geral da União caberia assistir ao chefe do executivo no exercício de suas atribuições 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”.

Como se vê, a política em análise vinha predisposta pela lei n.º 10.683 propondo-se a instituir fortemente “instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (art. 3º), como também, com a colaboração da Controladoria Geral da União (CGU), no que se refere às ouvidorias públicas, buscar incrementar a “transparência de gestão” dentro da administração pública federal. “Como dantes mencionado estes instrumentos, previstos no artigo 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 interconcelhios, ”audiência pública, a” consulta pública”, e o “ambiente virtual de participação social”, sem que isso represente um prejuízo para criação de outros instrumentos de participação social na gestão da coisa pública.

Portanto o decreto n.º 8.243 nos moldes do inciso IV da constituição promoveria “fiel execução à lei” n.º10.683 na criação dos instrumentos por meio dos quais a sociedade civil seria consultada, bem como nos termos do inciso VI iria dispor sobre a “organização e funcionamento da administração federal”, com o intuito de conceber instâncias que fossem pautadas na transparência para a estrutura administrativa, sem, que isso importasse em “aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Primeiramente, a criação desses instrumentos de consultar popular não se trata de criação de novos órgãos administrativos à administração pública federal.

Com base na doutrina do direito administrativo clássico, 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 administrativos são resultados do fenômeno da desconcentração administrativa, em que não há qualquer transferência de poderes públicos em si de um ente para o outro ou para uma nova pessoa jurídica propriamente dita, mas tão somente a partilha de competências ou atribuições ocorridas de maneira interna dentro de uma mesma pessoa jurídica.

Entretanto, tais órgãos administrativos, sujeitos 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, pp. 171-176). Às instâncias de consulta popular elencadas no decreto n.º 8.243 não correspondem e não se trata de órgãos públicos administrativos propriamente ditos. Visto que, a conferência nacional, a “comissão de políticas públicas” as “mesas de diálogo” e demais instrumentos de consulta popular não foram concebidas a partir da partição de competências das pessoas jurídicas as quais se encontram vinculadas, nem mesmo foram contempladas com atribuições própria do poder executivo federal. Sendo, portanto instrumentos de caráter consultivo no desempenho da atividade administrativa no planejamento e efetivação das políticas públicas. Deste modo, sua estruturação seria otimamente possível mediante decreto, visto que, trataria apenas sobre “organização e funcionamento da administração federal”, dentro do pactuado pela Lei n.º 10.683.

Notemos que o artigo 5º do decreto n.º 8.243 estabelecia visivelmente que os “órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deveriam considerar as instâncias e os mecanismos de participação social neste decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas”. Semelhantemente, o artigo 8º determinava que competiria 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 sendo cabível fazer qualquer embaraço entre as instâncias de participação social concebidas no SNPS e os órgãos públicos administrativos, visto que, estes verdadeiramente não poderão ser criados via decreto, mas tão somente lei formal.

Além disso, é imperioso certificar que na seara da administração pública a Lei n.º 10.683 reivindicava do poder público uma sistematização específica da participação social no interior da disciplina já existente da Constituição de 1988. A competência regulamentar não significa um poder discricionário, tampouco arbitrário, não se trata de um simples poder de “escolha” por parte do chefe do executivo. Caso uma lei em sentido formal ordene a normatização de seu texto para que se torne exercível, não poderá o poder executivo se manter inerte em expedir as medidas que seriam cabíveis, sob pena de impossibilitar o exercício de direitos e garantias constitucionais pelos indivíduos e ensejar, inclusive, a aplicação do artigo 5º, LXXI, da nossa carta Magna de 1988. Cumpre ressaltar que, se anuímos que o art. 84, IV, trata-se de uma mera faculdade, estaríamos a dar apoio a aplicabilidade de uma lei que requeira ordenação, se sobrepondo as decisões tomadas pelo Poder Legislativo. (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Além do que, é bem sabido que as instâncias de diálogo previstas no SNPS não são inovações da nossa estrutura administrativa, especialmente no quadro organizacional administrativo do governo federal.

É de se notar que as conferências nacionais têm existência concreta desde o ano de 1941 e que passaram a ser instituídas na esfera do então Ministério da Educação e Saúde Pública, em conformidade com os objetivos definidos pela Lei n.º 307/37: “dar a conhecer ao governo federal as necessidades e demandas locais” e “orientar o governo federal na execução de políticas locais”. Já a ouvidoria pública federal tem como precedente histórico a própria Ouvidoria- Geral da União que é elemento integrante do arcabouço da Controladoria Geral da União e que consoante 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 ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013”.

No caso dos conselhos, notadamente os conselhos de políticas públicas, têm amparo constitucional no artigo 89, que concebeu o Conselho da República e que têm sua serventia dilatada sejam eles de ordem consultiva ou deliberativa. De acordo com 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 ter sua administração pautada na participação da sociedade. Determina o artigo 204 que no âmbito da assistência social as ações governamentais 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”, a título de exemplo pode ser citado ainda o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, Conselho Nacional de Educação, o Conselho Tutelar, o Conselho Consultivo do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, os órgãos colegiados em universidades, e etc. O mesmo pode ser dito das chamadas audiências públicas, obrigatórias no campo orçamentário após a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sendo assim, no que diz respeito ao decreto n.º 8.243, entendemos não serem cabíveis julgamentos fundada em vieses políticos e ideológicos, que na verdade tentaram consignar na sociedade uma imagem de que o decreto descaracterizaria o espírito representativo calcado na Carta Magna de 1988 e arrebataria do parlamento nacional sua competência no desempenho do Poder Legislativo, de maneira, a concentrar uma função que seria tipicamente legislativa nas garras dos movimentos sociais, tampouco, que ele tenha infringido as lindes do artigo 84 da nossa Carta Magna de 1988 no sentido de idealizar novas entidades na seara administrativa ou, ainda assim, estabelecer palcos de participação que seriam inusitados até hoje na conjuntura organizacional da administração brasileira. Visto que, o SNPS meramente tinha o intuito de regularizar os palcos de comunicação social no âmbito da máquina administrativa federal, na legalidade que lhe foi certificada de maneira genérica pela Constituição Federal e de maneira específica pela Lei n.º 10.683.

Enfim, ao se fazer uma interpretação do Decreto n.º 8.243, fica evidente que tal sistemática trazida pelo citado documento não resultaria em ampliação de despesas alguma, o que seria vedado pelo comando do inciso VI, “a”, da nossa Constituição. Como dito anteriormente, o intuito do decreto popular não era o de idealizar novos entes personificados no campo administrativo que implicasse no aumento de pessoal remunerado à organização federal, mas tão somente, a instrumentalização interna de mecanismos que já eram pré-existentes na administração. Além disso, o artigo 10 em seu § 1º assinalou expressamente que “a participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço pública relevante, não remunerada”, motivo pelo qual, não tinha o porquê de se falar em aumento das despesas públicas oriundas da implantação do SNPS.

Averigua-se, que todas as críticas que foram tecidas ao Decreto n.º 8.243, no sentido de que ele infringiria a legalidade constitucional na sua essência ou até mesmo o princípio da separação dos poderes não carecem de amparo, visto que, dentro da legalidade do artigo 84 da

CF, compete ao chefe do poder executivo expedir decretos para organizar a administração internamente ou para conferir fiel execução à lei, portanto fica notório que nenhum limite foi despeitado com a implementação do SNPS e de seus instrumentos de participação popular.

3.3 A desconstrução do Governo Bolsonaro sobre os colegiados nacionais em termos de sua desinstitucionalização e de sua maior ou menor resiliência

É notório que ao longo dos anos da nossa recente fase democrática, o Brasil tornou-se mundialmente reputado, como sendo um território fértil para ampliar e com aptidão para promover a participação social na definição das prioridades, fiscalização e gerenciamento das políticas públicas. Todavia, ironicamente, o país voltou a ser visto como um exemplo mundial, mas não de um terreno fértil ou voltado a participação social, e sim de desmantelamento, desinstitucionalização e enfraquecimento das instituições participativas, que desde a ascensão da extrema direita ao poder, passaram a serem alvos de ataques demasiados e desconstruções anunciadas como pauta de advertência a serem seguidas durante a campanha do então candidato ao pleito presidencial Jair Messias Bolsonaro.

Sabe-se que, desde o processo de democratização do Brasil, a participação social sempre esteve inscrita no marco da construção democrática como princípio constitucional (Dagnino 2002), princípio este que foi gradativamente regulamentado e alicerçado em certas figuras institucionais, com destaque para os conselhos de políticas públicas, legitimado pela lei 8.142/90 que é resultado direto da luta pela democratização dos serviços de saúde e que prescreve normas que dizem respeito à participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), que é um órgão sob forma de colegiado, normalmente paritário e que abarca representantes do governo e da sociedade civil nos diferentes níveis federativos, tornando-se um referencial nos mais variados campos das políticas. A concepção e/ou subsistência dos conselhos nacionais sempre foi uma questão a ser defendida por governos pós-transição, que muito embora, tivessem orientações político-ideológicas distintas, ao longo dos anos, se preocupavam com a questão da participação social nas políticas públicas. É importante mencionar, que as duas gestões presidenciais onde foram concebidos mais conselhos foram na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que instituiu 19 conselhos nacionais, e Luís Inácio Lula da Silva (PT), que criou 41 (BEZERRA, 2021).

É importante ressaltar que, não obstante, a temática sobre a expansão das instituições de participação social tenha se dado amplamente nos governos petistas, cumpre enfatizar que esse ciclo de expansionismo participativo, sempre foi um caminho a ser seguido de maneira contínua por todos os governantes ao longo de todo período democrático, que se mostraram sensíveis a esse tema, acusando um descaminho desse processo cíclico somente a partir do golpe institucional e antidemocrático ocorrido em 2016, onde se intensificou o ascendente processo de dismantelamento ou desconstrução dessas instituições participativas. (GURZA LAVALLE, 2011).

Ocorreu que, após quase 30 anos de um ciclo voltado ao crescimento e solidificação das chamadas “instituições participativas”, sinais de que os motivos de sua existência passariam a ser objeto de controvérsia no meio político, já apareceriam no final do primeiro mandato da então presidente Dilma Rousseff (PT), quando no ambiente eleitoral de 2014 foi instituída por decreto presidencial a Política e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), gerando uma forte oposição por parte do Congresso Nacional que passou a denunciar esse decreto como sendo uma das tentativas “bolivarianas” da presidente de usurpar o poder legislativo.

Portanto, foi diante de tal cenário, que a mudança de ciclo pelo qual passariam as instituições de participação popular tornou-se contencioso, o qual se iniciou durante o processo de impeachment do presidente Dilma Rousseff (AVRITZER *et. al.*, 2019). Portanto, tais instituições passaram a ser alvo de disputa política em si, mesmo antes de finalizado, tal processo de impeachment, visto que, sob o comando de Michel Temer inúmeros ministérios foram chacinados, seus orçamentos foram reduzidos e as composições e despesas orçamentárias de conselhos foram revistas (AVELINO *et. al.*, 2017, p. 57). A estruturação institucional de alguns conselhos também foi alterada por meio de intervenção presidencial como foi o caso do Conselho Nacional da Juventude e do Fórum Nacional de Educação, já o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação foi totalmente extinto (LIMA, 2020, p. 57), e houve uma súbita diminuição das conferências nacionais: onde apenas 7 foram realizadas entre 2016 e 2018, comparando com 72 nos dois governos de Lula e 42 nos da Dilma (LIMA, 2020, p. 58). Nos casos em que a sociedade civil promoveu por sua conta as conferências, elas se tornaram espaços de oposição ao novo governo.

A ascensão ao poder, de Jair Messias Bolsonaro em janeiro de 2019, como sendo o primeiro presidente populista de extrema direita no país (NICOLAU, 2020), retratou não

somente uma amplificação na mudança de rumo político, mas também representou o mais destoante afastamento dos princípios e pactos consagrados pela Carta Magna de 1988, desde a sua promulgação, especialmente os compromissos do estado para com a política social, ambiental, de direitos humanos e aspectos socioeconômicos, inclusive o papel da participação também perdeu consenso no meio político e acabou se tornado contencioso. Além da profusa mudança estrutural do estado, extinção, mudança e fusão de ministérios (lei 13.844/2019), as instituições de participação, de modo mais preciso, as IPs, também entraram na mira do rumo destoante do governo, que no primeiro dia de exercício, por meio da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, alterou a lei orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de 2006, resultando no engessamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e sustou, provisoriamente, as atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que foi posteriormente reativado.

No entanto, como se não tivesse sido suficiente, em março de 2019, em encontro com inúmeras autoridades na embaixada do Brasil em Washington, o já então presidente da república Jair Bolsonaro, na presença de Olavo de Carvalho e Steve Bannon, fez a seguinte declaração, conforme vídeo divulgado no perfil do Twitter do seu filho, o deputado Eduardo Bolsonaro (PSL-SP). “O Brasil não é um terreno aberto, onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo (...). Nós temos de desconstruir muita coisa, de desfazer muita coisa para depois recomeçarmos a fazer”. E concluiu sua declaração com os seguintes dizeres, “o que sempre sonhei foi libertar o Brasil da influência nefasta da esquerda”.

