
INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM CRISE: UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS A VIGÊNCIA DO DECRETO Nº 9.759/2019

Lilian Segnini Rodrigues¹

Resumo

Esse artigo tem como objetivo analisar o impacto do Decreto nº 9.759/2019 no número de instituições destinadas à participação política, bem como sua provável interferência na democracia brasileira, tendo em vista que o referido decreto revoga a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014), extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Utiliza-se, como ferramenta de coleta de dados, a análise documental, realizada através de sites da internet, publicações de leis, decretos e relatórios e artigos, com o objetivo de mensurar o impacto do decreto nos Conselhos de Políticas Públicas. Além disso, é analisado o relatório do Índice de Democracia (*Democracy Index*), publicado anualmente pela *Economist Intelligence Unit*, com o objetivo de verificar a pontuação da democracia brasileira entre os anos de 2013 a 2019. Os dados foram analisados qualitativamente. Conclui-se que o número de Conselhos de Políticas Públicas diminuiu consideravelmente com a vigência do Decreto nº 9.759/2019, bem como que o Brasil perdeu posição no Índice de Democracia. Esse artigo contribui com o debate acerca da importância das instituições participativas na democracia de uma nação, porém, apresenta alguns limites, em especial o recorte temporal que é relativamente curto. Sugere-se novos estudos que comprovem a importância das instituições participativas no desenvolvimento da democracia e da cidadania, através de estudos de casos e levantamentos.

Palavras-Chave: Democracia Participativa; Decreto nº 9.759/2019, Conselhos de Políticas Públicas; Instituições Participativas; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

No final da década de 1970 e início de 1980 o mundo acompanhou a renovação da democratização em diversos países da América Latina, incluindo o Brasil, cujo marco dessa renovação democrática se deu em 1988, com a promulgação de uma nova Constituição Federal. A chamada Carta Magna brasileira, assim como novos acontecimentos em outros países da América Latina, 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, 2002).

Assim, um novo tempo para a democracia brasileira começava e, com ele, a esperança de uma participação mais ativa do cidadão nas tomadas de decisão política, haja vista a possibilidade de

¹ Faculdade de Ciências e Letras da Unesp Araraquara. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. E-mail: lilian.segnini@unesp.br.

ampliação dos espaços públicos. Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006, p. 23) afirmam que “os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas”. Os autores procuram esclarecer que tais espaços não são monopolizados por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, em detrimento da pluralidade social e política, sendo, portanto, heterogêneos e capazes de visibilizar o debate e o conflito. Dessa forma, os espaços públicos oferecem condições para o conflito seja tratado de tal modo que todos os envolvidos possam ter suas opiniões e interesses reconhecidos e, ainda, oferecem possibilidades para que haja uma tendência à igualdade de recursos dos interessados em termos de informação, conhecimento e poder.

De fato, a ampliação dos espaços públicos, pós processo de redemocratização brasileira, foi uma realidade, especialmente desde o primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o cargo em janeiro de 2003. Nesse sentido, ganham destaque as conferências públicas nacionais que, já no primeiro ano do governo Lula, se tornaram um dos principais instrumentos participação social, tendo os seus temas multiplicados. Ao todo, durante o período de 2003 a 2010 (período do governo Lula), foram realizadas 74 conferências nacionais. Os conselhos de políticas públicas também se ampliaram entre o período do governo Lula à 2013, já no governo da então presidenta Dilma Rousseff: ao todo foram criados 19 conselhos e outros 16 foram reformulados (ROMÃO, 2015).

Em 2013, o amplo conjunto de arenas de participação institucional promovido pelo Estado brasileiro foi posto à prova nas manifestações de junho que, muito embora tivessem como alvo os partidos políticos e o sistema político como um todo, colocaram em questão a efetividade dessas instâncias de participação em captar insatisfações e demandas sociais. Esses questionamentos, vindo principalmente de gestores públicos, bem como outras questões, motivaram o governo federal a blindar essas instâncias de participação, conforme aponta Romão (2015).

Nesse contexto, é promulgada a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), via decreto da então presidenta Dilma (Decreto nº 8.243/2014). Tal decreto foi objeto de ataques e taxado por expressões como “bolivarianismo”, “golpismo”, “totalitarismo” e “oportunismo” ainda nas manifestações de 2013. Porém, se de um lado os protestantes julgavam o decreto um ataque à democracia representativa no Brasil, por outro lado, “as vozes 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; SZWAKO, 2014, p. 92).

