

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

BEATRIZ ELENA BARUD SILVA

Doutorado em Ciências Sociais

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E AS MUDANÇAS DE GOVERNO: uma
análise sobre democracia e cultura política participativa no governo Jair Bolsonaro
(2019-2022).**

São Paulo
2023

BEATRIZ ELENA BARUD SILVA

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E AS MUDANÇAS DE GOVERNO: uma análise sobre democracia e cultura política participativa no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Doutorado em Ciências Sociais

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em **Ciências Sociais** sob orientação do Prof. **Dr. Rafael de Paula Aguiar Araújo.**

São Paulo
2023

Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

A todas as Denizes, Mães, amigas, afetos
que deixaram esse mundo cedo demais.

AGRADECIMENTO INSTITUCIONAL

Agradeço à FUNDASP que através do desconto parcial na semestralidade tornou possível a permanência estudantil e a realização desta tese de doutorado

AGRADECIMENTOS PESSOAIS

Talvez dedicar esse espaço para agradecer a todos e todas que me acompanharam nessa jornada não seja suficiente.

Agradeço ao meu pai, Walter, sem ele eu não estaria aqui, obrigada por tornar o sonho do doutorado em São Paulo uma realidade para mim. Eu lembro de quando comentei com você, um dia dentro do carro que eu faria a seleção para a PUCSP, mas, tinha medo de não conseguirmos manter, você simplesmente disse: “vai e a gente se ajeita”. Obrigada.

Agradeço a minha grande companheira de vida, Camila, nem sei como começar. Quantas vezes você me colocou pra cima, me ouviu ler algumas partes em voz alta para organizar meu pensamento, recebeu as inúmeras encomendas de livro, entendeu as diversas vezes em que eu não podia sair, pois precisava me dedicar a tese, respeitou o meu processo e, principalmente, confiou em mim. Obrigada.

Agradeço a minha mãe, Denize, que deixou esse mundo há cinco anos, mas que nunca me abandonou. Eu sei que você encaminhou meus pensamentos nos momentos de dúvida, te imaginava sorrindo sempre que eu escrevia um parágrafo impactante. Obrigada por me dar a vida, o amor ao conhecimento e aos livros, para falar o mínimo.

Não vou nomear todos meus amigos e amigas que acompanharam essa trajetória, mas quero agradecer a cada um e cada uma que me ouviu falar sobre a pesquisa, que me apoiaram nos momentos em que eu quis desistir, me incentivaram e acreditaram que eu chegaria até aqui. Obrigada.

Agradeço a todos meus professores e professoras da PUCSP, por cada disciplina ministrada e pelas inúmeras oportunidades de espaço para que eu apresentasse minha pesquisa. Esses momentos foram fundamentais para a construção deste trabalho.

Agradeço a secretária do nosso Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, Kátia, por todo auxílio prestado com os trâmites burocráticos de bolsa, matrícula, rematrícula e depósito de tese. A sua ajuda é essencial para o andamento de nossas pesquisas. Obrigada.

Agradeço também os e as colegas de doutorado, morando em Maringá foi difícil criar vínculos com vocês em São Paulo, mas em muitos momentos o WhatsApp se tornou primordial para que dividíssemos as angústias acadêmicas.

Agradeço aos membros da banca de defesa. Prof.^a Vera e Prof. Francisco que estiveram na banca de qualificação e contribuíram com novos caminhos para a tese; Prof. Éder, que me acompanha desde o mestrado e sempre foi um exemplo de ser humano e pesquisador pra mim; Prof.^a Tathiana, que conheci através de um curso online durante a pandemia sobre democracia na FESPSP, parte da bibliografia que você ensinou no curso me ajudou nessa tese. Obrigada.

Agradeço meu orientador, que sempre valorizou e respeitou minhas ideias, me incentivando a continuar. Talvez ele não saiba, mas externalizo aqui que estar com ele nesses quatro anos foi fundamental, pois me mostrou um mundo acadêmico acolhedor. Obrigada, Rafa, você me inspira.

Por último, quero agradecer a mim mesma, por não desistir, por me permitir errar e recomeçar inúmeras vezes e por ter acreditado que eu conseguiria e aqui estou.

EPÍGRAFE

Trabalhamos na escuridão – fazemos o que podemos – damos o que temos. Nossa dúvida é nossa paixão, e nossa paixão é nossa tarefa. O resto é loucura da arte.

Henry James

RESUMO

Esta tese versa sobre ações do conservadorismo no Brasil que assistiu, em 2019, à ascensão de um governo de extrema direita, representado por Jair Bolsonaro (2019-2022), que em um de seus primeiros atos, eliminou e cooptou formas institucionalizadas de participação. Diante de tal conjuntura, nos propomos a investigar a seguinte hipótese: o que é preciso para que a participação institucional não sofra com alternâncias de poder? Partimos da compreensão da participação institucional como aquela que se desenvolve em Instituições Participativas, ferramentas institucionalizadas de engajamento político que permitem o exercício da cidadania, para além do voto, fortalecendo assim a arena pública e a democracia. Utilizamos a metodologia qualitativa de análise bibliográfica e documental, bem como dados disponíveis em plataformas mundiais como World Values Survey. Começamos a pesquisa retomando noções sobre democracia e confiança dos brasileiros nas Instituições e percebemos que a desconfiança das ações governamentais nos acompanha desde a Proclamação da República. Após construir a base teórica, passamos a análise documental dos decretos governamentais (2019-2022) que diminuíram a participação e sua repercussão na sociedade. Por fim, realizamos estudo de caso em dois Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT, com objetivo de reforçar a importância de tais espaços na consolidação democrática. A discussão sobre atitudes antidemocráticas que enfraquecem a democracia se insere em um contexto amplo de pesquisas, nesse sentido, investigamos elementos de nossa cultura política que se relacionam com a baixa cultura participativa. Em síntese, a participação em Instituições Participativas precisa se tornar uma política de Estado, institucionalizada, menos suscetível a desmontes e os cidadãos precisam conseguir acessar e permanecer nesses espaços, mas vivenciamos uma sociedade com fragilidade dos laços afetivos e solidários.

Palavras – chave: Instituições Participativas; Cultura Política; Democracia; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT+.

ABSTRACT

This thesis deals with actions of conservatism in Brazil, which saw, in 2019, the rise of an extreme right government, represented by Jair Bolsonaro (2019-2022), which in one of its first acts, eliminated and co-opted institutionalized forms of participation. Given this situation, we propose to investigate the following hypotheses: what is needed so that institutional participation does not suffer from alternations of power? We start from the understanding of institutional participation as that which develops in Participatory Institutions, institutional tools for political engagement that allow the exercise of citizenship, in addition to voting, thus strengthening the public arena and democracy. We use a qualitative methodology of bibliographic and documentary analysis, as well as data available on global platforms such as the World Values Survey. We began the research by revisiting notions about democracy and Brazilians' trust in Institutions and realized that distrust of government actions has been with us since the Proclamation of the Republic. After building a theoretical basis, we opened the documentary analysis of government decrees (2019-2022) that reduced participation and its impact on society. Finally, we carried out a case study in two National Public Policy Councils, the National Council for the Rights of Children and Adolescents – Conanda and the National Council to Combat Discrimination/LGBT, with the aim of strengthening the importance of such spaces in democratic constructions. The discussion about anti-democratic attitudes that weaken democracy is part of a broad research context, in this sense, we investigate elements of our cultural policy that are related to low participatory culture. In short, participation in Participatory Institutions needs to become an institutionalized State policy, less susceptible to dismantling and citizens need to be able to access and remain in these spaces, but we experience a society with fragile emotional and solidarity bonds.