Tal declaração não se tratou apenas de um rompante eloquente, um mês depois, o presidente optou por abreviar a sorte de todos os colegiados nacionais, por meio de um único ato de “desconstrução”: o Decreto N. 9759 de 11 de abril de 2019, que embasado na justificativa de desburocratização ou economia administrativa extinguiu de forma genérica todos os órgãos colegiados criados por Decretos ou Portarias de toda a administração pública federal direta e indireta, ou seja, conforme definido ilimitadamente pelo próprio decreto, conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e “qualquer outra denominação dada ao colegiado”. Sendo assim, todos esses órgãos colegiados restariam abarcados por esse decreto de autoria do presidente da república, a não ser que encaminhassem solicitações prévias e fundamentadas à casa civil que justificassem a sua permanência até dia 28 de junho daquele ano, já que competia a esta a atribuição de deferir ou não tais solicitações de permanência.

Portanto, mais do que um ato de retrocesso em face da participação social, a edição do decreto presidencial 9759/2019, trouxe mais riscos para a democracia brasileira do que se poderia imaginar, visto que, para além da insegurança jurídica por ele gerada, esse ato de autoria presidencial colocou e ainda colocam em perigo várias instâncias e políticas sociais, ambientais e até mesmo de cunho monetário. Nesse sentido, o governo Bolsonaro ao dar vida a um ser tão gritante sob a forma de ato administrativo-normativo que praticamente fulminou todas as instâncias colegiadas de participação social, não revelou apenas sua linha autoritária ao restringir o acesso do cidadão ao estado, mas também mostrou, mais uma vez, sua imperícia, seu descaso e falta de empatia diante de princípios tão caros para a democracia brasileira como a participação e a cidadania.

Foi diante de tal cenário de incerteza institucional, que no mesmo ano o Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento de medida liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI- 6121, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) deliberou por afastar, até a resolução definitiva da ADI, a possibilidade de extinção de colegiados da administração federal por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, restringindo assim o alcance do decreto todo e qualquer conselho nacional mencionado em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência “sobre a competência ou a composição”. Estabelecendo ainda que fosse imprescindível restar detalhado expressamente por meio de decreto quais seriam os colegiados a serem revogados, suspendendo para tanto a eficácia de atos normativos que fossem posteriormente editados a promoverem na forma do artigo 9º do Decreto 9.759/2019 a extinção desses colegiados. Todavia, tal revés fez o presidente apenas mudar os meios, mas não as suas intenções e continuou a investir contra as pautas dos colegiados que fossem antagônicas as propostas programáticas e políticas do governo, mas desta vez por intermédio de atitudes mais sutis de mudança institucional com o escopo de limitar o aspecto funcional dessas instituições não abarcadas pela ADI, como por exemplo, na redução da sua composição, número de reuniões a serem realizados, recursos e alterações na forma de seleção dos seus conselheiros e do seu presidente, tendo como base normativa as diretrizes do decreto 9.759/2019.

Ocorreu que mesmo após a Suprema corte ter decidido por sustar os efeitos do decreto 9.759/2019 no tocante a colegiados criados por lei ou nela mencionados, o governo acabou descumprindo tal mandamento, visto que, procedeu a extinção de conselhos criados por lei como ocorreu com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA),

assim como, interveio autoritariamente no funcionamento desses colegiados com a finalidade de exaurir a participação popular nessas instituições que na prática acaba sendo uma das formas de desconstrução dessas intuições participativas, que acaba resultando na sua revogação ou extinção.

Portanto, o diagnóstico da agenda de desconstrução de políticas progressistas (proteção ao meio ambiente, de minorias, igualdade social e de gênero, entre outras), proposta pelo populismo de extrema direita do governo Bolsonaro tem utilizado como uma de suas estratégias a exploração de procedimentos, leis e instituições em uma lógica antissistema que infringe normas pré-estabelecidas empurrando-as para os limites da legalidade. Portanto esse foi o padrão adotado para o processo de desmonte das políticas públicas federais, que reúne motivações tanto de ordem ideológica como de ordem material, “guerra cultural”, neoliberalismo e austeridade fiscal. Dentre as motivações de ordem ideológica podemos citar os desmontes da política de cultura e da política para as mulheres e igualdade de gênero.

Para motivações de ordem material para efeito de desmonte podemos citar os casos de financiamento da infraestrutura e da política de saneamento básico. Todavia existem situações que mesclam as duas motivações, como foi o caso do desmonte realizado sobre a área do meio ambiente resultando tanto no fortalecimento do poder da “coalizão de pilhagem” quanto no negacionismo climático. Dito isto podemos entender como desconstrução ou desmonte das políticas públicas como sendo um tipo específico de mudança em uma determinada política pública qualificado pela redução, diminuição ou remoção dos seus fins, instrumentos ou de capacidades administrativas para sua implementação.

Observadas por tal diagnóstico de desconstrução e amparadas na justificativa da edição do decreto 9.759/2019 como meio hábil a promover uma dupla redução de gastos e do “poder das entidades aparelhadas politicamente” as ações de Bolsonaro acabaram resultando na extinção ou no sucateamento de diversos conselhos não apenas no tocante a fiscalização e controle social exercidos por esses órgãos, mas também no que se refere ao compromisso das capacidades institucionais dos mesmos, concebidas ao longo dos anos em diversas áreas das políticas, irrigando o terreno para chamada desinstitucionalização das políticas públicas e gradual regressão dos direitos consagrados ao longo do nosso recente período democrático.

No entanto, antes de aprofundarmos na temática da desconstrução das políticas públicas e consequentemente das instituições de participação popular, precisamos entender o que seria o grau de institucionalização de tais políticas. Para tanto, cumpre dizer que não existe hoje na literatura, uma obra que cuide especificamente sobre a temática referente ao grau de institucionalização das políticas públicas, visto que, tal termo é usado corriqueiramente por várias disciplinas da ciência política para referenciar inúmeros procedimentos de estruturação e alicerçamento (institucionalização), dos sistemas político-partidários, dos processos decisórios, da provisão e regulação de políticas, de organizações etc.) e, assim sendo, passa a dialogar com estudos voltados a capacidades estatais e arranjos institucionais, além de aspectos relacionados à resiliência e robustez das políticas.

Sendo considerada figura usual na seara das ciências políticas, a partir da paulatina relação com regimes democráticos na segunda metade do século XX, a ideia de institucionalização se ampara sobre a suposição de que sistemas mais institucionalizados são dotados de maior previsibilidade e estabilidade no tocante a eventos relacionados aos aspectos comportamentais dos diversos atores políticos e fatores que favoreceriam a consolidação de regimes democráticos (MAINWARING *et al.*, 1995). Ou em outras palavras, sistemas menos institucionalizados dão lugar para ocorrência de eventos imprevisíveis e dotados de oscilação e desequilíbrio com potencial impacto sobre a estruturação de determinada configuração institucional. O que nos permite constatar que a noção de institucionalização está diretamente relacionada com elementos que dizem respeito à legitimidade, regras de extenso conhecimento e reduzidas possibilidades de favorecimento pessoal em detrimento do interesse público.

Para além dos apontamentos do que seria o grau de institucionalização das políticas, voltamos para o ponto central do nosso interesse, que é o debate sobre institucionalização em políticas públicas, que conforme mencionado anteriormente mantém diálogos sobre a robustez e resiliência das políticas (HOWLETT, 2019; CAPANO E WOO (2017), bem como, com estudos direcionados as capacidades estatais Gomide e Pires (2014), Gomide, Pereira e Machado (2018).

A definição do que seria robustez política está imediatamente vinculada a sua capacidade de se adaptar a uma variedade de mudanças institucionais futuras (MOYNIHAN, 2009), ou seja, a robustez refere-se à aptidão de idealizar políticas que sejam capazes de conservar a mesma postura em face de contextos operacionais diversos e de cumprir os seus

objetivos diante de circunstâncias variadas (HOWLETT, 2019). Já para Capano e Woo (2017), a robustez nada teria a ver com a rigidez institucional e procedimental, posto que, mais do que manter a integridade procedimental ou funcional de certa política ou programa, a robustez para eles teria importância como elemento garantidor das suas metas

Por outro lado, resiliência pode ser entendida como a habilidade que certas políticas públicas teriam de se manterem firmes diante de inesperadas situações de oposição e conflitos capazes de afetar sua execução depois de certo período de existência. Nesse sentido, o vocábulo resiliência estaria diretamente vinculado a habilidade de adequação diante de tipologias diversas de distúrbio de ordem externa e interna e a capacidade de permanecer robusta por mais tempo (CAPANO E WOO, 2017; HOWLETT, 2019).

Como se vê tanto a robustez quanto a resiliência guarneceria as políticas públicas de uma capacidade mais ampla e mais hábil de lidar com imprevisibilidades e mudanças de rotina ao longo do tempo. Entretanto, para que isso se torne efetivamente concreto, seria imprescindível a existência de diversos mecanismos de políticas públicas, aptos a lhe conferirem uma capacidade mais ampla ao se defrontarem com situações potencialmente capazes de interromper a consecução dos seus objetivos, como eleições e alterações institucionais mais extremas. Análises feita por Abreu (2016) parte do pressuposto da necessidade de se conceber e planejar desenhos institucionais de longo prazo e que sejam mais perduráveis em diferentes cenários, em áreas como meio ambiente e previdência, mantendo seu desempenho nas mais variadas circunstâncias.

Deste modo, eis que surge a seguinte indagação, de como pensar políticas públicas com desenhos institucionais mais robustos e resilientes. Capano e Woo (2017) enfatizam a necessidade precípua de as políticas públicas serem mais maleáveis e ao mesmo terem certo grau de redundância, para tanto, deverá haver uma conciliação de mecanismos que ao mesmo tempo em que contemplem estabilidade para a política, também lhe assegurem margem para que as mesmas sejam flexíveis no decorrer do seu percurso. No que se refere à definição do que seriam capacidades estatais, partiremos da sua noção em *lato sensu*, que dizem respeito a “como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção de ações públicas” (GOMIDE, PEREIRA, MACHADO, 2018, p. 270). Assim sendo, tais elementos podem mediante proposição feita por Pires e Gomilde (2016) serem dissecados em duas esferas: técnico-administrativa e político-relacional.

Na esfera técnico-administrativa estariam assentados elementos como: 1) existência de uma burocracia especializada e recursos financeiros e tecnológicos amplamente disponíveis; 2) presença de aparatos de coordenação dentro do mesmo domínio de governo e entre dois ou mais domínios governamentais; 3) métodos de monitoramento e julgamento das ações. Já no plano político relacional as capacidades estatais seriam retratadas: 4) pela relação de diálogo entre as burocracias do poder executivo e membros do sistema político representativo; 5) pela existência de palcos institucionalizados de participação social nos processos de deliberações; 6) pela conexão com órgãos de controle interno e externo. Os autores concluem que a “identificação e o grau de estruturação desses elementos constitutivos da capacidade estatal contribuiriam para garantir a entrega de serviços e bens à população, assim como ampliariam o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas” (PIRES E GOMIDE, 2016, p. 30).

Dessa forma, tendo em vista as noções do que seriam robustez, resiliência e capacidade estatal como meio lúcido de se chegar à compreensão do que se entende por grau de institucionalização das políticas públicas. É perfeitamente admissível asseverar, que políticas que são concebidas perante uma conjuntura de maior capacidade estatal e que são guarnecidas de maior resiliência e robustez, notadamente teriam maior grau de institucionalização e dificilmente sofreriam uma mudança institucional tão extrema.

Vencida a etapa sobre o grau de institucionalização das políticas públicas passamos agora, a questão da seletividade política da “desconstrução”, considerando o alinhamento político estabelecido nas alianças, nas pautas e no exercício da governabilidade. É bem sabido que nos períodos de transição e nos anos pós- transição foi delineado projetos específicos para as diversas áreas das políticas públicas: na área da saúde por exemplo, foi concebido o SUS com seus princípios da universalidade, equidade e integralidade com foco centrado nas atenções básicas da saúde da população; na assistência social houve a conversão dos seus serviços em política pública sob status de um sistema pautado na universalidade, e no meio ambiente a proteção e preservação das biodiversidades. De acordo com (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR E SZWAKO, 2019), certos conteúdos de políticas setoriais e de direitos mantêm maior ou menor conformidade com diferentes governos e com as relações existentes entre estes e os próprios atores que historicamente construíram essas alianças e fizeram parte dos conselhos como instâncias de institucionalização de sua incidência sobre tais políticas. Assim sendo, a institucionalização da participação não ocorreu em todas as áreas nem com igual densidade nos anos da pós-transição, especialmente, nos mandatos do PT no governo federal. Notadamente, a

política econômica e a área de infraestrutura foram mantidas herméticas a incidência da participação social (PIRES e VAZ, 2014; ABERS e ALMEIDA, 2019) — área, conforme será visto, que não está entre as mais afetadas pelas medidas do governo Bolsonaro.

Portanto, é possível declarar, que as medidas unilaterais adotadas pelo governo Bolsonaro, diz respeito a uma variante típica de mudança institucional das políticas públicas, as quais são oriundas de alterações de grande importância na coalizão política governante e que inserem mudanças tão extremas quanto aos fins e diretrizes dessa política, o que acaba tornando a mesma menos resiliente e menos robusta, isto é, menos institucionalizada ou até mesmo desinstitucionalizada, Tal declaração torna-se relevante pelo fato de que a literatura engajada na temática da mudança institucional e suas técnicas internas e incrementais transmitem pontos de vista relevantes acerca de mudanças de política (*policy change*). Com efeito, “com notáveis exceções (...) a direção precisa e a magnitude da mudança de políticas tende a não ser sistematicamente considerada, e muito menos aferida” (JORDAN, GREEN-PEDERSEN e TURNPENNY, 2012, p. 5). Todavia, não é a primeira vez que coalizões políticas abrem espaço para mudanças de orientação político- ideológicas de grande impacto negativo nas políticas públicas, sinalado pelo uso do prefixo “des”, visto que, a literatura debruçada sobre mudanças nas políticas em sentido negativo, evidenciam que mesmo nestes casos, o alcance dessas mudanças e sua motivação não ocorrem de maneira isolada, mas impulsionado por questões de custos, benefícios e pela forma que seus arranjos de formulação, execução e acompanhamento são configurados. Portanto, é de se considerar que a mudança institucional de uma política pública e a sua conseqüente desinstitucionalização ganha maior inteligibilidade à luz do processo de institucionalização da própria política, notadamente quando a questão de interesse é a sua resiliência.