Assim, a PNPS se manteve até 11 de abril 2019, quando foi revogada pelo decreto presidencial nº 9.759/2019, assinado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro no pacote em comemoração aos cem dias do seu governo. Esse decreto extinguiu todos os órgãos colegiados da administração pública federal, incluídos nesses os conselhos de políticas públicas, com exceção àqueles colegiados criados pós 1º de janeiro de 2019 e àqueles previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino.

O objetivo deste artigo é analisar o impacto do Decreto nº 9.759/2019 no número de instituições destinadas à participação política, bem como sua provável interferência na democracia brasileira. O artigo está organizado em seis seções, sendo essa introdução sua primeira seção. Em seguida uma breve contextualização (2), acompanhada de uma revisão teórica (3), dos materiais e métodos (4), dos resultados (5) e sua discussão nas considerações finais (6). Os resultados mostram que o número de Conselhos de Políticas Públicas diminuiu consideravelmente com a vigência do Decreto nº 9.759/2019.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO: ORIGENS E EXTINÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A redemocratização do Brasil, que emerge pós-Constituição de 1988 e que foi reflexo do forte apelo participativo que marcou esse processo de transição, trouxe importantes inovações no que se refere à participação da sociedade na tomada de decisão política, em especial na formulação e fiscalização de políticas públicas nas mais variadas áreas, como saúde, educação, assistência social e trabalho, objetos de conselhos de políticas públicas (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

De acordo com Silva (2009), tal ideário participativo que marcou a transição do período militar para o novo período democrático brasileiro ficou evidente na reivindicação encaminhada para a Assembleia Constituinte por maior participação da sociedade na política. Essa reivindicação foi encaminhada por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte, contendo mais de 400 mil assinaturas. Esse processo de emenda populares foi uma experiência pioneira de participação, onde a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, propondo alterações e sugestões ao texto constitucional.

Desde então, mecanismos de participação social tornaram-se elementos fundamentais do

sistema político brasileiro e, nas últimas décadas, especialmente no período do governo Lula, o Brasil pôde acompanhar a ampliação das arenas de participação pública (DAGNINO, 2002; ROMÃO, 2015).

Embora haja na literatura brasileira muitos questionamentos sobre a efetividade desses espaços em atingirem o seu papel democratizante, há um consenso de que eles são imprescindíveis para o exercício da cidadania e necessários para o bom andamento da democracia.

Contudo, as manifestações de 2013 trouxe à tona uma ampla discussão sobre essas arenas de participação. Nesse sentido, Romão (2015, p. 29) afirma que em decorrência dessas manifestações, as instâncias de participação, de uma forma geral, tiveram a razão de suas existências colocadas à prova. Apesar do alvo dos manifestantes serem os partidos políticos e o sistema político como um todo, as arenas de participação passaram a ser questionadas por gestores públicos, especialistas e ativistas: “afinal, qual a capacidade de conselhos, conferências e audiências públicas para captar insatisfações e demandas sociais? Essas instâncias são mais ou menos eficientes do que os parlamentos? Qual seu potencial para influenciar as decisões dos gestores públicos”?

Nesse sentido, para defender um sistema democrático-participativo consolidado nos governos Lula e Dilma, uma ideia que, segundo Pedro Pontual em entrevista concedida aos autores Lavalle e Szwako (2014), embrionariamente teve origem no fim do segundo mandato do governo Lula, foi colocada em prática em 2014: a publicação e vigência do decreto n° 8.243, que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A origem da PNPS e o SNPS remonta à 2012, especialmente. Pontual afirma que os representantes do governo que trabalhavam com a ideia de criar um mecanismo de institucionalização do sistema democrático-participativo começaram com uma ideia de sistema nacional de participação social. Fizeram, em outubro de 2012, o I Seminário Nacional de Participação Social, no qual reuniram setores de movimento social, ONGs, institutos de pesquisa e outros e colocaram para debate a ideia de um sistema e a receptividade foi boa, inclusive porque as pessoas faziam uma conexão entre a ansiedade de uma nova arquitetura de participação com essa ideia de sistema.

Assim, em 2014, a ideia de um sistema nacional de participação social precisava sair do papel diante da conjuntura política que colocava em risco as instituições participativas.