Keywords: Participatory Institutions; Political Culture; Democracy; National Council for the Rights of Children and Adolescents; National Council to Combat Discrimination/LGBT+.

SUMÁRIO

RESUMO	9
ABSTRACT	10
INTRODUÇÃO	12
2. VALORES E ATITUDES DEMOCRÁTICAS	15
2.1 A democracia brasileira	16
2.2 Cultura política e seus reflexos	38
3. TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	55
3.1 Conhecendo as Instituições Participativas	56
3.2 Bolsonaro e o ataque as IP's	66
4. AMANHÃ HÁ DE SER OUTRO DIA	104
4.1 O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.	105
O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	105
O Conselho Nacional de Combate à Discriminação / LGBT	118
4.2 Reconstrução da participação social	130
CONCLUSÃO	148
REFERÊNCIAS	150

INTRODUÇÃO

Escrever uma tese, ou qualquer outro trabalho científico, não é tarefa fácil. Exige do pesquisador um despojamento, ao mesmo tempo que demanda assiduidade; permite que as ideias e pensamentos divaguem, mas também exige rigor e atenção às teorias existentes, trocando em miúdos, o ofício de ser pesquisador é o ofício da dualidade, sentimento que, ao menos na minha experiência, percorreu cada uma das páginas a seguir. Dito de outra forma, escrever uma tese é um caso de amor e ódio, lágrimas e riso e, sobretudo, muita realização.

Os quatro anos de doutorado não foram fáceis. O motivo para isso não está no orientador ou nos colegas, pois esses foram uma grande realização. As dificuldades foram de âmbito pessoal e, assim como a nossa pesquisa parte da nossa percepção e posicionamento na sociedade, ela também ocorre lado a lado a vida pessoal. Não existem fronteiras de público e privado durante o doutorado.

Nesses quatro anos eu assisti a minha vida acontecer e ainda tinha a tese. Enfrentei o luto pela morte da minha mãe, sai da casa do meu pai, vi minha companheira assumir concurso em outra cidade, vivenciei a pandemia de Covid-19; adiei o sonho de morar em São Paulo e, no meio de tudo, ainda tinha a tese. Não foi fácil, mas, se me perguntassem, com certeza faria tudo de novo.

Apesar dos pesares, eu aprendi demais nesses quatro anos; conheci professores e professoras que serão para sempre uma inspiração; troquei muitas figurinhas - literalmente - no grupo criado pelo meu orientador com os outros orientandos. Passei muito tempo no sofá do 4º andar; tomei muito açaí; percorri, semanalmente, 1290 km no trecho Paraná - São Paulo para assistir às aulas. Eu sofri, pensei em desistir, pensei que não daria certo, mas deu.

Ao pensar nessa tese, meu objetivo era verificar quais elementos precisamos encontrar na cultura política brasileira para que a participação seja efetiva e não sofra com as alternâncias de poder. Sendo assim, meu ponto de partida era a hipótese de que estávamos (em 2019) diante de uma *crise da participação* marcada pelos ataques do Presidente da República, Jair Bolsonaro, às Instituições Participativas, em especial os Conselhos Gestores/ Conselhos Nacionais. O conservadorismo de Bolsonaro reavivou pautas da extrema direita que estavam em *stand by*, de modo que quando ele passou a

vocalizar, encontrou apoiadores, obviamente, e o Brasil passou a experienciar o jogo político que colocou *em xeque* nossa democracia.

Para verificar a hipótese central, da cultura política relacionada com a permanência das Instituições Participativas em momento de alternância do poder, utilizei a metodologia de levantamento bibliográfico partindo de estudos que remontassem a momentos em que as Instituições Participativas surgiram e se estruturaram, construindo um panorama teórico sobre o tema, para então investigar dois Conselhos Nacionais em profundidade: o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD. Os conselhos foram selecionados devido à relevância do tema e também porque suas pautas foram alvo da *pauta de costumes* que conduziu a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Ao longo de toda pesquisa, utilizei a metodologia de levantamento bibliográfico e análise documental e estudo de caso, pois são formas que permitem ao pesquisador um olhar para a sociedade. Ela se situa no campo das pesquisas qualitativas que possuem diferentes métodos e epistemologias, que vão desde o empirismo absoluto ao construtivismo absoluto (Laperrière, 2014). A pesquisa qualitativa reconhece na subjetividade um elemento importante, pois a partir dela podemos interpretar o mundo social partindo de nossos valores visto que não há como separar totalmente o pesquisador do objeto pesquisado (Laperrière, 2014). Concebi essa pesquisa no campo da participação social que conta com uma vasta produção acadêmica, mas, o diferencial é o olhar e interpretação dos eventos que se inserem na hipótese.

Os fenômenos sociais adquirem sentido quando estão ligados ao contexto que se inserem e numa sociedade complexa, não há como construir uma teoria completamente conclusiva, pois isso demandaria uma quantidade infinita de dados. Por essa razão, várias teorias podem ser aplicadas a um mesmo fenômeno e, para a teoria ser válida, basta que ela seja elaborada com rigor às observações empíricas. A pesquisa qualitativa se constrói a partir de um campo de pesquisa aberto a novas categorias e hipóteses que surgem a partir das análises (Laperrière, 2014).

Além de ser uma pesquisa qualitativa, o método de análise se baseia na pesquisa documental, pois os documentos são fonte importante para a pesquisa social, são insubstituíveis para a reconstituição do passado distante ou recente, ademais, os documentos não sofrem influência pela presença do pesquisador, eles anulam qualquer

reação, no entanto, a informação que está no documento circula em apenas um sentido, embora fale, o documento não escuta e não pode fornecer informações suplementares (Cellard, 2014). Para realizar a pesquisa, busquei documentos públicos como os decretos governamentais, tanto da era Jair Bolsonaro (2019-2022), quanto decretos anteriores à 2019 ou posteriores a 2022 que pudessem auxiliar no desvelamento da hipótese, bem como as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionadas ao tema. O pano de fundo foram as pesquisas teóricas desenvolvidas sobre o assunto, a pesquisa bibliográfica permitiu a construção do arcabouço teórico essencial para a investigação científica de nossa hipótese.

Embora essa pesquisa pareça apenas um grande compilado de referências, posso afirmar que ela é mais do que isso, pois o que sempre esteve como *luz no fim do túnel* foi a necessidade de documentar os bons momentos da democracia brasileira e, em especial, os da participação em instituições participativas, pois nunca deixei de acreditar – e ainda acredito – que as Instituições Participativas possuem potencial democratizante, sem elas não há espaço público, não há questionamento das ações governamentais, não há cidadania, não há cumprimento do preceito constitucional de que *todo poder emana do povo*.