Amparada em tal declaração e levando em consideração os dias atuais, é possível dizer que a ascendência populista de extrema direita, ressuscitou o animus de mudança negativa nas políticas públicas de diversas democracias, pois de acordo com a literatura, tal vontade impulsionou uma gama de pesquisas quanto aos efeitos de governos populistas de extrema direita em relação a sua gestão e burocracia, e a reação destas, considerando as novas políticas e as estratégias de sua implementação (BAUER, PETERS, YESILKAGIT e BECKER, 2021). Pelas mesmas razões, esse animus advindo de governos extremistas fez com que começassem a circular no país estudos sistemático de maneira a analisar a desconstrução das políticas públicas e suas mudanças institucionais.

De acordo com Arretche (2022), as mudanças unilaterais pretendidas pelo Executivo para certa política tornam-se mais difíceis de ser efetivadas, quando mais distribuída for à autoridade incumbida pela definição e fiscalização dessa política; por sua vez considerando a burocracia dos diversos ministérios do governo Bolsonaro e os efeitos do seu controle LOTTÁ, *et. al.*, (2022) diagnosticam e conceituam os mecanismos de opressão. Os estudos sobre IPs, e claro, não são exceção e partilham desse interesse.

Posto isto, é importante esclarecer que não pretendemos nesse capítulo proceder à classificação dos tipos de mudanças institucionais ou atores que buscam a sua concretização. Nosso foco é compreender os efeitos do decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 sobre os colegiados federais acerca de sua desinstitucionalização e de sua maior ou menor resiliência.

É notório que umas das razões que poderia ajudar na compreensão dos processos de institucionalização e desinstitucionalização das políticas públicas seria o grau de envolvimento de múltiplos atores nas várias fases de concepção e execução dessas políticas, e nas instancias participativas com certos poderes de negociata, influência e veto no decorrer de processos deliberativos e de implementação dessas políticas. O pressuposto seria a de que políticas públicas e instituições participativas que tivessem menor grau de envolvimento dos atores sociais, de entes subnacionais (sociedade civil organizada e iniciativa privada), seriam menos institucionalizadas e porventura menos resilientes e desinstitucionalizadas. Ao passo que, o envolvimento de certos atores sociais interessados em defender determinados conselhos e tendo condições, os recursos para tal intento e assim o proceder, refletiria a expressão do processo de institucionalização do respectivo conselho (colegiado) e obviamente da respectiva política abarcada por esse conselho, em outros termos, das feições relevantes definidas nos processos de interação socio estatal (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR e SZWAKO, 2019).

Sendo assim, os processos de desinstitucionalização e institucionalização, mantêm um nexó de causalidade (relação de causa e efeito), ou seja, a segunda é resultado direto e negativo da primeira. É importante frisar que a resiliência institucional em sentido negativo guarda também conexão com o fenômeno da desinstitucionalização. Como se vê, a relação existente entre institucionalização, desinstitucionalização e resiliência é permeada por dois conjuntos de mecanismos que são centrais na literatura sobre retração das políticas públicas e das instituições participativas: aqueles com efeito de reforço institucional (*policy feedback mechanisms*), em

que as vantagens auferidas por tal política, resultam em autores mais envolvidos e interessados na sua manutenção; e os mecanismos de força institucional em que constrangimentos institucionais, como por exemplo, ações e programas dotados de maior amparo legal, constitucional, ou que se encontrem introduzidas em sistema de políticas públicas restringem o espaço para uma possível mudança e afetam os custos de levá-la a cabo.

Desse modo, tais mecanismos, muito embora, se encontrem em níveis de análise diferenciados, obtêm definição e importância específica na ciência debruçada sobre as instituições participativas (IPS), e espaços de participação, dado que nela os mecanismos de políticas ganham mais espaço e evidencia acerca da adição dos conselhos nas respectivas comunidades e os mecanismos de força são recepcionados analisando aspectos concernentes ao seu desenho institucional.

Nesta senda, podemos dizer que o desenho institucional, entendido como a forma pela qual são ajustadas as instituições políticas de participação, surgidas no recente estado democrático brasileiro, tem sido amplamente salientado pela literatura mundial, como paradigma na compreensão das instituições participativas (Ips) e dos espaços populares de participação menos convencionais, notadamente no que diz respeito a sua força institucional, grau ou nível de institucionalização e efetividade (FUNG e WRIGHT, 2003; CHAMBERS, 2005; ROSENBERG, 2005; FARIA 2007; FARIA e RIBEIRO, 2010; MAYKA, 2019), visto que, este pode sofrer variações, dependendo, da forma pela qual as instituições participativas se organizam, da relação definida entre estado e participação; e no modo pela qual as legislações pertinentes exigem do governo a implementação ou não da participação.

Apesar de ser compreendida como uma inovação democrática participativa, a variação da resiliência nos conselhos não está umbilicalmente correlacionada a desenhos institucionais fortes, tampouco, pode ser pensada como modelo de “força institucional”. Essa variação demonstra que em linhas gerais, as mudanças ocasionadas pelo decreto 9.759 nas instituições participativas não demonstram um caso de fraqueza institucional em que as instituições concebidas sob a gerência de governos anteriores são substituídas em pacote ou de maneira seriada (LEVITSKY e MURILLO, 2013).

Outrossim, muito antes disso, medidas mais tênues de mudança institucional entram em jogo, como foi o caso, da Medida Provisória nº 870, encaminhada pelo presidente Jair

Bolsonaro ao congresso nacional em janeiro de 2019, com a proposta de reordenamento dos ministérios e outros órgãos do Executivo Federal. Medidas estas, destinadas a limitar o funcionamento dos conselhos e que são pautadas nas linhas do decreto 9.759/2019, como nas reduções na composição, número de reuniões, recursos; alterações nas formas de seleção dos conselheiros e do seu respectivo presidente, bem como na edição de alguns decretos que expressamente extinguiu alguns colegiados (BEZERRA, RODRIGUES e ROMÃO, 2022).

Ainda assim, conforme sondagem inicialmente feita, tendo em vista o decreto 9.759, constatou-se que 446 colegiados nacionais foram sumariamente extintos por tal ato do chefe do executivo, até mesmo aqueles sem presença da sociedade civil (FARRANHA, BATAGLIA e DE PAULA, 2021). Muito embora, as pesquisas até o momento apontem que não houve solução uniforme ou extinção em massa dos conselhos pelo Decreto 9.759 (BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, PRELO), atentando para a necessidade de análises finais capazes de iluminar os distintos aspectos do desenho institucional que colaboram para a desinstitucionalização. Nelas são destacados aspectos do desenho que parecem afetar a resiliência das IPs: caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos.

No que diz respeito aos mecanismos de política pública (*policy mechanisms*) a questão da inserção dos conselhos nas comunidades de política tem sido considerada a razão que aflige a resiliência dos conselhos, visto que a sua inserção em comunidades são cruciais para o estabelecimento de uma ponte robusta entre o estado e a sociedade civil, pelo fato de que modelos participativos tão somente conhecidos por interessados da sociedade civil e movimentos sociais estariam mais suscintas a serem extintas e terem os eventuais efeitos de natureza indireta e as consequências da sua desinstitucionalização no bem-estar das pessoas, ocultados da população ou dificilmente rastreados pela mesma, porém, tanto a burocracia, atores institucionais e organizações da sociedade civil estão investindo na sua defesa (BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, PRELO, 2022; MARTELLI, ALMEIDA, COELHO, PRELO; DIREITO, 2021; ALMEIDA, 2020).

Os estudos são cirúrgicos ao demonstrarem que com o passar dos anos as comunidades tem se empenhado mais na luta por certas áreas das políticas públicas, visando à organização de sistemas de políticas públicas, aparelhados por suas próprias instituições de participação, de maneira a partilhar certos entendimentos da real existência dessas instituições e do seu papel diante da sociedade (CORTES, 2006, 2015; GUTIERRES, 2019); Também revelam que o grau

de envolvimento e aceitação em face dos princípios e projetos que norteadores das políticas variam entre as comunidades (ROMAO, GURZA LAVALLE e ZAREMBERG, 2017; ABERS e ALMEIDA, 2019), visto que, como tem ocorrido na área da saúde em que existe uma forte aceitação comunitária, estas têm logrado êxito em estabelecer de maneira consistente a estrutura institucional da política em sua totalidade, tendo sucesso no processo de transposição de coalizões governamentais distintas (DOWBOR, 2018) e pelo fato de terem elegido os conselhos como instância responsável pelo controle operacional da própria política (ALMEIDA, 2020).

Conforme exposto por Almeida, Martelli e Coelho (no prelo 2022): “as mudanças em curso [desmonte] resultam do lugar mais ou menos central ocupado pelas IPs nas estratégias de ação de suas respectivas comunidades de políticas”. É importante frisar que diante de um possível cenário de ameaça, as comunidades também podem desprender recursos e repertórios sejam eles contenciosos ou não, se entenderem que tal cenário representa uma oportunidade política para a tutela de agendas, o que acabaria por tornar o processo de desinstitucionalização menos previsível e linear (ABERS, ROSSI, e VON BULOW 2021).

Partindo de tais afirmações acerca do desenho institucional e da inserção dos conselhos nas comunidades políticas criamos um modelo capaz de descortinar as probabilidades de robustez e resiliência de um determinado conselho sob o prisma de duas dimensões: a primeira seria a do desenho institucional das instituições participativas: ressaltando a sua importância na efetividade e na institucionalização dos conselhos de políticas públicas e fundada na ideia de que o desenho tem impacto tanto sobre o seu funcionamento, seu grau de institucionalização e conseqüentemente sua robustez e resiliência, visto que, este estabelece e reflete as expectativas da sociedade quanto aos valores a serem alcançados e quem pode fazer o quê, onde e como para resolver os problemas de ação coletiva (OSTROM, 2005), nesse sentido o desenho institucional pode ser inicialmente forte e se tornar fraco, tal variação leva-se em conta a sua boa inserção no funcionamento contínuo da política da área a que diz respeito (GURZA LAVALLE, GUICHENEY, BEZERRA, 2011).

Conselhos, com marcos regulatórios bem estabelecidos, ou seja, previstos em lei cuja gestão e execução de recursos seja fundada em instrumentos de maior estabilidade e previsão como contratos e parcerias formais, tenderiam a ter desempenho institucional mais forte (maior resiliência e robustez) e ter custos políticos de mudanças mais altos, ao passo que , conselhos dispostos unicamente em decretos e sem atribuições bem estabelecidas, ou previstas tão

somente em normas infralegais, dariam maior espaço para imprevisibilidades e contextos de instabilidade com impacto potencialmente nocivo para a estruturação de determinada configuração institucional (MAINWARING, *et al.*, 1995), isto é, seriam conselhos com desempenho institucional mais fraco e por ventura menos resiliente e menos robusto.

A segunda dimensão seria no tocante à inserção dos conselhos em comunidades de políticas. Segundo Aristóteles, o homem é um ser que carece de coisas e dos outros, tornando-se carente e imperfeito, indo buscar na comunidade acolimento para sua completude. E a partir disso ele constata que o homem é um ser nativamente político. Além do que, para Aristóteles, o ser que vive distante da comunidade ou é um ser degradado ou é um ser sobre-humano (divino). Consoante com tal pensamento, e tendo em vista a concepção mais clássica de comunidade de política, podemos definir esta como sendo um agrupamento estável e limitado de homens que unidos por um fim comum, compartilham dos mesmos princípios e visões sobre quais deveriam ser os resultados de uma política setorial (RHODES, 2006, p. 427).

A centralidade que uma comunidade civil pertencente a certo campo da política pública confere a um conselho reflete tanto a função por ele exercida, quanto o grau de legitimidade que lhe foi conferido, perante as outras possibilidades de atuação institucional e extra-institucional dos atores que pertencem a essa comunidade. Isto significa que, quanto mais relevante for um conselho para uma sociedade civil, mais centralidade lhe será conferida, fazendo com que esse conselho seja mais dotado de robustez e resiliência, ou seja, quanto mais inserido (centralizado) em uma comunidade de política estiver um conselho mais guarnecido de capacidade institucional e mais hábil será esse conselho para lidar com imprevisibilidades e mudanças de rotina ao longo do tempo a sua.

Em sentido oposto, quanto menor for à inserção e relevância de um conselho em uma comunidade de política, maior será probabilidade do seu esvaziamento diante de um ambiente politicamente hostil, resultando na diminuição da sua robustez e notadamente da sua resiliência. É importante frisar, que boa parte dos colegiados nacionais aqui pesquisados foram sequer observados, pela literatura especializada acerca da questão da centralização dos conselhos, visto que essa influência no percurso de institucionalização socioestatal da política, todavia reconhecemos que definir se um conselho é ou não central para uma comunidade de política é de extrema importância para indicar o grau de disposição e envolvimento dos atores em atuar em defesa desse conselho ante quaisquer medidas de desinstitucionalização.