Mal recebido e interpretado por alguns setores da sociedade e pelo Poder Legislativo federal, o Decreto n° 8.243/2014 apenas estende aos demais setores da Administração Pública federal o diálogo participativo que o setor da saúde desfruta desde sua 8ª Conferência. Ainda no plano constitucional, a participação da comunidade é reconhecida como diretriz orientadora do Sistema Único de Saúde, fruto das conquistas advindas do Movimento da Reforma Sanitária, nas décadas de 1970 e 1980 (DELDUQUE; DALLARI; ALVES, 2014).

O decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, dividiu opiniões e foi chamado por muitos como “golpista”. No entanto, uma interpretação desprovida de desconfianças faz enxergar a importância do decreto no que diz respeito à garantia das conquistas que a sociedade brasileira vinha preconizando desde as lutas pela redemocratização nos anos 1980, de maior participação e influência nas decisões políticas do governo.

Para Alencar e Ribeiro (2014, p. 23) “o decreto delimita, entre as diretrizes gerais para a PNPS, o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e a integração entre mecanismos de democracia representativa, participativa e direta”. Os autores realizaram uma análise dos discursos daqueles que defendiam o decreto e daqueles que o atacavam. Os favoráveis ao decreto defendiam que a participação é capaz de fortalecer a democracia por aproximar o Estado da sociedade; influenciar a gestão governamental; e também a capacidade de não interferir no Legislativo, inclusive dialogando com ele.

Para aqueles que atacavam o decreto, a maior justificativa foi a crença de que a participação social é inútil para o fortalecimento da democracia, pelo contrário, a PNPS ameaçaria o sistema representativo brasileiro. Além disso, os críticos ao decreto consideravam o texto autoritário e tentaram, no âmbito do Poder Legislativo, derrubar o decreto apresentando dois Projetos de Decreto Legislativo (PDL), um na Câmara dos Deputados e outro no Senado Federal (ALENCAR; RIBEIRO, 2014).

No entanto, as tentativas de barrar a PNPS não tiveram sucesso e o decreto de manteve até 2019, quando em comemoração aos cem dias do seu governo, o presidente Bolsonaro assinou um pacote de decretos, dentre eles o Decreto nº 9.759/2019, com a justificativa de que vários dos colegiados extintos foram criados e idealizados nos governos petistas de Lula e Dilma e, assim sendo, teriam um viés ideológico de fragilização do sistema representativo. O referido decreto revogou a PNPS e o SNPS e, nesse sentido, também sofreu duras críticas, a começar pela sua inconstitucionalidade, afinal, estaria este decreto violando princípios constitucionais como o da participação social, do controle social, da soberania popular e, extinguir conselhos criados e regulamentados por Lei, como os Conselhos de Saúde (PEREIRA, 2019; CAZELATTO; PAULA FILHO; COHN, 2019).

Em 16 de abril de 2019, o Partido dos Trabalhadores protocolou uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) contra os dispositivos do Decreto nº 9.759/2019, alegando que conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular

na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem. Desta forma, o Tribunal do STF deferiu a seguinte decisão:

Decisão: O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019 (Texto extraído do Inteiro Teor do Acórdão do STF – ADI 6121 MC/DF).

Assim, a ação ajuizada pelo PT ainda está em andamento no STF, mas, até o exame definitivo da ação direta, os colegiados cuja criação foi mediante lei, não estarão extintos. Portanto, trata-se ainda de uma medida cautelar e, portanto, pode ser alterada no exame definitivo. Ademais, muitos outros colegiados foram extintos, diminuindo desta forma os espaços de participação social. Estes impactos serão apresentados no capítulo V.

3. REVISÃO TEÓRICA

Em decorrência da Constituição Federal de 1988 e impulsionado pelos governos de Lula e Dilma, o projeto democrático-participativo brasileiro ganhou força nas primeiras décadas do ano 2000. Por projeto democrático-participativo entende-se, conforme definição de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), um sistema cuja essência está na radicalização da democracia, através do qual os sistemas democráticos participativo e deliberativo trabalham para fazer frente às dificuldades e limitações do sistema representativo.