Essa pesquisa e extensa análise bibliográfica possuem o condão de chamar atenção aos riscos do retrocesso, pretendem criar argumentos simples que reforcem a importância do voto e do engajamento político, pesquisas bibliográficas produzem memórias e, memórias nos ajudam a guardar o passado em uma caixa segura e construir um futuro diferente. Para construirmos um futuro diferente no Brasil, precisamos que nossa democracia seja *exageradamente* democrática.

2. VALORES E ATITUDES DEMOCRÁTICAS

O objetivo do primeiro capítulo é construir o arcabouço teórico que apoiará a construção dos outros capítulos. No primeiro tópico abordamos o desenvolvimento da democracia brasileira, indo das teorias democráticas até a percepção dos brasileiros sobre democracia e confiança.

Para compor um quadro amplo sobre confiança e importância da democracia, primeiro retomamos dados históricos e depois buscamos dados atualizados e disponíveis em *surveys online* como World Values Survey. A pesquisa que nos propomos nessa tese é qualitativa, no entanto, elementos da pesquisa quantitativa são essenciais para enriquecer.

O Brasil é permeado por episódios que afastam os cidadãos da política, como os escândalos de corrupção, acreditamos que há no imaginário social uma percepção de que o governo, ao fim e ao cabo, irá impor suas pretensões, tal qual o episódio narrado por Esaú e Jacó, de Machado de Assis a respeito da Proclamação da República, não se sabia ao certo o que acontecia no país, mas sabiam de alguma mudança:

— a república está proclamada.
— já há governo?
— penso que já; mas diga-me v. excia.: ouviu alguém acusar-me jamais de atacar o governo? ninguém. entretanto... uma fatalidade! venha em meu socorro, excelentíssimo. Ajude-me a sair deste embaraço. A tabuleta está pronta, o nome todo pintado. — "*confeitaria do Império*", a tinta é viva e bonita. o pintor teima em que lhe pague o trabalho, para então fazer outro. eu, se a obra não estivesse acabada, mudava de título, por mais que me custasse, mas hei de perder o dinheiro que gastei? v. excia. crê que, se ficar "*império*", venham quebrar-me as vidraças?
— isso não sei.
— realmente, não há motivo; é o nome da casa, nome de trinta anos, ninguém a conhece de outro modo.
— mas pode pôr "*confeitaria da república*"...
— lembrou-me isso, em caminho, mas também me lembrou que, se daqui a um ou dois meses, houver nova reviravolta, fico no ponto em que estou hoje, e perco outra vez o dinheiro (Assis, 1994 [*sic*]).

Sabemos que se trata de uma ficção, porém o episódio é curioso e nos chama atenção o fato de o comerciante, que pintava uma nova placa para seu estabelecimento, não estar muito seguro de que a República duraria. Estas reflexões sobre percepção e comportamento dos brasileiros, nos levaram ao campo da cultura política, pois com a

eleição de uma figura como Jair Bolsonaro nas eleições de 2018, um alerta se acendeu ao fato de que precisamos refletir sobre os valores e atitudes políticas dos brasileiros.

2.1 A democracia brasileira

Antes de abordarmos os aspectos da democracia brasileira gostaríamos de retomar as construções teóricas acerca da democracia.

Democracia talvez seja o exemplo mais notório de um conceito que, se partimos do conhecimento coloquial, todas as pessoas acreditam saber do que se trata, no entanto, se perguntássemos *qual a definição de democracia*, o quantitativo de respondentes diminuiria. Nesse sentido, Moisés (2010), ao apresentar o resultado de uma pesquisa que realizou quatro *surveys* em 17 anos com a pergunta aberta: “Para você, o que é democracia?”, demonstra que: “os brasileiros associam a democracia majoritariamente a uma noção normativa fundamental, relativa às liberdades, mas, também, com os procedimentos desse regime” (Moisés, 2010. p. 274).

Moisés (2010) nos ensina que, havia sujeitos com dificuldade em definir o conceito e outros que não se sentiam à vontade diante da solicitação e ele menciona:

O problema não diz respeito apenas aos cidadãos de nações pobres ou em desenvolvimento, que estabeleceram o regime democrático nas últimas décadas, mas também aos habitantes de nações ricas ou mais desenvolvidas, onde a experiência democrática é longa e está consolidada há décadas ou séculos (Moisés, 2010. p. 275).

Sendo assim, consideramos papel essencial da pesquisa acadêmica desvelar o conceito de democracia, ampliando o conhecimento e o alcance de tal definição. Conhecer um conceito é mais do que saber definir, consiste em aprimorar as noções que o envolve, isto é, saber definir democracia leva o sujeito a se aproximar da vida política.

É importante frisar que não há uma única teoria sobre democracia, e as ideias sobre ela sofrem a influência do contexto e de pensamentos diferentes. Com o passar do tempo, diferentes teorias foram elaboradas com o intuito de dizer o que é democracia, qual seu papel e o que é preciso para seu funcionamento (Cunha; Mendonça, 2018). A retomada que faremos a seguir é importante para fornecer ferramentas teóricas, conceituais e analíticas que acompanharão os capítulos seguintes.

Com a modernidade, a democracia se reinventou e passou a ser uma forma de governo com representação política, igualdade entre cidadãos e poderes separados. A primeira experiência democrática remonta às cidades gregas em V a.C, e nesse contexto a democracia era entendida como o governo de muitos, se colocava contrária ao governo de um ou de poucos – monarquia e aristocracia – respectivamente. Para que o arranjo funcionasse, foi preciso a criação de uma instituição, a assembleia dos cidadãos. Também se fez necessário identificar quem seria cidadão com direito à voz e ao voto e, cidadão ateniense era apenas o homem adulto, ali nascido e de família que residisse ali há três gerações. A função da assembleia Atenas era organizar os encontros públicos entre os cidadãos e funcionava como uma instituição, ou seja, fazia acontecer os debates públicos e o papel de uma instituição é legitimar alguns padrões sociais que um conjunto de pessoas adota no cotidiano (Cardoso, 2018). Hoje temos a família, a escola e a Igreja como exemplos de instituições sociais que, geralmente, preparam as pessoas para a inserção nas relações sociais. Sendo assim, as instituições são elementos de criações sociais que adotam referências comportamentais que se concretizam a partir da interação entre indivíduos e grupos, e a repetição continuada desses comportamentos perpetua maneiras que contribuem para a existência das instituições. Tais elementos de Atenas transformam no primeiro experimento histórico de democracia direta (Cardoso, 2018).

Além de criações sociais, as instituições também indicam formas de governo, de modo que: “as diferenças entre os tipos [de governo] se encontram nas instituições que incluem regras e procedimentos ordenadores das relações políticas e do exercício do poder político” (Cardoso, 2018. p. 52). Na democracia de Atenas não havia a formação de um Estado que regulasse as normas, pois eram os homens livres a referência do sujeito político. No entanto, com a modernidade, conceitos como burocracia e políticos profissionais surgem e a política se torna a atividade necessária à ordem social estável e, nessa nova ordem, os cidadãos se diferenciam através do envolvimento com a política, e novas instituições, agora democráticas, surgem para auxiliar na regulação desse envolvimento (Cardoso, 2018). A cada século, novas teorias foram surgindo para explicar a democracia e isso se deve ao fato da própria democracia ser uma ideia em desenvolvimento, não uma experiência rígida e acabada e, nesse contexto de novos arranjos constitucionais, é que as diferentes teorias democráticas foram elaboradas.