Tomando como exemplo a abordagem feita por Adrian Gurza Lavalle, (2011) acerca das dimensões do desenho institucional das instituições participativas e da inserção dos conselhos na comunidade de política, que uma vez interligadas, nos permitiu pensar em quatro possibilidades tipológicas, hipoteticamente aplicáveis, a alguns conselhos que constituem nosso objeto de pesquisa.

1) Colegiados nacionais e (IPs) do tipo, exposto e com baixo grau de robustez, resiliência e centralidade (São colegiados extremamente vulneráveis, dado o seu baixo grau de inserção na comunidade de política, tendo em vista a falta de envolvimento e disposição dos atores em sua defesa, tornando-os alheios a medidas de desinstitucionalização, tais colegiados possuem desenho institucional fraco, posto que, estão dispostos unicamente em decreto e sem atribuições legais, fazendo com que os mesmos sejam menos resilientes e menos robustos, estando mais expostos a eventos de imprevisibilidade diante de contextos de instabilidade política, assim como ocorreu com os conselhos que foram efetivamente revogados pelo decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019).

2) Colegiados nacionais e (IPs) do tipo resiliente e centralizado (são colegiados dotados de marcos regulatórios bem estabelecidos e com expressão previsão legal, cuja gestão e execução de recursos fundam-se em instrumentos de maior robustez e resiliência institucional. Tais colegiados são considerados centralizados, tendo em vista, alto grau de interesse e disposição da comunidade, ao lhe conferir legitimidade e relevância quanto ao desempenho de sua função em determinado setor da política pública, ou seja são colegiados que apresentam desenho institucional mais resiliente e mais robusto e com alta inserção na comunidade de política. Dentre estes se encontram aqueles conselhos (colegiados) que não foram atingidos pelo decreto 9.759 e que não sofreram qualquer mudança institucional oriundas de tentativas de desinstitucionalização, isto é, continuam em efetivo funcionamento sem qualquer alteração legal).

3) Colegiados nacionais e (IPs) do tipo volátil inserido (são colegiados que passaram a ser voláteis diante de contextos institucionais imprevisíveis, em virtude da relativa fraqueza do seu desenho institucional, muito embora, tenham sido criados por lei, sua regulamentação está prevista somente em decreto, fazendo com que os mesmos se tornem alvos de mudanças na sua composição ou funcionamento, todavia tais órgãos

colegiados são centralizados, possuindo um elevado grau de inserção nas comunidades de política, o que faz com que os mesmos permaneçam ativos, apesar de terem passado por alguma mudança institucional no tocante a sua composição ou funcionamento. Nessa situação a comunidade que lhe conferiu centralidade continua em sua defesa, debatendo o porquê de tais mudanças repentinas na sua estrutura e normatização).

4) Colegiados nacionais e (IPs) do tipo resiliente ineficaz (São colegiados centralizados, que apesar de possuírem um arcabouço legal consistente, com uma robusta e resiliente gestão e execução de recursos, apresentando com isso um desenho institucional inicialmente forte, mas que, posteriormente, diante de imprevisibilidades institucionais podem se tornar fracos. Isso se deve ao fato de sua regulamentação ter sido feita por decreto, fazendo com que o mesmo se torne ineficaz, atuando em sentido contrário para o qual foi criado, ou seja, com um grave desvio de finalidade.

Dessa forma, cumpre ressaltar que as quatro possibilidades tipológicas aqui propostas, são apenas de caráter conceitual, não exaurindo as perspectivas de pesquisas posteriores destinadas a elucidarem os fenômenos da robustez, resiliência e do grau de institucionalização dos colegiados nacionais diante de um contexto político de desconstrução e de desinstitucionalização pelo qual passou essas instancias de participação popular. Para mais, interessa reforçar que tanto o desenho institucional assim como a inserção na comunidade de política apresenta vários níveis ou campos variados de análise, e aqui utilizamos a técnica de levar em conta apenas o seu nível mais formal, que no caso do desenho institucional foi o fator criação e regulação por lei ou por norma infralegal. Já em relação à inserção em comunidade de políticas essa formalidade se resume na questão da centralidade dos conselhos pertencentes à comunidade de política a qual lhe deferiu legitimidade e relevância para as suas funções. Tal técnica nos favoreceu com a capacidade de tratar com um número amplo de situações (96 colegiados) e expor uma pesquisa bastante proveitosa e prática sobre os colegiados nacionais considerando os efeitos do decreto nº 9.759/2019 e sua resiliência diante das medidas de desinstitucionalização provenientes do seu desmonte.

4. RESULTADOS: IMPACTO DAS AÇÕES DE DESMONTE

Antes de apresentar qualquer demonstrativo sobre os resultados desta pesquisa, é importante aclarar a nossa interpretação do que entendemos sobre medidas de desinstitucionalização que extrapolam os efeitos do decreto 9.759/ 2019, visto que, o mesmo foi tido como ponto de partida das investidas do governo Bolsonaro frente ao ideário de participação popular, princípio inerente a democracia consubstanciado na Carta Magna de 1988. O decreto nº 9.759/2019, que dissipou e estipulou regras e limitações para os conselhos de políticas públicas, também chamados de conselhos nacionais, indo justamente na contramão da garantia constitucional que os indivíduos, grupos e associações tinham de ter acesso não somente a representação política, mas também, a informação e a defesa dos seus interesses, por meio dos colegiados nacionais de participação.

Segundo o Ipea (2019)¹ o decreto foi a primeira e única tentativa abrangente do governo Bolsonaro e que levou a extinção por revogação de mais de 700 colegiados nacionais, segundo cifras oficiais do próprio governo na figura do então Ministro-Chefe da Casa Civil Onyx Lorenzoni, muito embora, não exista um consenso sobre esse quantitativo. Destes o governo pretendia manter cerca de 100. Porém, conforme abordagem feita no capítulo anterior o Supremo Tribunal Federal (STF), sustou os efeitos do decreto. Por conseguinte o Executivo foi inserindo mudanças administrativas mais tênues, por meio de sucessivos decretos e portarias, transvertendo em sentido negativo e reduzido as conjunturas de trabalho nesses colegiados, sua representação, composição e regularidade das suas reuniões. Deste modo, não obstante os bruscos efeitos ocasionados pelo decreto, boa parte das mudanças realmente ocorridas em tais conselhos nacionais (colegiados), excetuando aquelas que foram concretizadas por meio de ato imediato de revogação disposto no decreto 9.759, foram se perpetrando de maneira incremental, melhor dizendo, partiu para estratégia de “desconstrução”, utilizando-se de mecanismos sutis e

¹ Dados disponível em: IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Representação da Sociedade Civil nos Conselhos e Comissões Nacionais. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/170531_relatorio_pesquisa_representacao_sociedade_civil_conselhos_comissoes_nacionais.pdf. Acesso em 10 de março de 2020.

internos de mudança institucional para sucatear e desinstitucionalizar os colegiados da administração federal (MAHONEY e THELEN, 2010).

4.1 Instituições participativas em ruínas e revogaço ideológico como ponto de partida para o desmonte colegiado

Os conselhos de políticas públicas, também conhecidos como conselhos nacionais de democracia participativa, estão presentes no mundo político desde o século XX e segundo fonte do IPEA (2017), o primeiro a ser concebido foi o Conselho Superior de Ensino, atualmente Conselho Nacional de Educação. A razão de ser de um colegiado é de funcionar como um espaço de diálogo entre a sociedade civil e a esfera do governo, de maneira, a permitir que diferentes camadas da sociedade possam opinar e decidir em conjunto com o governo, os caminhos que determinada política pública possa ter. No caso dos conselhos nacionais, essas decisões se revelariam sob a forma de políticas públicas.

Segundo o decreto nº 8.243 de 2014, os conselhos nacionais são uma “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”. Esses conselhos ganharam bastante expressão nos anos 2000, onde foram concebidos 17 conselhos especialmente nos períodos do governo de Luís Inácio Lula da Silva, considerado um marco para o período conselhistas, com ênfase para o ano de 2003, entendido como o ano em que mais conselhos foram criados.

Antes disso, outros dois momentos históricos foram fundamentais para a expansão desses conselhos: a promulgação da Constituição de 1988 e a criação em 2014 da Política Nacional de Participação Social (PNPS), pensada “com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. Nesse sentido a (PNPS) foi um impulso institucional a participação social e que foi utilizada como meio de resposta contestatória as manifestações ocorridas em 2013, já que por meio dela se daria a regulamentação jurídica necessária a esses conselhos de participação popular nas estruturas institucionais do estado, fortificando ainda mais essas instâncias populares “de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014).

Além do mais, os Conselhos Nacionais promovem Conferências a nível nacional, tão logo são criados e postos em pleno funcionamento, sendo essa a forma de se fazer chegar às propostas deliberadas nos debates pelos cidadãos, ao Governo Federal. Podemos citar como exemplos importantes desse tipo de deliberação o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Não obstante toda a importância dos Conselhos para a sociedade, após o golpe de 2016, com a ascensão de Michel Temer a presidente da República, houve a primeira transformação rumo à diminuição dos direitos sociais e no controle social, com a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº95/2016. Cujos resultados fatídicos se desenharam com a austeridade do emprego das verbas públicas no apoio à manutenção de muitos conselhos de gestão de políticas públicas voltadas ao social, concatenado com os ideais neoliberais.

Paralelamente a esse arrocho ocorreu um emprego seletivo das verbas públicas aumentando a participação em determinados temas como foi o caso do enaltecimento da primeira infância em face das crianças e adolescentes, do empreendedorismo rural em detrimento à comunidade tradicional e repressão ao tráfico de pessoas em relação ao trato e apoio às vítimas. Em sequência, houve a eleição do presidente Jair Bolsonaro que não só deu continuidade à agenda de ideias neoliberais de Temer, como fulminou inúmeros colegiados nacionais, por meio da publicação do decreto nº 9.759/2019, além de ter cancelado a revogação da Política Nacional de Participação Social (PNPS), sancionada em 2014, pela então presidente Dilma Rousseff.

Nesse diapasão, é importante frisar que como primeiro resultado desta pesquisa, verificamos que de acordo com um levantamento feito pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG), somaram 52 órgãos entre conselhos nacionais e comissões que foram imediatamente atingidos com a publicação do decreto nº 9.759/2019, e 38 colegiados nacionais que não foram afetados por tal ato, que trazia no seu bojo do seu artigo 1º o objetivo de “extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração federal direta, autárquica e fundacional”.

Dessa forma, tendo como alvo, portanto os colegiados estabelecidos por decreto ou inferiores e até ato de outro colegiado, somente não atingindo os criados por lei. Ressaltando, no entanto a problemática trazida em seu artigo quinto no que diz respeito à extinção dos Conselhos Nacionais. *In verbis*: “A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata esse Decreto”. Embora não tendo abrangido Conselhos Nacionais importantes por

terem sido criados por lei, a exemplo do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, de Meio Ambiente, de Anistia, de Saúde, de Assistência Social e de Educação, ele atacou e abrangeu um número imenso de conselhos no âmbito nacional.

A partir disso, o resultado foi o quantitativo de 17 conselhos que foram instantaneamente extintos pelo revogação trazido pelo decreto 9.759/2019, pelo fato de terem sido criados por decreto e não por lei, que é um dos motivos para ser menos resiliente e ter menos robustez diante de contextos políticos controversos, e pautados em ideologia reacionária. Percebeu-se que, dos 17 colegiados atingidos de pronto pelo decreto, 10 foram ironicamente e coincidentemente criados entre os períodos de governo petistas, correspondentes aos anos entre 2001 e 2012, o que representa (71,4 %) desses colegiados nacionais.

Pode-se inferir então, que a busca incessante por aniquilar os Conselhos Nacionais se deve não somente pelas ideologias neoliberais de Bolsonaro como também são atreladas ao instinto destrutivo que possui, visando destruir a herança deixada pela governança da era do Partido dos Trabalhadores. Outrossim, o mesmo justificou a existência do mencionado decreto com o intuito não somente de redução de gastos públicos como também diminuir o “poder das entidades aparelhadas politicamente”, em especial quem fosse comprometido com as pautas identitárias, progressistas e de defesa dos direitos humanos. Com isso, vamos demonstrar abaixo o resultado da perseguição e combate ao PT, o qual significou expulsar os canais institucionalizados que realizavam a ligação entre o governo com a sociedade civil, especialmente os segmentos comprometidos com essas pautas retro mencionadas.

Tabela 1: Conselhos revogados pelo decreto 9.759/2019

CONSELHOS NACIONAIS	ANO DE CRIAÇÃO/ANO DA REVOGAÇÃO
Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC)	Criado em 1996, revogado em 2019
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Criado em 1999, revogado em 2019
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE)	Criado em 1999, revogado em 2019
Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Sequestro Internacional de Crianças	Criado em 2000, revogado em 2019
Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau	Criado em 2001, revogado em 2019

(CDAC)	
Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT)	Criado em 2001, revogado em 2019
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	Criado em 2002, revogado em 2019
Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)	Criado em 2003, revogado em 2019
Conselho das Cidades (CONCIDADES)	Criado em 2004, revogado em 2019
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP)	Criado em 2004, revogado em 2019
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC)	Criado em 2005, revogado em 2019
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD)	Criado em 2006, revogado em 2019
Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)	Criado em 2007, revogado em 2019
Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP)	Criado em 2009, revogado em 2019
Conselho de Relações do Trabalho (CRT)	Criado em 2010, revogado em 2019
Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE)	Criado em 2010, revogado em 2019
Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT)	Criado em 2012, revogado em 2019

Organizada pelo autor. Fonte: ABONG (2019).