Para Avritzer (2012), a institucionalização da participação no Brasil seria reflexo de dois processos distintos. O primeiro foi constituído pela reação ao processo antidemocrático, durante regime militar. O segundo, por sua vez, pelo processo de redemocratização, no qual as instituições participativas foram se tornando atores importantes para a sistema democrático.

Os novos comportamentos políticos da sociedade civil brasileira ajudaram a modificar o padrão de associação no país. O Brasil fez uma transição difícil de um país com uma forte tradição de privatismo para um país com várias tradições políticas, entre elas a tradição de

associações da sociedade civil independentes. O país também fez uma difícil transição do autoritarismo à democratização limitada e, após o processo constituinte, para uma democracia muito participativa (AVRITZER, 2012, p. 395).

A importância da participação social nas tomadas de decisão política no Brasil colocou a Democracia Participativa e as Instituições Participativas em evidência na agenda de pesquisa do país, atraindo a atenção de diversos pesquisadores. Há, na literatura brasileira, uma vasta quantidade de trabalhos que trazem à tona a capacidade da democracia participativa em contribuir não apenas para suprir as limitações do sistema representativo, mas para formar cidadãos conscientes e ativos politicamente. Como exemplo da importância que se tem dado à democracia participativa pelos diversos autores, podemos destacar 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”. O autor acredita que a democracia participativa é um método eficaz de se resolver os problemas fundamentais da sociedade brasileira (LAMBERTUCCI, 2009, p. 71).

Acerca do conceito clássico de democracia participativa, sua elaboração mais influente foi apresentada por Carole Pateman e previa a ampliação dos procedimentos democráticos para além do Estado, vinculando a vivência cotidiana à educação política. Pateman (1992), ao desenvolver sua “Teoria da Democracia Participativa”, utilizando conceitos de autores consagrados, como Rousseau, sugere que a participação pública deve ser ilimitada, onde todos os cidadãos devem e podem participar. A autora afirma que a principal função da participação é educativa, num sentido amplo, quer seja no aspecto psicológico ou no aspecto técnico. Nesse sentido, para existir um governo democrático deve necessariamente a sociedade ser participativa. A participação pode iniciar no local de trabalho como aprendizagem e evoluir, gradativamente, para participações no contexto social mais amplo.

Assim, por democracia participativa podemos entender “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). A democracia participativa surgiu como um modelo de democracia que viria a suprir as diversas limitações e fragilidades que a democracia representativa não era capaz de atender. Ademais, a democracia direta, como nos moldes da Grécia Antiga, é inviável em grandes populações. Bobbio (1986) foi um dos autores a reconhecer e mencionar que a democracia direta seria demasiadamente complexa, o que tornaria sua aplicabilidade muito difícil, praticamente impossível, principalmente nos grandes países, com altos níveis populacionais.

Com relação aos limites da democracia representativa, Rodrigues (2000) diz que “os velhos e tradicionais mecanismos e instituições têm se revelado muitas vezes insuficientes, embora necessários, para garantir a existência de um regime político efetivamente democrático”. Dessa forma, novos instrumentos de participação na vida política devem ser colocados em prática, de forma a aumentar o nível da democracia de uma nação.

Para Dahl (2005), democracia é um regime político ideal que ainda não foi totalmente alcançado. O que existem são graus de democratização que podem ser analisados e comparados, ou, como sugere o autor, poliárquias. Para o autor, uma sociedade é tão mais democrática quanto maior for sua capacidade de (i) ampliar a participação dos diferentes segmentos sociais na política (tomada de decisões), principalmente daqueles que sempre estiveram distantes desses processos políticos; e, ao mesmo tempo, (ii) legitimar as instituições que recebem esses participantes, o que significa, em última instância, legitimar suas decisões.

No Brasil, uma forma de democracia participativa são os Conselhos de Políticas Públicas presentes no âmbito dos três poderes. Para Tatagiba (2005, p. 1), “os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”. Segundo a autora, os conselhos gestores de políticas públicas estão:

Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós (TATAGIBA, 2005, p. 1).

Segundo Fernandes e Queiroz (2014), os conselhos de políticas públicas são de extrema importância pois, de forma colegiada e participativa, efetivam políticas públicas primordiais à coletividade, principalmente em relação aos direitos fundamentais sociais, difusos e coletivos, pois somente haverá verdadeiramente um efeito na prática se a sociedade compreender e viver a necessidade do processo decisório. Para Carneiro (2002, p. 277), os conselhos, como instituição participativa, “marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas”.