Há uma abordagem teórica que menciona que Platão e Aristóteles viam a democracia como uma forma degenerada de governo, pois havia uma manipulação das massas pelos demagogos. Contudo, a experiência contemporânea coloca a democracia como uma forma positiva de governo justamente por colocar a participação popular no centro de seu conceito, embora essa participação seja reduzida (Albrecht, 2019). Veremos a redução da participação popular nos últimos tópicos de nosso trabalho.

Com a intenção de criar um sistema que evitasse a concentração de poder tanto em uma maioria, quanto de uma minoria, surge o governo *representativo* responsável por institucionalizar a proteção às liberdades individuais e construir igualdade política (Mendonça; Cunha, 2018), assim, o governo representativo – termo para democracia – teria o condão de proteger os cidadãos do Estado, evitando que o poder se concentrasse nas mãos de uma minoria, ou de uma só pessoa e o Estado, por sua vez, deveria agir com responsividade evitando que uma pessoa, ou grupo, se impusesse sobre os demais cidadãos. Macpherson, Held, Bentham e Mill foram teóricos que desenvolveram teorias do governo representativo, implementando a ideia de que a democracia possuía um papel importante de mediação dos interesses (Mendonça; Cunha, 2018).

A ideia de um governo representativo e com igualdade política era uma das teorias existentes para explicar a democracia, outra visão veio com a *teoria das elites*, elaborada no final do século XIX, tal teoria acreditava que o surgimento de elites era natural da sociedade. Uma teoria importante dessa corrente foi Joseph Schumpeter que via a democracia como um procedimento que colocava um grupo de pessoas no poder e, segundo ele, a noção de bem comum não existia, de modo que caberia ao grupo no poder legitimar sua visão aos demais (Mendonça; Cunha, 2018).

Entre as teorias apresentadas estão aquelas que apostam no pluralismo como definição de democracia e nessa corrente algumas ideias são centrais. Para lidar com a pluralidade de interesse, os governos representativos se formariam a partir de escolhas individuais que seriam agregadas através do voto. Em uma democracia plural, ocorreria o desenvolvimento moral dos indivíduos, principalmente a partir da convivência com os interesses de outras pessoas. Para regular e mediar conflitos decorrentes dos diferentes interesses seria preciso criar uma articulação entre o governo e os grupos de interesse, assegurando que houvesse o máximo de representação. Foram expoentes dessa corrente Anthony Downs, John Stuart Mill e Robert Dahl (Mendonça; Cunha, 2018).

Outro momento importante para a democracia ocorreu entre 1960 e 1970, com a necessidade de ampliar o alcance da democracia à sociedade e, assim, a participação política ganha força. Carole Pateman em sua obra *Participação e teoria democrática* (1992) desenvolveu a teoria que pretendia devolver o sentimento de eficácia política aos cidadãos a partir da participação deles em arenas sociais, pois, para a autora, a apatia política seria consequência da falta de participação dos cidadãos em decisões que os impactam. Crawford Macpherson no livro *A democracia liberal: origens e evolução* (1977) desenvolveu a teoria que relacionava a baixa participação social com injustiças sociais e, para ele, a democracia teria o papel fundamental na produção de um mundo melhor e, para auxiliar essa construção, o autor sugere um sistema de conselhos em diferentes níveis e composto por delegados (Mendonça; Cunha, 2018). No Brasil vemos esse sistema na composição de conselhos nacionais, estaduais e municipais.

A teoria deliberacionista da democracia ampliou a ideia de participação e engajamento, Habermas foi fundamental para o desenvolvimento dessa corrente defendendo que o elemento central da prática política deve ser o debate entre os pares na esfera pública e a democracia seria o procedimento ideal de deliberação e decisão coletiva. Nas primeiras décadas do século XXI, dois movimentos foram importantes para continuar com o desenvolvimento da teoria democrática, o primeiro consistiu em compreender o funcionamento da deliberação em contextos concretos e o segundo em desenvolver arenas e fóruns que promovessem a deliberação pública. Atualmente os esforços se concentram no desenvolvimento de pesquisas que apontem um caminho possível para o fortalecimento da democracia, principalmente aqui no Brasil. É a isso que se propõe esse trabalho (Mendonça; Cunha, 2018).

Notamos que a democracia foi alvo de diferentes visões em diversos momentos históricos e cada período trazia uma peculiaridade relacionada a sociedade da época, no entanto, alguns valores democráticos são essenciais e nos ajudam a entender e perceber se estamos experimentando uma democracia.

O primeiro pilar que merece destaque é a igualdade que concebe como necessária a existência de pessoas em condições equânimes de cidadania, pois o governo do povo deve promover condições políticas e jurídicas para essa cidadania. Ainda que exista uma divergência a respeito de como concretizar essa igualdade, é inegável sua importância para a democracia. A participação política aparece como segundo valor fundamental, pois

aqueles que serão submetidos a determinada decisão devem participar de sua elaboração. Na democracia moderna a representação política também aparece como um valor, pois corresponde a uma forma de conceber o exercício do poder político. A democracia possui a marca da diferença e, por isso, a competição política e pluralidade social aparecem como um valor que evidencia a importância da convivência pacífica de diferentes grupos, sem a destruição ou eliminação do opositor. Uma vez que a democracia aparece como maneira de combater o poder na mão de um só ou de um pequeno grupo, é preciso que mecanismos de controle existam para seu exercício. Outro valor, que ousamos dizer não ser apenas democrático, mas essencialmente humano, é a liberdade, base dos direitos do cidadão e da proteção contra opressões e, tratando-se do governo do povo, a democracia não renuncia ao debate público, da discussão que gera diferentes visões e opiniões (Mendonça, 2021).

Até o momento apresentamos ideias gerais para situar o que queremos expressar quando mencionamos democracia, notamos que ela é mais do que uma forma de governo não autoritária, ela é a maneira de incluir minorais, de permitir que a diferença faça parte da sociedade, é com ela que mecanismos de participação direta e indireta aparecem e consolidam o debate público.

Classificamos que a primeira experiência de Estado Brasileiro foi o regime monárquico, que não exigia que o país desenvolvesse sua identidade social e política, pois sua composição estava atrelada à imagem do rei. Quando ocorreu a Proclamação da República, em 1888, começamos a nos desenvolver enquanto país independente e livre que poderia escolher os representantes adquirindo voz no debate público (Carvalho, 1987), mas a narrativa que se desenvolveu nos primeiros anos da república consolidou o que em nossa perspectiva chamamos de apatia política.

Dois observadores políticos comentaram que, na ocasião da Proclamação da República, os brasileiros assistiram aos acontecimentos sem compreender o que acontecia, fato que demonstrava que o Brasil não tinha povo. A transição do Império para a República foi a primeira mudança de regime político após a Independência e, além de implantar um sistema novo, o governo pretendia trazer o povo para mais perto da atividade política: “Embora proclamada sem a iniciativa popular, o novo regime despertaria entre os excluídos do sistema anterior certo entusiasmo quanto às novas possibilidades de participação” (Carvalho, 1987 p. 12).