A tabela acima apresenta uma lista de conselhos nacionais que foram extintos pelo decreto 9.759/2019. Esses conselhos eram responsáveis por deliberar sobre uma ampla gama de políticas públicas, incluindo meio ambiente, direitos humanos, combate à corrupção, defesa civil, segurança pública e transporte. Dessa forma, a extinção destes indica o enfraquecimento das instituições públicas brasileiras. Sabemos que os conselhos são instrumentos imprescindíveis para a participação da sociedade civil, garantindo que o direito de falar e ser ouvidos pelo estado. Assim, esse retrocesso infringe nos direitos humanos, na promoção e fiscalização das políticas públicas. No caso da área do meio ambiente, a extinção representou um grave risco principalmente para a Amazônia, facilitando a exploração de recursos naturais em terras indígenas e o desmatamento ilegal e dentre outros tantos retrocessos.

4.2 Índice de democracia no Brasil após a implementação do decreto 9.759/2019 e medidas de desmonte na era Bolsonaro.

Tendo em vista os impactos resultantes do decreto nº 9759/2019, procedemos a análise dos seus efeitos, trazendo à baila na presente pesquisa outras nuances: como a piora do índice internacional da democracia. Demonstramos abaixo a involução brasileira diante dos seus pares ao redor do mundo e os reflexos da insegurança jurídica a qual fomos submetidos.

Assim, ao analisar o ranking que mede o índice de democracia global, publicado anualmente pela *Economist Intelligence Unit*, notamos que nos anos de 2013 a 2022, o Brasil teve oscilações na sua posição no ranking geral. Em 2013 e 2014 o Brasil manteve a sua 44ª posição no ranking aumentando inclusive sua pontuação geral de 7,12 em 2013 para 7,38 em 2014, todavia em 2015 diante dos episódios que antecederam o Impeachment do então presidente em exercício naquele período Dilma Rousseff, constatou-se que o Brasil passou a ocupar a posição 51º no ranking geral, apresentando pontuação geral de 6,96, de acordo com a (*The Economist Intelligence Unit*, 2016, p. 32).

Tal posição foi mantida até 2016, ano que se consumou o Impeachment, no entanto, houve uma queda na sua pontuação geral que passou a ser 6,90. Já em 2017 houve uma pequena ascendência da posição do Brasil no ranking, que agora ocupava a posição 49º, visto que, nesse ano observamos que houve um crescimento acentuado na questão da participação política levando-se em conta os dois anos precedentes, questão esta que se elevando desde o ano de 2015. Não obstante, em 2019 diante de um cenário político de extrema direita e marcado por uma ideologia política marcada pelo reacionarismo tanto a classificação no ranking, assim como a pontuação geral do Brasil voltaram a oscilar em sentido negativo, passando para 52ª posição ao lado da Tunísia, nos anos seguintes de 2020, 2021, passou a ocupar a posição 47º, mas retornou em 2022.

Diante de tamanha insegurança jurídica, pautada em controversas do processo eleitoral e funcionamento da gestão de um governo antissistema a pontuação a oscilar quatro pontos negativos, passando agora para 51ª posição no ranking geral. Assim, chegamos à conclusão de que o país chamado Brasil se trata de uma “democracia imperfeita”, onde, muito embora, existam pleitos eleitorais livres por meio do voto que é amplamente respeitado e justo, também existem importantes fragilidades governamentais diante de um capital cultural insuficiente e de uma participação popular tolhida. De acordo com o índice de

2022, uma boa parte da população mundial vive num limbo democrático (45,3%) e apenas 8% vivem numa democracia dotada de plenitude institucional. Vejamos:

Tabela 2: Índice de democracia no Brasil antes e depois da implementação do decreto 9.759/2019

ANO	POSIÇÃO NO RANKING	OSCILAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO	PONTUAÇÃO GERAL NO RANKING
2013	44	Mantida estável	7,12
2014	44	Mantida estável	7,38
2015	51	Negativa	6,96
2016	51	Negativa	6,91
2017	49	Positiva ao período anterior	6,86
2018	50	Positiva ascendente ao período anterior	6,97
2019	52	Positiva ascendente ao período anterior	6,86
2020	47	Negativa prejudicada	6,92
2021	47	Negativa e mantida prejudicada	6,82
2022	51	Negativa ascendente e mantida prejudicada	6,81

Elaborado pelo autor. Fonte: Economist Intelligence Unit.

Os dados da tabela mostram que o índice de democracia no Brasil caiu significativamente durante o governo Bolsonaro. Isto pode ser explicado por muitos fatores, e principalmente pelo desmonte de políticas públicas, após a implementação do decreto 9.759/2019. Neste cenário, observamos a diminuição da participação tanto da população, quanto dos órgãos públicos na tomada de decisões políticas. Ficou estabelecido um contexto de aumento da polarização política ideológica e o enfraquecimento dos preceitos democráticos.

4.3 Das possibilidades tipológicas, aplicáveis a alguns conselhos nacionais.

Tendo em vista as quatro possibilidades tipológicas abordadas no capítulo anterior, selecionamos alguns conselhos nacionais, que possam refletir no caso concreto os efeitos do decreto 9.759/2019 e das medidas de desinstitucionalização, posteriores a este, acerca do seu funcionamento, grau de resiliência, robustez e institucionalidade, sob o prisma da dimensão do seu desenho institucional e da sua centralização nas comunidades de políticas.

A) Conselho Nacional de saúde: CNS. (RESILIENTE E CENTRALIZADO)

Refletir sobre o funcionamento dos conselhos nacionais de políticas públicas após a publicação do decreto 9.759 em 12 de abril de 2019, que estabeleceu regras, limites e até mesmo a revogação imediata de muitos destes colegiados, sob o pretexto infundado de economia do estado e maior racionalização dos serviços da administração pública, é de fundamental importância, visto que, estes constituem-se como um espaço de articulação entre o estado e a sociedade. Estes espaços comportam em sua composição, representantes governamentais e não governamentais, os quais seguem regras previamente definidas para que o diálogo ocorra de forma limpa e que suas atividades sejam organizadas e realizadas conforme a demanda que se faz necessária (AVELINO, ALENCAR e COSTA, 2017).

Sabe-se que grande parte dos colegiados nacionais foram estabelecidos pela Carta Magna de 1988 e que no decurso do tempo esses colegiados passaram por algum tipo de redefinição que lhe dessem um novo sentido. Cada colegiado apresenta uma característica diversa do outro, pelo fato de estar vinculado a uma temática específica de acordo com a política pública a qual se refere e certa volatilidade resultante do grau de envolvimento de agentes não governamentais e do próprio governo que produzem uma ação interna que é mutável na medida em que as relações entre os indivíduos são estabelecidas (AVELINO, ALENCAR e COSTA, 2017).

É bem sabido que colegiados nacionais que apresentam um arcabouço institucional consistente aliado a uma forte inserção em uma comunidade de política estão menos sujeitos a contextos controversos e porosos de contingenciamento político. Como é caso do Conselho Nacional de Saúde-CNS, que devido ao elevado grau de envolvimento e trabalho árduo tanto dos seus atores sociais como da sua comunidade de política que ao longo dos anos se empenharam para que o CNS se mantivesse e se consolidasse como espaço institucional de participação e influência na política pública. O demonstrasse potencial de gerar resiliência que é a capacidade de se adaptar as adversidades e a se antecipar as mudanças imprevisíveis.

O CNS foi criado em 1937, pela lei nº 378, com a tarefa fundamental de supervisionar e monitorar as políticas nacionais de saúde, levando os anseios da população ao conhecimento do poder público, por isso carrega a alcunha de controle social na saúde, atualmente suas atribuições estão normatizadas pela lei nº 8.142/1990, e sua resiliência institucional está atrelada a posição de destaque que o Brasil passou a ocupar na área de saúde em virtude da forte conexão dos movimentos populares, movimento sanitaria e pelo sucesso da gestão do SUS,

insculpida sob diferentes regimes políticos e pela propagação de vivências participativas nos mais variados níveis da federação.

Muito embora o CNS seja considerado um espaço que deferiu a participação popular uma posição de destaque na definição dos rumos da política, é importante ressaltar que o caminho de institucionalização da política e da participação não vá enfrentar declives e entraves e, na área da saúde, sofreu limitações de ordem estrutural e organizacional, impostos pela própria comunidade de política e pelo esforço dos atores sociais que apresentam visões distintas, o que acaba influenciando na sua resiliência. Entretanto, segundo Mayka (2019), as instituições não brotam como se fossem projetos já acabados e resilientes, visto que, a força de uma instituição descende segundo a autora de um profundo processo de mudanças e adaptações nas suas regras e formas de regimento, e que também podem se apresentar por meio de uma experiência acumulada ao longo do tempo que se torne imprescindível para que ela cumpra os objetivos que inspiram sua criação.

Para a autora o que faz com que instituições participativas se tornem fortes e resilientes, como é o caso do CNS: **A)** é a sua estruturação baseada em um desenho institucional com prerrogativas formais claras e precisas quanto a sua abrangência e grau de autoridade em face da respectiva área de política pública a qual está atrelada; **B)** de um elevado nível de institucionalização atinente ao grau que as instituições se semearam uniformemente e são valorizadas por autores sociais e estatais com lócus de representação e interesse. Por outro lado, pode-se dizer que embora exista uma disputa entre o setor privado e o público na área de saúde, desde os idos dos anos 1990, essa pauta de municipalização e descentralização do sistema tem evoluído e conseqüentemente na implementação de conselhos (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015).

Nessa época o país despontava com um dos piores sistemas de saúde mundiais, ainda se fortalecendo, saiu de uma estrutura precária de pessoal em 2005, quando possuía em seu quadro apenas um terço de servidores de carreira, passando a deter 57% dos servidores efetivos por intermédio de concursos públicos que passaram a ser realizados após 2011. Aliado a isso, possui um dos maiores orçamentos da União, ficando atrás apenas da educação (COSTA E NEVES, 2013). Noutro giro, após o impeachment da presidenta, o Ministério da Saúde vem vivenciando uma imensa reformulação, onde resoluções importantes vêm sendo adotadas sem

a participação do CNS, como a modificação na Política Nacional de Atenção Básica na Política de Saúde Mental, além de cortes no orçamento.,

Para além disso, houve muitas mudanças que alteraram a dinâmica que vinha ocorrendo entre o governo e os atores sociais, passando a adotar uma postura antagônica no período compreendido entre 2017 e 2018, por vezes com o sentimento de tentativas de desmonte do SUS (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019). De forma análoga, diante dos dados do Conselho Nacional de Saúde podemos exemplificar a situação envolvendo a aprovação do orçamento da saúde para 2021, que desconsiderou amplamente uma Pandemia de Covid-19, que abreviou a vida de mais de 3 mil pessoas por dia. Nesse sentido mesmo diante de um cenário de desmonte de políticas públicas patrocinado pelos efeitos do decreto 9759/2019 e das medidas de desinstitucionalização posteriores a este. ²

O CNS, questionou o governo federal por meio de carta aberta, a sua atitude em aprovar de modo irreal e irresponsável um orçamento com valores equivalentes ao do piso federal do SUS no ano de 2017, chamando a atenção de novos atores da sociedade civil, fazendo com estes enxergassem a participação como suporte e caminho para defesa e seus direitos em cenários de mudança e imprevisibilidade demonstrando com isso a sua ampla força institucional, que segundo Mayka (2019), IPs são consideradas institucionalmente fortes quando têm maior facilidade em se desenvolver, diante de propostas mais amplas em suas políticas setoriais e de orçamento, visto que, podem criar novas oportunidades políticas para que diversos atores vislumbrem na participação, meio apto a defesa dos seus anseios e aspirações.

Diante do exposto, faz-se necessário tecer algumas das dificuldades enfrentadas sobre a forma de atuação e organização ocorridas após o impeachment. Nesta senda, considerando que o CNS possui um papel importante como instância máxima de deliberação e a necessidade de ainda precisar se firmar nesse papel, conjuntamente com a Frente pelo SUS, tem atuado como Amicus Curie em duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal (ADI-5633 e ADI-5658) refutando a constitucionalidade de dispositivos da

² Ver: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1676-carta-aberta-do-cns-as-autoridades-do-legislativo-e-executivo-sobre-a-incompatibilidade-do-orcamento-do-sus-em-2021>

EC 95/2016, o qual estabeleceu um novo regime fiscal no âmbito da Seguridade Social da União, o qual passou a vigorar por vinte exercícios financeiros, ocasionando diminuição no repasse orçamentário. Demonstrando assim que o CNS consegue se amoldar e continuar perseverando, em um cristalino exemplo de resiliência.

B) Conselho Nacional dos direitos da criança e do adolescente: CONANDA (VOLÁTIL INSERIDO).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda foi concebido pela Lei nº 8.242 de 1991, como instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e adolescência na esfera federal e como órgão incumbido para que se tornem efetivos os direitos, princípios e diretrizes dispostos na Lei nº 8.069 (Estatuto da Criança e Adolescente), sendo, portanto, essencial para o sistema de proteção instituído pelo ECA. Ocorreu que, pelo fato de sua regulamentação está disposta em decreto, fez com que o mesmo fosse afetado pelos efeitos do decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019 e das medidas de desinstitucionalização a estes posteriores como foi o caso do decreto nº 10.003/2019, resultando em sérios prejuízos tanto para sua atividade meio assim como para sua atividade-fim, ou seja, ao próprio controle social feito por esse conselho na gestão dos direitos da criança e do adolescente.