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CARNEIRO, 2002, p. 280).

Os conselhos de políticas públicas, em que pese sua relevância em atender aos anseios da sociedade, foram duramente golpeados pelo Decreto n° 9.759/2019, com o argumento da racionalização da administração pública e com a proposta de controlar a “proliferação” de colegiados desnecessários, que segundo os idealizadores do decreto, não traziam resultados práticos positivos, ou esses eram desconhecidos (PASSOLO; MEGALI NETO, 2020). É da extinção desses conselhos que o Capítulo 5 trata.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa. Utiliza-se, como ferramenta de coleta de dados, a análise documental, realizada através de sites da internet, publicações de leis, decretos e relatórios e artigos, com o objetivo de mensurar o impacto do decreto nos Conselhos de Políticas Públicas. Além disso, é analisado o relatório do Índice de Democracia (Democracy Index), publicado anualmente pela Economist Intelligence Unit, com o objetivo de verificar a pontuação da democracia brasileira entre os anos de 2013 a 2019. Os dados foram analisados qualitativamente.

Para a interpretação dos dados, será utilizado o modelo de análise qualitativa proposto por Miles e Huberman (1994), que se resume em três momentos: (1) a redução dos dados, (2) a apresentação dos dados e (3) as conclusões. A redução se refere ao processo de selecionar, simplificar e organizar todos os dados obtidos durante a investigação. O que se pretende com esse procedimento é que o grande acúmulo de dados brutos seja reduzido ao essencial para proporcionar sua análise e interpretação. Neste artigo, a redução dos dados se refere a organização de todos os dados encontrados em leis, artigos, notícias que se referem ao Decreto n° 9.759/2019, bem como a seleção de evidências que comprovem os impactos deste decreto na democracia brasileira, como a análise do índice de democracia do Brasil.

A apresentação dos dados diz respeito ao momento em que a informação é organizada e compactada para rápida verificação do que se trata o estudo: identificar o tema e os dados encontrados.

Assim, essa etapa possibilita a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento. Esta apresentação é feita no Capítulo 4 deste artigo.

O terceiro e último momento corresponde às conclusões das informações recolhidas, organizadas e compactadas, ou seja, busca-se a identificar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações. As conclusões acerca do impacto do Decreto n° 9.759/2019 na democracia brasileira são apresentadas no Capítulo 5 deste artigo.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O Decreto n° 9.759/2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, vai na contramão de conceitos como governo aberto, transparência, participação e *accountability*. Neste sentido, vale destacar que o Brasil é um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto (em inglês, *Open Government Partnership – OGP*). No site oficial da Controladoria Geral da União – CGU, encontra-se a seguinte definição:

A Parceria para Governo Aberto (em inglês, *Open Government Partnership – OGP*) é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. A OGP foi lançada em 20 de setembro de 2011 e o Brasil é um dos oito países fundadores da Parceria, sendo reconhecido como protagonista no cenário internacional no que diz respeito ao tema (BRASIL. CGU, 2020).

Para além da Parceria para Governo Aberto, existem outros programas encabeçados pela CGU no tocante à transparência pública, como o Brasil Transparente e Time Brasil. Esses programas contam com um forte apelo para a participação e o controle social.

Porém, como fomentar a participação e o controle social reduzindo drasticamente os espaços de participação pública, como conselhos, comitês, grupos de trabalho, entre outros? O que se percebe, com o Decreto n° 9.759/2019, é que se trata mais de uma medida de governo fechado, através da qual o Estado demonstra total desinteresse em ouvir as demandas da sociedade e, tampouco, em que haja um efetivo controle social das ações públicas.

Segundo o próprio governo, na figura do Ministro-Chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, cerca de 700 colegiados foram extintos com esta medida, apesar de ainda não existir um consenso sobre este número. Destes, o governo pretende manter cerca de 100. Porém, o que se sabe é que estes colegiados desempenhavam um importante papel na relação Estado e sociedade. Conforme

apresentado na revisão teórica deste artigo, essas arenas de participação fortalecem a democracia pois são responsáveis pela produção de debates participativos com a sociedade. Esta participação, por sua vez, aviva o espírito de cidadania nesta sociedade.