Essa participação não se desenvolveu a contento, por exemplo, a Constituição de 1824 previa uma distinção de cidadanias que foi incorporada na reforma constitucional de 1891 e separava os sujeitos entre cidadãos ativos e inativos. Os ativos possuíam direitos civis e políticos, os inativos somente direitos civis. Nessa concepção o voto, enquanto direito político, era concedido a sujeitos escolhidos pela sociedade, excluindo os pobres, as mulheres, menores de idade e analfabetos, sujeitos que representavam grande parcela da população. Essa distinção atrelava a cidadania política à exigência da escolaridade, excluindo da participação aqueles que não tinham acesso a ela. Tal distinção enfraquecia a democratização (Carvalho, 1987).

Com o início da República, diferentes concepções de cidadania se desenvolveram, trazendo a expectativa de expansão dos direitos políticos, mas questões ideológicas e a realidade social do país na época frustrou essa expectativa de modo que um setor da elite civil republicana se contentou com o conceito liberal de cidadania, criando obstáculos à redemocratização e, embora se reconhecesse a necessidade de ampliação dos direitos sociais, a ação política para conquista-los era negada, como ocorreu no momento da criação de um partido operário em 1890 (Carvalho, 1987).

Apesar das diferentes cidadanias e da distinção entre cidadãos inativos e ativos, havia uma parcela da população que observava as ações do governo e se manifestava politicamente. Esse foi o cenário da Revolta da Vacina, que ocorreu em 1904 e lutou contra a implantação obrigatória da vacina contra a varíola. A vacina se tornava obrigatória a partir da edição de decretos e por essa razão o governo decidiu unificar e produzir uma lei que a tornasse obrigatória. A obrigatoriedade da vacina incomodava a população e também alguns opositores do governo que se alinhavam as ideias positivistas de Comte¹ e entendiam que a intromissão do governo era um despotismo. Através dos jornais da época, principalmente *O Commercio do Brazil*, esses opositores promoveram um terrorismo ideológico ao dizer que a vacina trazia perigo à saúde e efeitos adversos, como gangrenas, otites, sífilis, tuberculose e meningite (Carvalho, 1987).

Outra ação governamental que causou pânico na população da época foi a obrigatoriedade do atestado de vacina que seria exigido para tudo: “matrícula em escola,

¹ Auguste Comte nasceu em 1791 na França e em 1814 inicia seus estudos na *École Polytechnique*. Em 1826 iniciou aulas públicas de seu Curso de filosofia positiva e cria a nova sociologia, atribuindo a ela a história da espécie humana como seu objeto de estudo. Para ele a sociologia era sintética, devendo determinar o que é, o que será e o que deve ser (Aron, 2008).

emprego público, emprego doméstico, emprego nas fábricas, hospedagem em hotéis e casas de cômodos, viagem, casamento, voto” (Carvalho, 1987. p. 99) e existia a previsão de aplicação de multa para quem descumprisse a ordem. A população e os meios de comunicação, como o jornal *O Paiz*, reagiram de forma violenta às indicações do governo. O médico e ministro da Saúde Pública, Oswaldo Cruz, era acusado de falta de bom senso e de estar alheio à realidade brasileira da época (Carvalho, 1987).

Mencionamos o episódio da revolta da vacina no intuito de compreender a organização política daqueles que não tinham direito ao voto, pois a revolta pode ter sido pretexto para as verdadeiras insatisfações do povo brasileiro. Uma insatisfação pode ter sido a questão econômica, contudo José Murilo de Carvalho (1987) atesta o fato de que o país estava em um crescimento econômico e muitos empregos foram gerados devido aos grandes programas de obras públicas. Mas uma oposição que atingiu a elite e o povo estava relacionada ao caráter moralista, pois a obrigação da vacina acabaria violando o lar e a honra da família, obrigando as mulheres a se desnudarem frente um agente público: “a propaganda enveredou por uma autêntica escalada erótico – anatômica à brasileira [...] Barbosa Lima começou a enfatizar a possibilidade da aplicação da vacina na coxa [...] nas coxas das mulheres e filhas, junto à virilha” (Carvalho, 1987. p. 131-32).

Essa ideia moralista envolta da vacina era defendida pela elite sob o argumento de que a obrigatoriedade violaria os princípios liberais da liberdade individual e da não intervenção do governo, e o povo mencionava o argumento de que o Estado estaria intervindo na virtude da mulher, da esposa, na honra do chefe de família e na inviolabilidade do lar:

O inimigo não era a vacina em si mas o governo, em particular as forças de repressão do governo. Ao decretar a obrigatoriedade da vacina pela maneira como o fizera, o governo violava o domínio sagrado da liberdade individual e da honra pessoal. A ação do governo significava tentativa de invasão de espaço até então poupada pela ação pública (Carvalho, 1987. p. 136).

A ideia que se consolidou entre elite e povo era que o sistema republicano estava violando o que deveria resguardar e da forma como ele era praticado – exigindo obrigatoriedade de vacina – não havia espaço para a opinião pública e participação legítima, tanto que quando a ação política popular ocorria era fora dos arranjos institucionais da República, como os consumidores reagindo a serviços públicos e

medidas do governo e nesse ínterim a revolta da vacina enquanto ação política revelou a convicção do povo sobre atos que o Estado não poderia praticar, não havia demanda nessa revolta, mas sim o estabelecimento de limites: “não se negava o Estado, não se reivindicava participação nas decisões do governo; defendiam-se valores e direitos considerados acima da esfera de intervenção do Estado” (Carvalho, 1987. p. 145).

Algumas características do povo brasileiro, sobretudo nos primeiros anos da República, devem-se a nossa herança ibérica, aqui entendida como saldo das tradições e costumes que vieram para nosso território, conforme Carvalho (1987) ensina:

No Brasil (e nas culturas ibéricas em geral), predominava a família, o clã, o grupo de trabalho, ou mesmo o Estado [...] o resultado era a falta de organização, de solidariedade mais ampla, de consciência coletiva (Carvalho, 1987. p. 150).

A herança ibérica contribuiu para fortalecer um comportamento que observamos em nosso país em diferentes momentos históricos, como uma das concepções do populismo² que fomenta um Estado de benesses em que a luta política não tem espaço, pois o Estado entrega direitos, ou seja, reivindicações que surgissem direcionadas ao Estado, não se direcionava ao aumento da participação ou a: “ser ouvido ou representado” (Carvalho, 1987. p. 146). Tal postura colocava o Estado como: “algo a que se recorre, como algo necessário e útil, mas que permanece fora do controle, externo ao cidadão” (Carvalho, 1987. p. 146). A leitura da obra de José Murilo de Carvalho (1987) nos chama atenção para um comportamento que verificamos, adiantamos aqui: um traço de nossa cultura política, de afastamento da coisa pública, da política, atitudes que colocam em risco a estabilidade democrática.