É notório que com a ascensão de Jair Bolsonaro a instância máxima de poder em janeiro de 2019, a questão acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes ganharia delineamentos de retrocesso de direitos e uso arbitrário de mecanismos de desmonte de políticas públicas para fazer valer sua ideologia antissistema e reacionária de extrema direita. Isso ficou logo evidente na sua campanha eleitoral, quando o mesmo declarou que dentre uma das suas principais propostas estaria o apoio a questão da redução da maioria penal, apoio este, que sempre esteve presente em sua ideologia política durante todos os anos que esteve ocupando um cargo público político.

No que se refere aos efeitos do decreto nº 9.759, houve a publicação de um relatório feito pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, cujo título foi Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019, por meio do qual foi divulgada a criação de uma Comissão Especial acerca da participação social com o propósito de coordenar as intencionalidades voltadas a garantir o direito constitucional da participação social. Posteriormente a reunião que

foi realizada entre o CNDH e os colegiados que foram abarcados pelos efeitos do mencionado decreto, procedeu-se a colheita dos relatórios apresentados por cada conselho relatando a sua situação de funcionamento, visando à obtenção de dados suficientes para a recuperação das práticas constitucionais de participação social democrática (Brasil, 2019).

O relatório que foi apresentado pelo CONANDA, demonstrou que apesar deste ter um desenho institucional relativamente forte, pelo fato de ter sido criado por lei, não impediu que enfrentasse dificuldades no seu funcionamento, com a publicação do decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, dentre as quais podemos citar: **a)** extinção dos cargos técnicos de maneira a impactar negativa e paulatinamente nas políticas de infância e adolescência e no rastreamento do Congresso Nacional acerca de propostas legislativas, assim como no monitoramento do FNDCA- Fundo Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente e não contratação de serviços jornalísticos a fim de deixar o site do Conanda desatualizado **b) criação de entraves**, por meio de contingenciamento de recursos destinados a custear despesas essenciais para o deslocamento, estadias com hospedagem e vale alimentação para que os Conselheiros da sociedade civil pudessem estar presentes nas assembleias.

Segundo matéria jornalística feita pelo jornal Diário do Poder (2019), a intenção do governo Bolsonaro era desde o início “acabar com a farra de diárias e passagens de integrantes de conselhos ministeriais”, citando como exemplo o Conanda, mencionando que seus “14 dirigentes de ONGs torravam R\$ 40 mil reais por mês com suas idas e vindas”. Tal discurso amparado em vocábulos como “farra e torrar”, deixou evidente o pensamento de banalidade que chefe do executivo tinha acerca das funções desempenhadas por esses membros conselhistas. Pensamento do mesmo nível, foi externado pela ex-Ministra Damares Alves, que por meio de sua própria página do Facebook, se posicionou contrariamente à aprovação pelo Conanda em novembro de 2020 de uma resolutiva que normatizava a visita íntima para adolescentes em situação de internamento socioeducativo, fichado pela ministra como “motel para adolescentes e meninas financiado com dinheiro público” e incentivo ao “estupro de

vulnerável”, visando tão somente desqualificar moralmente os representantes da sociedade civil³.

Esse cerceamento de recursos também afetou estrutura funcional do CONANDA, no que diz respeito a realização de Fóruns, Comissões e comitês que promovem a interação, deliberação e discussão sobre assuntos referentes a criança e adolescência e consequentemente tolhendo assua capacidade de acompanhar e supervisionar a composição dos Conselhos Tutelares, visto que, são estes os responsáveis pela fiscalização e zelo dos direitos e da dignidade de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Situação similar ocorreu em 2016, posteriormente a abertura do processo de Impeachment contra Dilma Rousseff, diante da posse ainda provisória de Temer, que por meio da portaria n.611/2016, sustou por 90 dias o repasse de recursos para as despesas do Ministério da Justiça e da Cidadania onde era alocados o Conanda e a Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA); C) protelação dos procedimentos de logística para a organização e realização de IX conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

D) Decreto 9.812/2019 sendo considerado medida de desinstitucionalização e sucessor e consequência direta do decreto 9.759/2019, que foi parcialmente reformulado pelo STF, esse decreto trouxe no seu íntimo normativo as mesmas pretensões do decreto 9.759, quais sejam, extinção por meio de revogação de maior parte dos órgãos colegiados, definindo regras de cunho impositivo para os que restarem ou forem criados e sobre o tempo de duração das reuniões dos colegiados. No que se refere à centralidade do Conanda, não podemos deixar de citar o decreto 10.003/2019, visto, que o mesmo também se trata de uma medida de desinstitucionalização que trouxe retrocessos e mudanças participativas para o conselho, consideradas à primeira vista como sutis, mas que na verdade colocava em risco o equilíbrio representativo no conselho, resultando na sua paulatina diminuição na inserção na comunidade de política.

E) Dentre os principais pontos de retrocesso desse decreto estão: **1)** destituição da anterior composição da sociedade civil do Conanda, que era composta por 14 membros titulares

³ Ver: Damares Alves em um vídeo, em que ela se posiciona sobre a questão, acessível pelo link: <https://www.facebook.com/watch/?v=241640270716057> Há, também, uma matéria jornalística da Revista Poder (2020) que ressalta os argumentos da ministra.

e seus suplentes, os quais foram eleitos por meio de assembleia regularmente realizada no ano de 2018 com mandato final até outubro de 2020; **2)** redução da sua composição de 28 para 18 membros, pelo fato da mesma ter sido regulamentada somente por decreto, sendo mantida a paridade, mas vedando a recondução de organizações da sociedade civil organizações e estabelecendo que o presidente do Conanda fosse indicado pelo chefe do executivo, o qual também teria poderes de “voto de desempate”; **3)** as assembleias que anteriormente eram realizadas mensais passariam a ser trimestrais; **4)** mudança no procedimento acerca das eleições para escolha dos membros da sociedade civil, que passariam a ser conduzidas por meio de processo seletivo, furtando do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a atribuição de indicar os membros integrantes da comissão organizadora da assembleia eleitoral, consoante o artigo 2º da resolução n.211 de 24 de setembro de 2018, do Conanda **5)** extinção da secretaria executiva do Conanda e vinculação desse suporte técnico-administrativo à equipe da SNDCA. (OLIVEIRA, 2022).

As reverberações em torno dessa medida de desinstitucionalização foram imediatas, fazendo com que inúmeras instituições políticas e organizações da sociedade civil se manifestassem e protocolassem PDLs (projetos de decretos legislativos) e mandados de segurança pedindo a sustação dos efeitos do decreto, ao mesmo tempo, a Procuradora Geral da República Raquel Dodge, ingressou com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.622, juntamente ao STF, solicitando a impugnação do decreto 10.003/2019 pelo fato do mesmo lesionar quatro preceitos fundamentais, tais como: princípios da participação popular, da proibição do retrocesso institucional, do direito à igualdade e do direito da população infanto-juvenil à proteção pelo Estado e pela coletividade.

No dia 20 de dezembro de 2019, o então Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, por meio de liminar, determinou que fossem restabelecidos todos os mandatos dos conselheiros do Conanda até o final da gestão, (outubro de 2020) e que as reuniões do órgão continuariam a ser mensais e custeadas com recursos oriundos do governo federal. Ficou decidido também que as próximas eleições para a escolha dos representantes da sociedade civil fossem novamente feitas por meio de Assembleias e não mais por processo seletivo sob controle do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Dessa forma a decisão em caráter liminar com pedido de mérito proferida pelo STF em fevereiro de 2021, muito embora, coibisse judicialmente a intencionalidade de retrocesso

trazida no decreto 10.003/2019, de suprimir de maneira arbitrária o caráter democrático e participativo do Conanda, não abarcou a matéria em sua totalidade, deixando de fora a questão do direito de voto do presidente do conselho em caso de desempate e da redução paritária dos conselheiros ,assim como, do impedimento para que os representantes da sociedade civil pudessem ser reconduzidos.

C) Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: CONDRAF (fragilizado exposto e com baixo grau de robustez, resiliência e centralidade)

Sendo considerado como ponto de referência na formulação e implantação das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento rural sustentável, e instrumento de articulação para reforma agrária e melhoria da agricultura familiar, o CONDRAF órgão colegiado de composição paritária entre governo e sociedade civil, criado pelo decreto N. 4.854/2003, teve sua existência abreviada, pelo decreto presidencial 9.784/2019, fruto da mesma onda de retrocessos e medidas de desinstitucionalização iniciada por Temer em 2016 e alavancada pela gestão Bolsonaro com a publicação do decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019. Com a revogação do contra as principais organizações, sindicatos e movimentos rurais ligados a agricultura familiar perderem o espaço que era responsável por suas interações sociais e meio de acesso as instituições como o Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária (INCRA), (GRISA e SCHNEIDER, 2014; PENA e ROSA, 2015).

Nesse diapasão, destaca-se o PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, fomentado nos idos de 1995, alavancando um movimento revolucionário iniciado no ano de 1997, o qual motivou o surgimento maciço de conselhos ruralistas no intuito de que os municípios pudessem receber as verbas decorrentes do programa retro mencionado. Por conseguinte, partindo da premissa da sua importância econômica, pode-se inferir que a partir da sua criação houve um salto memorável nas políticas públicas voltadas ao meio rural no país (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999; SILVA, 1999; MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1999; BELIK, 2000). Ao passo que, à medida que os conselhos rurais do âmbito municipal foram se institucionalizando politicamente, alargando a sua participação em temas como a fome e a segurança alimentar, conselhos como o CONSEA e o CONDRAF, atravessaram um turbulento percurso devido ao peso do agronegócio no âmbito econômico, além de um governo sem oposição, concatenando a resultados deficitários, aquém do esperado pelos movimentos rurais.

Noutro giro, para entender como se dá o processo por meio do qual um colegiado de política pública de tamanha importância como o CONDRAF se torna fragilizado e exposto, é imprescindível explorar duas dimensões que são elementares no processo de fragilização/desconstrução e redesenho das políticas públicas de agricultura familiar. A primeira delas diz respeito ao rumo que essas instituições participativas podem ter em virtude de sucessivas medidas de desinstitucionalização visando apenas o seu controle, a segunda diz respeito a mudança de tom nos governos Temer e Bolsonaro acerca do projeto de agricultura familiar que serviria de base a construção dessas políticas. (PEREIRA LEITE, Sergio et, al., 2023).

Posto isso, à medida que foi ocorrendo a desinstitucionalização e o distanciamento da comunidade política do CONDRAF, iniciada no governo Temer e tendo a sua aniquilação no governo Bolsonaro (MEDEIROS, 2020), o qual culminou com a sua revogação, um desenho institucional frágil foi-se revelando, partindo da premissa de que não mais havia centralidade nos repertórios de interação entre o Conselho e o Executivo, embora pudesse contar com inúmeras formas de apoio por meio de articulações como marchas, mutirões de distribuição de alimentos e apoiadores na política partidária esquerda tanto no legislativo e/ou executivo estaduais (MEDEIROS, 2020).

D) Conselho Nacional do Meio Ambiente: CONAMA (resiliente ineficaz)

É notório que, ainda durante o contexto do pleito eleitoral para presidência da república, o então candidato Jair Bolsonaro (PSL), já demonstrava ao mundo sua visão sobre a questão das políticas públicas ambientais no Brasil, por meio de promessas de desconstrução e extinção de estruturas ministeriais ambientais e de mudanças em leis federais, para tanto se utilizando de iniciativas e estratégias sutis de mudanças e desmantelamento das políticas públicas. No tocante as iniciativas de desmantelamento a literatura apontam duas tipologias diferentes: pela densidade e pela intensidade (BAUER e KNILL, 2012; JORDAN, BAUER e GREEN-PEDERSEN, 2013). A redução de densidade de uma política pública é refletida na forma que o seu desenho institucional é apresentado, visto que, cada área de uma política é composta por uma densa estrutura de instrumentos normativos, protocolos de ação, departamentos entre outros, fazendo com o desaparecimento de uma mais dessas estruturas reduzam sua densidade e conseqüentemente alterem o seu desenho institucional e seus mecanismos básicos de força.

Já a redução de intensidade está vinculada a ideia de amplitude ou redução que certa política pública possa ter na sua respectiva área, por exemplo, na área de políticas sociais isso se evidencia no valor de um benefício ou o público-alvo que esse benéfico vai alcançar, já nas políticas da área ambiental, que por essência são regulatórias, essa intensidade é vista, por exemplo, nos limites permitidos para emissão de gás atmosférico ou em áreas de preservação ambiental. Também, segundo Bauer e Knill (2012) e Jordan, Bauer e Green- Pedersen (2013), são quatro as estratégias de desmantelamento, a primeira definiram de *dismantling by default* (desmantelamento por inércia). Esta é uma tipo de estratégia de desmonte que é feita de forma paulatina e indireta e que devido à baixa atuação ativa por parte dos políticos, passa meio que despercebida pela sociedade e/ou coalizões de defesa, como no caso de não atualização de recursos de certas políticas conforme a inflação.