O foco desta pesquisa são os conselhos de políticas públicas, também chamados de Conselhos Nacionais. Eles existem desde o século XX e, segundo o IPEA (2017), o primeiro a ser criado foi o Conselho Superior de Ensino, atual Conselho Nacional de Educação. Estes conselhos ganharam muita notoriedade na década de 2000, em especial em 2003, onde foram criados 17 dos conselhos existentes até a publicação do Decreto nº 9.759/2019. Este decreto, além de extinguir os órgãos colegiados, revogou a Política Nacional de Participação Social, sancionada em 2014 pela então presidenta Dilma Rousseff.

De acordo com a Associação Brasileira de ONGs – ABONG, são 17 o número de Conselhos Nacionais extintos pela medida, uma vez que estes não foram criados por lei. Dentre eles destaca-se o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE. A relação dos conselhos extintos encontra-se na Tabela 1. Nota-se que, dos 17 atingidos pelo decreto, 10 (71,4%) foram criados entre 2001 e 2012, nos governos petistas de Lula e Dilma.

TABELA 1 – CONSELHOS EXTINTOS PELO DECRETO Nº 9.759/2019

CONSELHO	ANO
Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC)	1996
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)	1999
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)	1999
Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal contra o Sequestro Internacional de Crianças	2001
Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau (CDAC)	2001
Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT)	2001
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	2002
Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)	2003
Conselho das Cidades (Concidades)	2004
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP)	2004
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec)	2005
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)	2006
Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)	2007
Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)	2009
Conselho de Relações do Trabalho (CRT)	2010
Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior (CRBE)	2010
Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit)	2012

FONTE: Adaptado de ABONG (2019).

Segundo o atual presidente da república, Jair Messias Bolsonaro, a medida é uma forma de desburocratizar o Estado brasileiro. Em suas palavras:

Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades, ignorando a lei e atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil, não se importando com as reais necessidades da população (TEXTO PUBLICADO NO TWITTER DO PRESIDENTE BOLSONARO EM 14 DE ABRIL DE 2019).

Assim, o presidente Bolsonaro se refere aos órgãos colegiados como entidades aparelhadas politicamente, sem considerar a importância destas para a democracia brasileira.

Vale destacar que, além dos conselhos aqui analisados, outros cerca de 600 colegiados foram igualmente extintos. O encerramento ou congelamento desses órgãos e conselhos de políticas públicas é uma medida antidemocrática e que irá impactar a sociedade por conta da falta de transparência na aplicação dos recursos públicos (ABONG, 2019).

Analisando o comportamento do índice de democracia do Brasil nos anos de 2013 a 2019, publicado anualmente pela *Economist Intelligence Unit* e demonstrados na Tabela 2, percebemos uma queda na posição do Brasil no ranking geral. Em 2016 o Brasil ocupava a posição 44 no ranking, de 167 países analisados, com uma pontuação geral de 7,12. No ano de 2014 o Brasil manteve sua posição no ranking, aumentando sua pontuação geral para 7,38.

No ano de 2015, em especial pelos episódios que culminaram no início do processo de impeachment da então presidenta Dilma, o Brasil caiu de posição, passando a ocupar a 51ª com uma pontuação geral de 6,96. Segundo *The Economist Intelligence Unit* (2016, p. 32):

A consolidação da democracia na América Latina continua sendo impedida pela incapacidade de a região equiparar os avanços extraordinários da democracia eleitoral feitos nas décadas anteriores com melhorias correspondentes em sua eficácia política e cultura política. Isso, por sua vez, tem fomentado a insatisfação popular, particularmente nos países onde os maiores escândalos de corrupção recentemente vieram à luz. De longe, os casos mais divulgados em 2015 foram no Brasil, onde Dilma Rousseff enfrenta uma ameaça de impeachment e, na Guatemala, onde o presidente, Otto Pérez Molina, renunciou e foi posteriormente preso.

Esta posição foi mantida em 2016, ano do impedimento da presidenta Dilma, porém com uma redução na pontuação geral, que passou a ser 6,90. No ano de 2017 houve uma melhora na posição do Brasil no ranking, que passou a ocupar a 49ª posição. Neste ano, percebemos um aumento na pontuação do quesito participação política com relação aos dois anos anteriores. Com relação a este quesito, vemos que desde 2015 ele vem aumentando, porém, em 2019, caiu novamente, ano em que a pontuação geral do Brasil, bem como sua posição no ranking também caíram.