Nos primeiros anos da República, uma semente desse populismo foi plantada, pois a implantação do Estado Republicano foi falha, de modo que não ocorreu avanço na liberdade e na participação e a reação da população ocorria através da oposição, da apatia ou da composição no aparato burocrático (Carvalho, 1987). Resgatamos esses primeiros

² Seguimos a linha que Angela Alonso delineou em 1996 ao dizer: “escrever sobre o populismo no Brasil sempre será um risco” (Alonso, 1996. p. 01). Esse risco ocorre, pois o campo conceitual do populismo iniciou em meados dos anos 50 e a autora escreve que o debate sobre populismo ocupa os cientistas sociais a partir de diferentes acontecimentos como a Revolução de 30; a democracia pós 1945; o movimento militar de 1964 (Alonso, 1996, p. 12). Em suma, o populismo é um conceito que se transmuta com o tempo, podemos colocá-los em três aspectos: a) uma política de massas; b) classe dirigente em crise e c) um líder carismático (Alonso, 1996).

anos da República no Brasil, pois observamos que comportamentos atuais como a falta de uma comunidade política são, em certa medida, reflexo de nosso passado. Para reforçar nosso argumento, a partir de agora vamos compreender a relação do brasileiro com a democracia.

O Brasil passou da monarquia para a República, tendo a democracia como regime político e, após períodos de instabilidade, vivenciou momentos de ruptura democrática e golpes de Estado como o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) e a ditadura militar (1964 – 1985) o que nos levou a experimentar duas transições democráticas.

A Constituição Federal de 1988 marca a transição do período ditatorial ao regime democrático atual. Contudo, essa é a fase mais recente da consolidação democrática em nosso país, pois essa história começou anos atrás. No Brasil vivenciamos um período de degradação democrática que se iniciou em 2013, principalmente com as Jornadas de Junho, e pretendemos encontrar o elemento para esse acontecimento em nossa cultura política.

Entre 1985 e 2010 o Brasil contava com uma maioria pró – democracia, contudo, os eventos que ocorreram entre 2013 e 2018 produziram um: “mal-estar na democracia” (Avritzer, 2018. p. 273). Dentre os eventos, destaca-se, 2013 as Jornadas de Junho; 2014 protestos contra a Copa do Mundo e 2016 o impeachment de Dilma Rousseff. O auge da degradação democrática e institucional foi a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, nesse momento ocorreu uma aproximação entre classe média e elite, e o discurso antipetista passou a ser mais importante do que a manutenção de direitos e instituições democráticas (Avritzer, 2019).

As manifestações de 2013 marcam o início da degradação institucional brasileira e as mudanças que vieram com a ascensão de Bolsonaro à Presidência da República representam um desvio no percurso política brasileiro e isso ocorre, pois, no Brasil, a democracia possui uma estrutura de pêndulo. Segundo Avritzer (2019), o pêndulo se alterna entre momentos de forte expansão e regressão democrática. Podemos entender a democracia brasileiro e o movimento pendular em três momentos: pré 1964; pós 1985 e entre 2013-2018. Esses períodos demonstram que no Brasil existem atores com compromisso democrático relativo que ao perderem o acesso ao Estado ou quando o Estado recebe novos atores políticos e econômicos que não são desejáveis (Avritzer,

2019), aqueles com compromisso relativo passam a se posicionar contrários a democracia.

Além dos atores com compromisso relativo, o pêndulo democrático no Brasil também é influenciado por alguns fatos, o primeiro é que em nosso país não conseguimos estabelecer uma estrutura razoável e segura dos direitos civis, e a própria tradição de direitos é frágil. Outro fator está na formação e atuação das elites no Brasil, sujeitos que correspondem a uma parcela de cidadãos com origem extrativista colonial desenvolvida a partir da relação de superexploração do trabalho. Retomar esse ponto é importante, pois na conjuntura de 2013 – 2018 vimos as pautas de trabalho doméstico, rentismo financeiro e revisão de leis trabalhistas ocuparam a esfera pública. A violação de garantias jurídicas também movimenta o pêndulo democrático e, em nosso país, o Judiciário funciona independente da participação popular e, por vezes, alinha-se às necessidades e crenças da elite (Avritzer, 2019).

A relação com as políticas públicas impacta a democracia e, no Brasil, notamos que há uma forte oposição a formulação de políticas públicas distributivas, como a de 1950, que aumentou o salário-mínimo e promoveu a reforma agrária; pós 1988 com a privatizações e estabilização da moeda; em 2003, com políticas de proteção social, acesso ao ensino superior e políticas afirmativas foram conquistas importantes, e a reação das elites sempre esteve presente (Avritzer, 2019). Assim, no Brasil, dispomos de uma democratização insuficiente e guardamos elementos da conjuntura de 1946 – 1964 e essa primeira experiência democrática também foi marcada por instabilidade e, em momentos de regressão do pêndulo democrático, geralmente notamos fortes divisões política, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de nação (Avritzer, 2019).

A crise política que se iniciou em 2013 com as manifestações se ampliou durante as eleições de 2014, havia no país uma polarização na tradição amigo x inimigo transformando a política no campo em que o inimigo se manifesta e, com essa visão do campo político, ficamos diante de comportamentos antidemocráticos e essa forma de expressão se torna possível, pois ainda há no Brasil uma institucionalidade que conecta as elites contra a democracia (Avritzer, 2019).

Uma gama de autores, conhecido como os da primeira geração de estudos sobre transição em novas democracias como Rustow (1970) e O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986), mencionam que as novas democracias se tornam aquilo que os atores

políticos relevantes adotam em momentos de incerteza, ou seja, é preciso compreender a formação delas a partir dessa condição. Uma chave analítica se desenvolve a partir de categorias como *fortuna* e *virtu* na análise da incerteza, pois é uma abordagem que permite analisar os pontos cegos (Moisés, 1995).

Outra denominação atribuída a democracia de transição é democracia delegativa que analisa a autonomia da ação política e aponta que alguns comportamentos podem ser mais duradouros nas transições, adquirindo um feio de continuidade, podendo representar deformações a democracia como atitudes autoritárias. Na ocorrência de tais deformações, o modelo de democracia representativa estaria em contraste com o de democracia delegativa, pois na delegativa – aquela que apresenta deformações – a função da representação não se institucionalizou de maneira plena. Isso leva a um regime político com ausência de mecanismos de *accountability* e tal forma de democracia pode produzir ingovernabilidade (Moisés, 1995).

O contexto no qual uma democracia delegativa se constrói é tão importante quanto compreender as preferências dos atores. Isto é, as condições sociais são fatores que podem *deformar* o processo democratizante, abrindo espaço a democracia delegativa. Nesse cenário, fenômenos como voto clientelista e lideranças personalistas ganham espaço devido a situações de extrema desigualdade social (Moisés, 1995).

É preciso questionarmos se a existência de alguns elementos democráticos como as eleições periódicas e mudanças políticas são suficientes para dizer que a transição democrática chegou ao fim e que não há mais perigo autoritário. Moisés (1995) ensina que transição política e consolidação democrática são conceitos distintos, tanto que após a transição a democracia tem que cumprir outras etapas que envolvem: “padrões de interação política, qualitativamente distintos das “regras” autoritárias, capazes de institucionalizar a participação dos cidadãos na vida pública” (1995, p. 35). Nesse sentido, a democracia não é apenas o oposto de um regime autoritário, ela também necessita que regras mínimas sejam observadas para garantir a tolerância e a pluralidade de interesses e identidades.

Um comportamento que deve ser observado na democracia é a participação, que compreende os cidadãos como membros da comunidade política. A seguir elaboramos um quadro com as regras apresentadas por José Álvaro Moisés para a contestação e a participação.