A segunda estratégia de desmantelamento definida como, *dismantling by arena shifting* (desmantelamento por deslocamento de arena), muito embora, também seja um pouco perceptível pela sociedade e coalizões de defesa, difere-se da primeira pelo fato de requerer atuações mais ativas por ordem dos políticos. Esse tipo de estratégia ocorre por meio de mudança entre arenas, onde a arena que tem maior capacidade para gerenciar a implementação da política e seus recursos, é substituída por outra, que geralmente tenha menores condições de administrar essa política.

A terceira é conhecida como *dismantling by symbolic action* (desmantelamento por ação simbólica), trata-se de uma estratégia de desmonte caracterizada pelo elevado grau de participação política, visto que, nesta a ação de desmantelar dos políticos é motivada pelo interesse de os mesmos serem reconhecidos por seus atos de desmonte e em virtude de isso receber os créditos por tais atos. Todavia tal estratégia se torna fragilizada diante de forças de refreamento institucionais ou cálculos políticos fazendo com que o intento externado de desmantelar seja maior do que a ação propriamente dita. E finalmente temos o quarto tipo de estratégia de desmonte, o *dismantling by active action* (desmantelamento por ação ativa), que ocorre quando os políticos atuam aberta e diretamente em promover o efetivo desmonte por meio de reiteradas ações claras e agressivas, vislumbrando ganhar créditos por tais ações de desmantelo.

Posto isto, podemos dizer, que tentativas sutis de modificar estruturas institucionais não constitui tarefa simples, visto que, embora Bolsonaro tenha prometido extinguir inúmeras

instituições ambientais como foi o caso do Ministério do Meio Ambiente (MMA), as repercussões e contrariedades a nível mundial fez com que o MMA fosse mantido, contrariando o que havia sido prometido por Bolsonaro, fazendo com que tentativas de mudar a legislação ambiental encontrassem também fortes entraves no Congresso Nacional, após uma inesperada aliança vertentes contrárias de parlamentares da seara ambiental (ARAÚJO, 2020), mostrando com isso, sua força e centralidade, diante da bancada ruralista que era mais ampla no Congresso Nacional, logrando êxito ao impedir que leis ambientais federais sofressem mudanças drásticas.

Como se vê, foi diante de tal cenário de forte oposição legislativa, que o governo federal começou a mudar de postura e se valer de estratégias de desmonte que poderiam ser tomadas no âmago do poder executivo federal. Já em 2019, como primeira medida de desmonte, o governo lançou mão do deslocamento de arenas de importantes órgãos ambientais e passou a alterar e editar sucessivos decretos, portarias e demais atos normativos⁴ com a finalidade precípua de desmantelamento das políticas públicas florestais.

Conforme indicado por Vale et al. (2021), tal mudança de postura, fez com que o governo Bolsonaro inicialmente lograsse êxito no seu empenho de desmonte, tanto que, logo no início da pandemia de Covid-19, já tinha conseguido promover 57 alterações em políticas ambientais federais, fazendo com que estas se tornassem mais maleáveis e ineficientes. Foi nessa onda de retrocessos e estratégias de desmontes tênues, que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão deliberativo e consultivo, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e incumbido da função de determinar critérios técnicos imprescindíveis para a implementação da legislação ambiental e de emitir resoluções acerca dos níveis de restrição e critérios relacionados ao uso do solo, foi atingido pelo decreto presidencial nº 9.759

⁴ Vejamos alguns exemplos, tais como: Medida Provisória (MP) no 870, de 1o de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei no 13.844, de 18 de junho de 2019, que extinguiu o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e transferia suas atribuições para o Ministério do Meio Ambiente. A medida foi posteriormente convertida na Lei 13.844/2019.

Decreto 9.760/2019, que criava o Conselho da Amazônia e transferia para ele as atribuições do Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conama). O decreto também reduzia a participação da sociedade civil no conselho.

Medida Provisória 910/2019, que alterava as regras para o uso do Fundo Amazônia. A medida reduzia a participação do Fundo na fiscalização do desmatamento e ampliava os poderes do governo federal na gestão do fundo.

Portaria 273/2020, que alterava as regras para o uso do Programa de Regularização Ambiental (PRA). A portaria facilitava a regularização de terras griladas na Amazônia.

Medida Provisória 1.062/2021, que alterava as regras para a concessão de terras indígenas. A medida facilitava a exploração de recursos naturais em terras indígenas.

de 11 de abril de 2019, cujo intuito principal era de extinguir todos os colegiados de participação popular no âmbito federal, do qual faz parte o Conama, para que os mesmos fossem posteriormente recriados, desde que fundamentassem a razão de ser da sua existência e o quão estes seriam relevantes para sua respectiva comunidade de política.

Todavia, após forte comoção da sociedade civil e do Legislativo Nacional, o STF, decidiu por sustar alguns dos efeitos desse decreto, indicando que o mesmo não alcançaria colegiados nacionais criados por lei (como o caso do Conama), e que se aplicaria somente a colegiados dispostos em decreto ou cujas atribuições fossem regulamentados por decreto. A partir de então gerou-se lacunas normativas, permitindo o manuseio de outras medidas de desinstitucionalização, posteriores ao próprio decreto 9.759/2019, que ainda se encontrava ativo para inúmeros colegiados nacionais.

Foi diante de tal cenário de lacuna normativa concebida pelo Supremo, que o presidente da República assinou o decreto nº 9.806/2019, visando alterar a composição justamente do Conama que, muito embora, fosse um conselho criado por lei, tinha a sua composição e funcionamento regulado por decreto, fazendo com que este mesmo apresentando uma forte inserção na sua comunidade de política, tivesse um desenho institucional relativamente forte e susceptível a estratégias de desmonte ou medidas de desinstitucionalização capazes de torna o mesmo ineficaz para a finalidade a qual foi instituído.

Tabela 3: Políticas públicas priorizadas pelo desmonte do governo Bolsonaro

ÁREA TEMÁTICA	CONSELHOS	FUNCIONANDO SEM ALTERAÇÕES	FUNCIONADO CO ALTERAÇÕES	REVOGADOS
Políticas sociais	CNPS, CNPC, CNAS, CNS, Conade, Conaeti, Conanda, CONASP, Conjuve, CNDI, Consea, CDDPH	46.15%	19.23%	20%
Garantia de direitos	CNCD/LGBT, CNDM, CNPCT, CNPI, CNPIR	25%	45.83	16.67%
Desenvolvimento econômico	CNES, CNT, Conape, CONDRAF	25%	31.25%	17.65%
Meio ambiente	CONAMA, CONABIO, CONAFLO, PLANAVEG, CONAVEG, FBMC	31.25%	18.75%	31.25%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do IPEA, 2023

Os dados evidenciam a distribuição por área das políticas públicas que foram alteradas ou revogadas pelo governo Bolsonaro, nos permitindo identificar que o desmonte de políticas públicas foi mais intenso nas áreas de meio ambiente e garantia de direitos. Nessas áreas, 31,25% das políticas públicas foram revogadas ou alteradas. Já as políticas públicas relacionadas às políticas sociais também foram afetadas pelo desmonte, com 20% das políticas revogadas ou alteradas. Também é possível identificar que as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento econômico foram menos afetadas pelo desmonte, com 17,65% das políticas revogadas ou alteradas. Portanto, o governo Bolsonaro priorizou o desmonte de políticas públicas que visam proteger o meio ambiente e os direitos humanos. Essas políticas são frequentemente criticadas por setores conservadores, que se utilizam da narrativa que o investimento social representa um obstáculo ao desenvolvimento econômico.

4.4 Dos efeitos do decreto 9759/2019 por área temática de política pública.

No que se refere à abrangência dos efeitos do decreto 9759/2019 e das estratégias de desmonte em face das principais áreas de políticas públicas, segundo abordagem feita por (Bezerra et al, 2022) constatou-se que, de acordo com a tabela apresentada acima, a área de política social, foi a que menos sofreu alterações do ponto de vista de funcionamento dos seus

colegiados sendo que 46,15% dos colegiados nacionais dessa temática de política pública permaneceram em pleno funcionamento e sem quaisquer alterações, diante do fato dessas políticas serem dotadas de um robusto arcabouço normativo –constitucional, o que faz com que essas políticas sejam mais institucionalizadas e resilientes diante de contextos políticos adversos e eventos imprevisíveis, como foi o caso do Conselho Nacional de Saúde(CNS), diante do evento pandêmico de Covid-19, onde ficou demonstrada não só a sua resiliência diante de tal infortúnio, mas também a sua proatividade, inclusive contestando o governo acerca do orçamento da área de saúde, aprovado em 2021, enfatizando o total descompromisso do governo para com o país caso fosse mantido um orçamento aprovado com mesmo valor do piso federal do SUS em 2017.

Nessa área de política pública encontram-se dois tipos de conselhos: os que são relacionados à política social de universalidade popular (CNS, CNSP), e aqueles que são diretamente vinculados a questão da proteção social (CNAS, CNPS). Esses conselhos se identificam no tocante ao foco de proteção estatal, seja deferindo e provendo cuidados aos mais vulneráveis e necessitados, seja através da prevenção para que seres sociais não cheguem ou se encontrem diante de uma grave situação de abandono ou iminente risco social.

Consequentemente a temática de política pública voltada à garantia de direitos, onde se encontram grupos que historicamente foram excluídos da tutela estatal, foi a que mais sofreu mudanças institucionais no seus conselhos de participação que ainda permaneceram em funcionamento, somando 11 mudanças nos conselhos dessa área de um total de 24, correspondendo a 45,83%, mudanças estas que foram realizadas com o intuito de diminuir amplamente a participação popular nos seus colegiados, ou ainda, com o fim de interromper os mandatos dos seus membros. Muito disso, deve-se ao fato dessa área da política pública ter sido totalmente oposta a ideologia reacionária e antissistema abraçada pelo governo e por ser considerada a mais frágil em termos de garantias legais. Boa parte do funcionamento e composição dos seus colegiados encontra-se disciplinado em decretos, portarias e resoluções, como exemplo, disso podemos citar, o Conselho Nacional de Combate a Discriminação/LGBT, que no dia 27 de junho de 2019, foi amplamente atingido pelo decreto, o qual alterou profundamente o seu funcionamento. Ao definir que o CNDC, passaria agora a defender os direitos de “minorias étnicas e sociais”, excluindo do conselho a sigla da comunidade LGBTQI+. Este feito representou para além de um ataque a democracia e a participação popular, o desrespeito a comunidade LGBT, que foi acintosamente excluída do conselho,

restando configurada uma afronta aos direitos humanos e principalmente ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Já na área de desenvolvimento econômico, que é voltada as questões relacionadas ao fomento, subsídio, normatização e estímulo ao crescimento econômico do país, esse percentual ficou aquém da área temática de direitos e garantias, chegando a 31,25%. O que nos leva a crer que as mudanças feitas na área de desenvolvimento econômico foram apenas de caráter normativo, visando adequar os seus colegiados ao que foi preceituado no decreto 9.759/2019. Por fim, a área que mais sofreu revogação de colegiados com a publicação do decreto 9.759/2019 foi a do meio ambiente, onde foram extintos 5 de 16 colegiados nacionais, representando um total de 31% desses órgãos.

É importante frisar, que muitas dessas revogações estão atreladas ao fato de tais colegiados terem sido concebidos unicamente por meio de decretos e não por leis, circunstância esta que os tornaram mais alheios diante de tamanha medida pautada no autoritarismo reacionário, que na verdade, tentou rasgar a constituição por meio de decreto, além de ter contrariado acordos Internacionais do qual o Brasil é signatário, como a Conferência de Paris, a Rio+20 e o acordo de Escazú-Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Dentre os colegiados da área ambiental que foram revogados pelo decreto 9.759/2019, se encontram o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planagev) e sua respectiva Comissão (Conaveg), a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) e a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor).

Dessa forma ficou evidente o quão minuciosa e antissistema foi a estratégia de desmonte colegiada, promovida pelo governo Bolsonaro, por meio do decreto 9.759/2019 e das medidas de desinstitucionalização a este posteriores, que por meio de alterações infralegais, entre decretos, portarias, resoluções e regimentos burlou a segurança jurídica de tais instituições e acabou logrando êxito, atingindo inclusive o funcionamento de conselhos existentes a décadas como foi o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conanda), que desde a sua origem foi regulamentado pelo decreto nº 99.274/1990 e que no decorrer dos anos passou por poucas alterações na sua composição e funcionamento. Todavia com a publicação do decreto presidencial 9.806/2019, o Conama presenciou a sua composição sofrer uma drástica alteração, indo de 96 cadeiras de representantes para apenas 23, onde apenas quatro eram compostas por

representantes da sociedade civil e que passaram a ser determinadas por meio de sorteio, retirando com isso o protagonismo da camada social nesses importantes meios de diálogo e deliberação que são os colegiados nacionais de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que com a chegada da Carta Magna de 1988, estabeleceu-se um modelo de gestão democrática de políticas públicas, como fruto das aspirações da população brasileira que se via necessitada de maiores direitos de participação e partindo da ideia de que as políticas públicas nas suas mais diversas temáticas, como a educação, saúde, cultura e meio ambiente, por exemplo, fossem pensadas de forma participativa, ou seja, um modelo de gestão descentralizada entre a sociedade e o estado, onde os cidadãos pudessem deliberar acerca dos problemas que afligiam os interesses da sua comunidade. Nesse sentido, a nossa Constituição Federal trouxe dispositivos normativos que possibilitou pensar em uma maior e mais efetiva participação do cidadão na esfera pública como é o caso do art. 14 e seus incisos I, II, III que tratam do plebiscito, do referendo e dos projetos de iniciativa popular, do art. 194, inciso VII, parágrafo único que instituiu o caráter democrático e descentralizado das políticas de seguridade social.