TABELA 2 – ÍNDICE DE DEMOCRACIA DO BRASIL – 2013 A 2019

ANO	PONTUAÇÃO GERAL	POSIÇÃO NO RANKING	PONTUAÇÃO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA
2013	7,12	44	5,00
2014	7,38	44	4,44
2015	6,96	51	5,56
2016	6,90	51	5,56
2017	6,86	49	6,11
2018	6,97	50	6,67
2019	6,86	52	6,11

FONTE: Adaptado de *Economist Intelligence Unit* (2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Com a posição atual que o Brasil ocupa no ranking geral (52^a), praticamente ao lado da Tunísia e, na América Latina, a modesta 10^a posição, é considerado pela *Economist Intelligence Unit* como uma “democracia imperfeita”. Essa definição se refere a locais onde existem eleições livres e justas e onde as liberdades básicas são respeitadas, porém, onde ainda existem fragilidades significativas na gestão do governo, uma cultura política insuficiente e uma participação popular reduzida.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de gestão pública democrático e descentralizado, priorizando a participação da sociedade nas tomadas de decisão política. O estabelecimento deste modelo democrático foi uma resposta aos anseios dos cidadãos brasileiros que pediam pela ampliação dos direitos de participação. Foi o início de uma nova era no Brasil que culminou na criação de várias arenas de participação da sociedade, como as conferências públicas, os conselhos de políticas públicas, os grupos de trabalho, dentre outros.

Tais espaços são essenciais para fomentar a participação popular, que é um quesito notadamente importante para a democracia de uma nação, tal como propõem vários autores, clássicos e contemporâneos, a exemplo de Pateman (1992), Dahl (2005), Avritzer (2015; 2002); Tatagiba (2005), dentre muitos outros. É evidente que a participação da sociedade nas tomadas de decisões políticas é potencialmente um mecanismo que pode trazer melhores resultados na gestão da coisa pública. Um dos motivos é que a sociedade civil é a verdadeira conhecedora dos problemas e das

demandas da coletividade. Para além disto, a sociedade é parte interessada na boa gestão pública, sendo um ator fundamental nos processos de controle social.

Neste sentido, quanto maior a participação política da sociedade, mais eficiente é a democracia de uma nação e mais forte é o controle social das ações governamentais, característico de um modelo de Estado aberto, tal como propõe a Parceria para Governo Aberto da qual o Brasil é signatário. Reduzir os mecanismos de participação vai na contramão disto e na contramão da nossa Carta Magna, que tem sofrido ataques constantes do atual governo.

O Decreto nº 9.759/2019 coloca em risco anos de lutas sociais em prol dos direitos de participação, não apenas pela extinção dos órgãos colegiados não previstos em lei, mas também pelo caráter discricionário, autoritário e unilateral, já que não houve prévia consulta à sociedade. Tal feito demonstra, no mínimo, um desinteresse do governo na participação e fiscalização populares. O perigo aqui reside no fato deste desinteresse ser travestido em desburocratização e economia para o país, ganhando o apoio de parte da sociedade, ainda fiel ao governo populista do presidente Bolsonaro.

A pretensão do governo em reduzir drasticamente o número de órgão colegiados foi verbalizada pelo próprio governo, na figura do Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni que, em entrevista coletiva para jornalistas sobre os 100 primeiros dias do governo, disse que a intenção era reduzir de 700 para 50 o número de órgãos colegiados. Para ele, os conselhos foram criados com uma "visão completamente distorcida do que é representação e participação da população".

No entanto, um decreto contra a participação é um ataque à democracia. E qual o destino da democracia brasileira? Os relatórios do *Economist Intelligence Unit* apontam uma queda que vai se intensificando a cada ano, com fortes indícios de continuação. Afinal, que segurança tem uma democracia cujo líder se mostra cada vez mais despreparado? Exemplo disto é sua postura diante da atual crise mundial na saúde, ocasionada pela pandemia do novo coronavírus, que tem sido criticada não apenas no Brasil, mas no mundo todo. O próprio *Economist Intelligence Unit* traz alguns dados atuais sobre o Brasil e afirmam que “o presidente de extrema direita, Jair Bolsonaro, não está conseguindo resolver a pandemia de coronavírus e o número de mortos será um dos mais altos do mundo”. Ou seja, somados ao desmonte dos mecanismos de participação social, existem outros fatores que colocam em risco nossa tão recente e frágil democracia.