QUADRO 1

Regras para Contestação e Participação

Direito de participação de todos os membros adultos da comunidade política na formação de governos.
Prevalência da vontade da maioria verificada através de eleições periódicas tanto para a escolha de governantes quanto para a tomada de decisões.
Garantia de acessos a grupos ou organizações coletivas de tomada de decisão relevante para a comunidade política.
Garantia de que a minoria não será perseguida e poderá se transformar em maioria.
Reconhecimento de que conflitos de interesse ou identidade são legítimos e autorizam o direito de associação para sua defesa.
Princípio da separação entre os poderes.

Fonte: Moisés, 1995. p. 37-38.

Elaborado pela autora.

Os elementos apresentados nesse quadro correspondem ao procedimento que a democracia deve adotar durante e após uma transição, isso porque as normas democráticas isoladas não são suficientes, é preciso que exista uma estrutura política capaz de suportar o conflito e a diversidade que existe em sociedades complexas (Moisés, 1995). Abordaremos em capítulo futuro a participação em momentos diferentes da história recente de nosso país, por agora continuaremos na análise da democracia.

Os elementos apresentados são indicativos das atitudes que devem existir após a transição democrática, momento em que a democracia busca se consolidar, no entanto não há garantia de que as lideranças políticas irão cumprir essas tarefas e instaurar um novo padrão de interações políticas. O processo de democratização requer iniciativas que consigam promover a convivência entre atores com interesses divergentes e a convivência deve contar com instituições aptas a controlar os conflitos. Portanto existem dois compromissos decisivos em regimes democráticos: *a)* criação de garantias políticas e institucionais; *b)* institucionalização de mecanismos específicos que confirmam autoridade de fato aos governos na promoção de políticas públicas (Moisés, 1995).

As questões institucionais são essenciais na transição e consolidação de uma democracia, mas os comportamentos, atitudes e convicções políticas também se apresentam como indispensáveis para evitar que uma democracia defeituosa se instale. Nesse sentido, tanto o comportamento da elite, quanto o comportamento do público, da

massa, deve ser compatível com: “a autonomia, a especialização e a complexidade do funcionamento das instituições” (Moisés, 1995. p. 75).

O comportamento e as atitudes importam, pois não são vistos como fenômenos isolados, mas sim como padrões de fundamentam o funcionamento das instituições políticas, nesse sentido, quando há uma parcela da população que entende que os problemas econômicos e sociais apenas se resolvem com alternativas não democráticas, o que enfraquece o novo regime democrático, fortalecendo aqueles que são contrários a ele. Nesse ponto é que a cultura política aparece como um elemento essencial para a democratização, pois as instituições, os comportamentos e as atitudes compõem um complexo de interações essenciais (Moisés, 1995).

No Brasil, autores que se dedicaram ao estudo da formação do Estado Brasileiro, como Oliveira Viana e Sérgio Buarque de Hollanda, descreveram a nossa cultura política como: “conjunto rígido de padrões político-culturais, dotado de forte capacidade de continuidade, combinando traços herdados das raízes ‘ibéricas’ do país com componentes ‘estatistas’ e antiliberais resultantes do processo de formação do Estado” (Moisés, 1995. p. 105) e nesse arranjo a sociedade civil seria o polo com incapacidade de organização, ao passo que o Estado seria organizado politicamente e com certo grau de autonomia, desenvolvendo uma relação assimétrica entre os dois polos.

Essa relação assimétrica acaba gerando condições para intervenção preventiva do Estado nos conflitos societários e consequente alocação na estrutura interna do Estado, retirando a função da esfera pública e, segundo Moisés, essa ação corresponde a estratégias de patrimonialismo, corporativismo e estatismo e essa cultura política produz imagens conhecidas como: “clientelismo, populismo, atitude diferencial diante das autoridades, manipulação, apatia política e, por último, antipartidarismo e antiinstitucionalismo” (Moisés, 1995. p. 106).

Retornaremos à análise mais precisa da cultura política em momento futuro, aqui iremos nos ater aos elementos democráticos que se inserem no universo da cultura política, pois o objetivo é comparar os resultados apresentados por Moisés (1995) e dados mais recentes sobre adesão à democracia.

José Álvaro Moisés apresentou evidência empírica produzida por quatro pesquisas de cultura política realizadas no país e elencou a hipótese que a cultura política brasileira não é rígida e que, a partir da experiência do autoritarismo e da crise política, mudanças

importantes ocorreram. O autor analisou três *surveys*, dois realizados em 1989, um em setembro e outro em novembro, e um em março de 1990 a partir da amostragem estratificada realizada por sorteio aleatório. Os *surveys* testaram diferentes hipóteses, entre elas, desconfiança política e insatisfação na democracia. Para classificar os comportamentos ele desenvolveu duas tipologias de classificação dos indivíduos. O primeiro grupo de cidadão seriam os *democratas* mais propensos ao envolvimento com política e os *autoritários* que estariam alheios à vida política e há aqueles que estão no intermédio das tipologias. A tabela 1, a seguir, adensa os resultados encontrados pelo autor que utilizou da análise fatorial para construção dessas variáveis (Moisés, 1995).

TABELA 1

Associações entre confiança política e satisfação com o governo – 1989

Para ir em frente, as pessoas precisam ter confiança e confiar em si mesmas e nos outros. Você acha que pode confiar totalmente, até certo ponto, pouco ou não pode confiar: no governo Federal (MOISÉS, 1995. p. 276).

	Democrata	Médio	Autoritário
Confiança política	Negativa: 47,7	Negativa: 30,8	Negativa: 21,5
	Média: 41,9	Média: 33,2	Média: 24,8
	Positiva: 30,9	Positiva: 38,3	Positiva: 30,7
Total	40,9	33,8	25,3
Satisfação/governo	Negativa: 51	Negativa: 28,6	Negativa: 20,5
	Média: 44,4	Média: 32,1	Média: 23,5
	Positiva: 25	Positiva: 42,7	Positiva: 25,1
Total	40,8	34,1	25,1

Fonte: MOISÉS, 1995. p. 219

Elaborado pela autora.

Moisés (1995) menciona que há uma associação intensa entre confiança e satisfação com o governo e isso indica que quem avalia negativamente as instituições tende a fazer o mesmo com o desempenho dos governos e o contrário também é verdadeiro, ou seja, quem se sente satisfeito tende a manifestar confiança nas instituições e no governo e os brasileiros, em geral, expressam uma tendência em combinar adesão à democracia com envolver-se positivamente com a vida pública. Nesse ponto a nossa

hipótese da cultura política estar relacionada à participação em instituições participativas ganha relevância, pois a permanência de IP's se relaciona com governos que fortalecem a democracia.

Outra reflexão importante do autor está no argumento de que o que leva os brasileiros a um apoio antidemocrático é a insatisfação de alguns cidadãos com funcionamento da política e diz:

Por outras palavras, nas condições que envolvem corrupção, autofavoritismo dos políticos e acentuada ineficiência de partidos e governos, tendem a aumentar as possibilidades de que os menos interessados pela vida pública se convertam, ao mesmo tempo, em fonte potencial de apoio a posições autoritárias (Moisés, 1995. p. 222).

Por fim, Moisés chama atenção ao fato de que um dos principais problemas de nossa democracia está na herança de elementos antidemocráticos do passado que ocuparam o espaço das inovações democráticas (Moisés, 1995).