Já o art.198, que em seu inciso III trata da participação da população nos serviços públicos de saúde e o art. 204, inciso II, estabeleceu a participação popular, por meio de organizações representativas, nas políticas de assistência social. Fazendo com que fossem concebidas a partir de então vários espaços de participação popular, como as conferências públicas, os conselhos de políticas públicas, as equipes, os grupos de trabalho, entre outros. Esses espaços de participação popular, também conhecidos como colegiados, são essenciais para o sistema democrático, no sentido de funcionarem como palco institucional de comunicação entre as esferas sociais e representantes do governo, onde ocorre uma partilha do poder decisório, colhendo demandas e ajustando interesses entre os diversos grupos envolvidos sobre uma determinada questão política (AVRITZER, 2005).

Logo, quanto mais presente for à participação de uma sociedade interessada em dialogar com os caminhos que certa política possa ter, mais eficiente e proativa será a democracia e mais amplo será o controle social sob as ações governamentais, atributos de um modelo de governo

aberto e que procura sempre cumprir os ditames insculpidos na Carta Magna de 1988. Assim sendo, qualquer ato que vise extinguir ou alterar o funcionamento desses espaços de participação popular vai na contramão do princípio da participação democrática, que nos termos da Constituição, há de estabelecer uma democracia representativa e participativa, que seja pluralista e garantidora da vigência e da eficácia do poder que emana do povo, visto que, de acordo com Montesquieu no livro “Espírito das Leis” (1748): “só o povo pode frear o poder dos poderes e dos poderosos”.

Entretanto, devido à publicação do decreto presidencial nº 9.759 de autoria do governo Bolsonaro em 11 de abril de 2019, que teve inicialmente como principal fim a extinção em massa de colegiados criados por gestões anteriores que não fossem amparados por uma lei, além da utilização de estratégias sutis de desmonte das políticas públicas a que este são afetos, os quais colocaram em risco não só a nossa democracia, mas também a maioria dos colegiados nacionais que ficaram na eminência de uma destruição histórica e sem precedentes, por meio da revogação trazida pelo decreto. Demonstrando assim, a verdadeira índole destrutiva e antissistema do governo Bolsonaro para com essas instituições, que na sua visão eram sovietes de anarquia esquerdista.

Sendo assim, com a edição do decreto retro mencionado, ocorreu um ataque aos anos de luta em prol do direito de participação, tal instrumento legal teve caráter discricionário, de forma a impor a vontade de Bolsonaro unilateralmente, sem ao menos ouvir a população. Com isso, aliado a outros motivos, foi posto em evidência nossa tão recente e frágil democracia. Uma vez que, após analisar os resultados ficou totalmente cristalino que aqueles colegiados de determinadas áreas que confrontavam diretamente os planos do Governo Bolsonaro foram os mais afetados, expondo os mais sensíveis e aqueles mais resilientes que não acarretaram mudanças formais em seu funcionamento. Dessa forma, concluímos que o governo Bolsonaro por meio do decreto 9.759/2019, e das medidas de desinstitucionalização posteriores a este, não se utilizou de um ataque doutrinário e sim político para alterar e/ou aniquilar, se possível, aqueles colegiados que fossem contrários à sua pauta de governo ditatorial, a exemplo das áreas do meio ambiente e dos direitos humanos.

Conclui-se então, que a verdadeira motivação do ex-presidente Jair Bolsonaro ao publicar o decreto presidencial nº 9.759 de 11 de abril de 2019 foi político-ideológica, visando facilitar o avanço da sua nefasta agenda de um governo populista reacionário e, ao contrário do

que foi propagado em seus discursos, não teria então como fundamentação a desburocratização e economia, ganhando apoio de parte da sociedade que não compreendeu o risco crescente que esta ação estava trazendo para o nosso estado democrático de direito e nossa frágil democracia, risco este, que acabou culminando com a tentativa de golpe de estado ocorrida em 8 de janeiro de 2023, partindo de um governo que sempre foi incompatível com a democracia e o estado de direito. Portanto a edição de um decreto contrário ao direito constitucional de participação significa um ataque e violação direta aos princípios e fundamentos da nossa Carta Magna de 1988.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. Participação no século XXI : o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: UNESP, 2019.

ABREU JCA de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cad. EBAPEBR** [Internet], 2016.

ALMEIDA, Carla, Ednaldo Aparecido Ribeiro, Euzeneia Carlos e Rafael da Silva. “Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações de participação nos municípios brasileiros (2012-2018).” **Opinião Pública**, 2022.

ALMEIDA, D. R. DE. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH**, v. 33, p. 1–24, 2020.

ALMEIDA, D. R. **Bolsonaro (não) me representa. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

ANTUNES, Vanderlei Lemos. **O conceito de Soberania em Jean- Jacques Rousseau.** Florianópolis. 2006. 110 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Universidade Federal de Santa Catarina.

ARAÚJO, S. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **BPSR**, v. 14, n. 2, p. e0005, 2020.

ARRETCHE, M. T. S. (1999). Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, vol. 14, nº 40, p.111-141.

AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, P. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. **Rio de Janeiro: Ipea**, out. 2017.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo. “Novas esferas públicas no Brasil: democracia local e política deliberativa.” **Revista Direito Gv**, 2005.

AVRITZER, Leonardo. “A Dupla Crise de Representação e Participação no Brasil.” *Representação* 55, 2019.

AVRITZER, Leonardo. “A sociedade civil na América Latina no século XXI: entre o aprofundamento democrático, a fragmentação social e a crise do Estado.”, 2006.

BERMEO, N. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2016.

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impacto do Decreto 9.759/2019 sobre a participação social. **Participação, ativismos e desdemocratização: Legados, retrocessos e resistências** [prelo]

BEZERRA, C. Why Do Political Parties Promote Participatory Governance? THE BRAZILIAN WORKERS' PARTY CASE. **CRITICAL POLICY STUDIES**, V. PUBLISHED, P. 1–23, 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento Crítico, 63).

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. brasileira de Marco Aurélio Nogueira. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOBBIO, Norberto. **Positivismo jurídico: lições de filosofia do direito, compiladas por Nello Morra**; tradução e notas Márcio Pugliesi, Esdon Bini, Carlos E. Rodrigues – São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília – Distrito Federal: Congresso Nacional do Brasil. 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2003.

BRITO, Carlos Ayres de. **Princípio Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Aula Magna exibida em 12.10.06 na TV Justiça (Canal 04 da NET).

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BUDGE, Ian. **The New Challenge of Direct Democracy by Ian Budge**. Cambridge: UK Polity Press. 1996.

CAPANO, G.; WOO, J. J. **Designing policy robustness: outputs and processes**, *Policy and Society*, v. 37, n. 4, p. 422-440, 2017.

CHAMBERS, S. **Measuring publicity's effect: reconciling empirical research and normative theory**. *Acta Politica*, v. 40, p. 255–266, 2005.

COELHO, V. S. (2004) Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V.S; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34.

- COMPARATO, Fábio, Konder. **Educação, estado e poder**. São Paulo: SARAIVA 2003.
- CORTES, S. M. V. (1998). Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. III, nº 1, 1998, p.6-17.
- COUTINHO, C.N. Gramsci e os Conselhos de Fábrica. In: GRAMSCI, A; BORDIGA, A. **Conselhos de Fábrica**. Tradução de Marina Borges Svevo. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. 121p.
- DANTAS, Ivo. **Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989.
- DE SA E SILVA, F. Law and illiberalism: a sociolegal review and research road map. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 18, n. 1, 2022.
- FINLEY, MOSES, I. **DEMOCRACIA: antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FUKS, M. (2004). Democracia e Participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N. R. (orgs.) **Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Ed. UFPR.
- FUKUYAMA, F. The end of history? **The National Interest**, n. 16, p. 3-18, 1989.
- CHAIA, Vera e GUERRA, Carolina Maria Fernandes. “Governo Temer: A Ponte Entre Os Governos Petistas e a Ascensão De Bolsonaro.” **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados** (2021).
- DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. SÃO PAULO: PAZ E TERRA.
- GURZA LAVALLE, A. Participação, valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42.
- GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (Orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro:
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
- GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R. *et al.* (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 85-104.
- GOHN, M. G. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos** 42(1): p. 5-11, jan/abr 2006.

GORDILLO, Agustín. **Princípios Gerais de Direito Público**. Trad. Brasileira de Marco Aurelio Greco. Ed.RT: São Paulo, 1977.

GUTIERRES, K. **Sistema Único de Assistência Social - SUAS: caminhos de uma construção**. São Paulo: Cortez, 2019.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 6 v. Tradução e organização de Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. Trad. de Hector Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003

HACKER, J. S.; PIERSON, P. Policy feedback in an age of polarization. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 685, n. 1, p. 8-28, 2019.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **Backsliding: Democratic regress in the contemporary world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HELLMANN, R. **Conselhos clássicos europeus e Conselhos de Direitos e de Políticas Sociais no Brasil: contrapontos**. In: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL DA UNIOESTE, 2., 2005, CASCAVEL/PA, resumos.

HIRANO, Caroline. Contrato social: **existe um acordo entre Estado e sociedade?**. Politize!, 18 de Out. de 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/contrato-social/>. Acesso em: 24 de Set. de 2023.

HOWLETT, M. **Designing public policies: principles and instruments**. 2019.

HUNTINGTON, S. P. **The Third Wave: democratization in the late twentieth century**. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1993.

JAGUARIBE, Hélio. (Org.). **A democracia grega**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

KLEIN, Ana Maria. **Escola e democracia: um estado sobre a representação de alunos e alunas do Ensino Médio**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação). –Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

KNILL, C.; TOSUN, J. **Public policy: a new introduction**. 2nd ed. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2020.

LEONETTI, A. Introdução. In: GRAMSCI, A; BORDIGA, A. **Conselhos de Fábrica**. Tradução de Marina Borges Svevo. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. New York: Broadway Books, 2018.

LOCK, F. N. **Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um estudo Exploratório**. Revista Eletrônica de Contabilidade. v. 1. n. 1. p. 123-134.2004.

LOTTA, G.; LIMA, I.; PEDOTE, J.P.; SILVEIRA, M.C.; FERNANDEZ, M.; GUARANHA, O.C.. "Burocracia na mora do Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia". In: Celso Cardoso Junior, Frederico Barbosa da Silva, Monique Florencio de Aguiar, Tatiana Sandim. **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado** / organização. Brasília: AFIPEA, EDUEPB, 2022.

LUCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas a análise da democracia na educação. **Educação e Sociedade**.

MARTELLI, C.; ALMEIDA, C.; COELHO, R. Mudanças recentes nos papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. Participação, ativismos e desdemocratização: Legados, retrocessos e resistências. **São Paulo: UNESP** [prelo].

MARX, K. **A Guerra Civil na França**. Editora: Rocket Edition, set, 1999.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução por: Luciano Cavini Martono, São Paulo: Martin Claret, 2014. (Coleção a obra-prima de cada autor, 44).

MATTOSO, Kátia M. de Queiróz. **Textos e Documentos para o estudo da História Contemporânea, 1789-1963**, São Paulo, HUCITEC: Ed. da Universidade de São Paulo, 1977.

MEDEIROS, L. Movimentos sociais no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 490–521, 2020.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo; Campinas: UNICAMP, 2002.

MOSSÉ, Claude. **Atenas: a história de uma democracia**. 2. ed. Tradução de João Batista da Costa. Brasília: EdunB, 1982.

NAHRA, C. Tugendhat e os direitos humanos. In: DALL' AGNOL, **Verdade e respeito: a filosofia de Ernst Tugendhat**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

NAGAMINE, Lucas. Estado de bem-estar social e Estado liberal: qual a diferença? Politize!, 18 de Out. de 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/estado-de-bem-estar-social-e-estado-liberal-diferenca/>. Acesso em: 24 de Set. de 2023.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PERISSINOTTO, R. (2004). **Poder e Participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (1999-2001)**. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N. R. (orgs.) *Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Ed. UFPR.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

RHODES, R. A. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**, 2006.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SANTOS, F.; SZWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 40, número especial, p. 114-121, 2016.

SARTORI, G. ([1976] 1982), **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro, Zahar/ Brasília, Editora Universidade de Brasília ([1987] 1994), *A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo*. São Paulo, Editora Ática.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SIMON, C. A.; MOLTZ, M. C. Confidence in merit-based public administration in the context of right-wing authoritarian populism. **Administration and Society**, v. 54, n. 6, p. 995-1018, 2022.

SOUZA, V. (2004). Políticas Públicas do Trabalho e a Formação Institucional do Conselho Estadual do Trabalho no Paraná e no Rio Grande do Sul: um estudo comparativo (1994-2001). In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N. R. (orgs.) **Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Ed. UFPR.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4ª ed. 7ª tiragem. Ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

TATAGIBA, Luciana. (2002). Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. SÃO PAULO: PAZ E TERRA.

VIANA, N. O Significado político da Comuna de Paris. **Em Debat: Rev. Dig.**, ISSN 1980-3532, Florianópolis, n. 6, p. 60-82, jul/dez, 2011.

VITALE, Denise. Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.17, n.4, p. 1147-1154, jan./mar. 2008.

WALDNER, D.; LUST, E. Unwelcome change: coming to terms with democratic backsliding. **Annual Review of Political Science**, v. 21, n. 1, p. 93-113, 2018.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 22, 1997.