Este artigo cumpriu os objetivos a que se propôs. O intuito é contribuir com o debate acerca da importância das instituições participativas na democracia de uma nação. No entanto, o artigo apresenta alguns limites, em especial o recorte temporal que é relativamente curto. Assim, sugere-se novos estudos que acompanhem a posição do Brasil no Índice de Democracia do *Economist*

Intelligence Unit, em especial no quesito Participação Política, além de estudos que debatam e comprovem a importância das instituições participativas no desenvolvimento da democracia e da cidadania, através de estudos de casos e levantamentos.

REFERÊNCIAS

ABONG. Associação Brasileira de ONGs. **Moção contra o fechamento dos Conselhos e Comissões**. (2019). Disponível em: <https://abong.org.br/2019/04/15/mocao-contra-o-fechamento-dos-conselhos-e-comissoes/>. Acesso em 10 de março de 2020.

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita". **Boletim de Análise Político Institucional**, n. 6. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5935/1/BAPI_n06_p23-27_RD_Decreto-participacao-social_Diest_2014-jun-nov.pdf. Acesso em 04 de março de 2020.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas nas últimas décadas. **Lua Nova**, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102-6445-ln-94-00255.pdf>. Acesso em 04 de março de 2020.

AVRITZER, L. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União de 11.4.2019 - Edição extra.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6121**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em 06 de março de 2020.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CAZELATTO, E.; PAULA FILHO, L. P.; COHN, A. Extinção de Conselhos e Órgãos Colegiados pelo Governo Federal e seus Reflexos na Saúde Indígena. Encontro Nacional de Pós-Graduação – VIII ENPG, v. 3, 2019. Santos, SP. **Anais...** Unisanta, 2019.

CARNEIRO, C. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua Institucionalização. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 36, v. 2, março-abril, 2002.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

_____.; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática. In: DAGNINO, E.; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DELDUQUE, M. C.; DALLARI, S. G.; ALVES, S. M. C. Decreto que institui a Política Nacional de Participação Social: impactos na saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, pp. 1-3, set, 2014.

FERNANDES, J. N.; QUEIROZ, T. P. A importância dos conselhos de políticas públicas na concretização do estado democrático ambiental. **Revista Estação Científica - Juiz de Fora**, n. 13, jan/jun, 2014. Disponível em: <http://portal.estacio.br/docs%5Crevista_estacao_cientifica/07-13.pdf>. Acesso em 04 de março de 2020.

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.

LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 99, julho, 2014, pp. 91-104. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/n99/0101-3300-nec-99-00091.pdf>>. Acesso em 04 de março de 2020.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook**. California: Sage, 1994.

PASSOLO, R; MEGALI NETO, A. Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 30, 201, pp. 117-140. Disponível em: <[file:///C:/Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20(1).pdf)>. Acesso em 07 de março de 2020.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, J. S. Democracia Participativa e Gestão Pública: Reflexões sobre os impactos do Decreto N° 9.759/2019 nos Conselhos de Saúde. In: XV Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2019. Santa Cruz do Sul. **Anais...** Unisc, 2019.

ROMÃO, W. M. Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. **Revista Cambia**, v. 1, n. 1, jan-jul, 2015, pp. 27-56.

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

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas**: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.378).

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>. Acesso em 06 de março de 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2020). **Democracy Index 2019**: A year of democratic setbacks and popular protest. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em 14 de abril de 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2019). **Democracy Index 2018**: Me too? Political participation, protest and democracy. Disponível em: http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=democracy2018. Acesso em 14 de abril de 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2018). **Democracy Index 2017**: Free speech under attack. Disponível em: http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2017.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2017. Acesso em 14 de abril de 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2017). **Democracy Index 2016**: Revenge of the “deplorables?”. Disponível em: http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2016. Acesso em 14 de abril de 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2016). **Democracy Index 2015**: Democracy in an age of anxiety. Disponível em: http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2015. Acesso em 14 de abril de 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2015). **Democracy Index 2014**: Democracy and its discontents. Disponível em: http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=Democracy0115. Acesso em 14 de abril de 2020.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2014). **Democracy Index 2013**: Democracy in limbo. Disponível em: http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=Democracy0814. Acesso em 14 de abril de 2020.