A partir de agora atualizaremos os dados sobre confiança no governo e importância da democracia a partir da base de dados disponíveis na plataforma *World Values Surveys (WVS)*, com isso pretendemos refletir sobre o movimento pendular da democracia que citamos anteriormente. A seguir apresentaremos a tabela 2 com a variável de *confiança no governo* e *importância da democracia* em dois momentos, de 2010-2014 (6ª onda) e 2017-2022 (7ª onda). É importante mencionar que os critérios e termos são próprios dos dados disponibilizados na plataforma oficial³

³ *The World Values Survey (WVS) is an international research program devoted to the scientific and academic study of social, political, economic, religious and cultural values of people in the world. At the moment, WVS is the largest non-commercial cross-national empirical time-series investigation of human beliefs and values ever executed.* Disponível em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>>. Acesso em 10 jan. 2023.
O **World Values Survey (WVS)** é um programa de pesquisa internacional dedicado ao estudo científico e acadêmico dos valores sociais, políticos, econômicos, religiosos e culturais das pessoas no mundo. No momento, WVS é a maior investigação empírica transnacional não comercial de séries temporais de crenças e valores humanos já executada [traduzido pela autora].

TABELA 2

Confiança no governo – WVS

Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr.(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações?

a) Governo Federal

	2010-2014	2017-2022
Um bom negócio	5,1%	2,8%
Bastante	35,9%	19,7%
Não muito	26,5%	21,7%
Nem um pouco	31,5%	53,4%
Não sabe	0,8%	1,9%
Não respondeu	0,1%	0,4%
Total	100%	100%

Fonte: WVS Onda 6 e 7.

Elaborado pela autora.

Começamos apresentando os dados da pesquisa que Moisés realizou e, apesar da organização dos resultados ser diferente, pois o autor cruzou duas variáveis para obter os índices e nos dados do WVS, não há esse cruzamento, o que notamos é que havia uma confiança maior entre os cidadãos com o perfil democrata em 1989 e eles também apresentavam o índice mais alto de satisfação com o governo. Esses fatos eram esperados, visto que o perfil democrata compreende aquele cidadão mais propenso a participar da vida política. Os dados do WVS demonstram que houve certa variância na confiança no governo de 2010-2014 a 2017-2022 e acreditamos que isso seja reflexo da mudança de conjuntura política, pois entre 2010-2014 estávamos no primeiro mandato de Dilma Rousseff eleita pelo PT e a primeira mulher a ocupar o cargo de Presidente da República, ao passo que em 2017 o *impeachment* da Dilma tinha ocorrido e Michel Temer ocupava o lugar da presidência, e estava em curso a candidatura de Jair Bolsonaro, eleito em 2018 pelo PL. As alternâncias de poder são acompanhadas de mudanças nos valores políticos, fato que nos ajuda a compreender a mudança nos padrões de confiança política.

Sobre a importância da democracia, Moisés (1995) incluiu em sua abordagem uma pergunta sobre a satisfação com o funcionamento da democracia e constatou que a média

de satisfação com a democracia do conjunto da população, em 1993, estava abaixo da metade da escala de 1 a 10, sendo 4,53 o índice de satisfação. Ele menciona e apresenta dados sobre serem os segmentos de baixa renda e escolarização que se revelam mais satisfeitos com a democracia, ao passo que os que vivem em grandes centros urbanos, com renda familiar alta e acesso à educação seriam os insatisfeitos.

TABELA 3

Satisfação com a democracia realmente existente

Média geral = 4,53					
Sexo					
Masculino = 4,61			Feminino = 4,45		
Renda (salário-mínimo)					
Até 2 4,88	de 2 a 5 4,50	De 5 a 10 4,33	De 10 a 20 4,37	Mais de 20 4,21	
Escolaridade					
Até primeiro grau incompleto 4,91	Primeiro grau completo 4,05	Segundo grau incompleto 4,26	Segundo grau completo 4,33	Superior incompleto 4,43	Superior completo/pós 4,06

Fonte: MOISÉS, 1995. p. 240

Elaborado pela autora.

A partir de agora atualizaremos esse quadro com os dados disponíveis na plataforma WVS. Acreditamos ser importante captá-los, pois a partir da análise da evolução da percepção dos cidadãos sobre democracia poderemos analisar seu reflexo em áreas como a participação social em IP's, bem como a manutenção desses espaços. A tabela 4 5 apresenta os resultados da pergunta sobre a importância de viver em um país democrático.

TABELA 4

Importância da democracia – WVS

Em que medida é importante para o(a) Sr.(a) viver em um país que é governado de maneira democrática? Nesta escala, em que 1 significa “nada importante” e 10 significa “totalmente importante”, que ponto o(a) Sr.(a) escolheria.

	2010-2014	2017-2022
Não é importante	3.7%	3.7%
2	1.4%	0.9%
3	1.1%	1.5%
4	2.6%	2.3%
5	10.4%	10.1%
6	5.8%	4.2%
7	5.6%	4.4%
8	9.1%	7.1%
9	8.0%	4.3%
Absolutamente importante	48.8%	52.6%
Não respondeu	0.3%	7.5%
Não sabe	3.1%	1.4%
Total	100%	100%

Fonte: WVS. Onda 6 e 7.

Elaborado pela autora.

Agora, na tabela 5, cruzaremos esses dados com as variáveis de sexo, escolaridade e renda. É importante mencionar que, para analisar a renda, agrupamos as classes sociais que são comumente caracterizadas por faixas de salário mínimo *até 2 salários mínimos; de 2 a 5 salários mínimos, de 5 a 10 salários mínimos; de 10 a 20 salários mínimos e mais de 20 salários mínimos* em três grupos, pois assim encontramos correspondência com a variável disponível na plataforma World Values Survey. Portanto os três grupos de renda que utilizamos são: *baixo, médio e alto*. Sendo assim, apenas para fins de demonstração e análise, nessa pesquisa agrupamos quem ganha de 2 a 5 salários mínimos e de 5 a 10 no nível *médio*, de 10 a 20 ou mais de 20 salários mínimos no nível *alto*.

TABELA 5

Importância de democracia – WVS

Variáveis: sexo, escolaridade e renda

2010-2014

		Não é importante	2	3	4	5	6	7	8	9	Absolutamente importante	Não sabe	Não respondeu
Sexo	F	3.4%	0.9%	1.8%	2.3%	10%	5.5%	5.9%	8.9%	7.0%	52.4%	0.2%	1.6%
	M	3.9%	1.9%	0.5%	2.9%	10.8%	6.0%	5.3%	9.3%	9.0%	45.4%	0.4%	4.5%
Escolaridade													
Até 1º grau incompleto		4.6%	1.7%	1.7%	4.0%	9.5%	6.7%	4.6%	8.2%	6.7%	46.1%	0.4%	5.8%
1º grau completo		3.0%	2.8%	0.7%	4.4%	14.6%	3.7%	3.5%	12.6%	10.3%	39.8	-	4.6%
2º grau incompleto		-	-	-	6.9%	10.4%	-	-	10.4%	6.9%	51.8%	-	13.7%
2º grau completo		2.6%	-	-	-	14.1%	3.9%	7.7%	14.1%	10.3%	47.4%	-	-
Superior incompleto		1.7%	1.3%	0.9%	0.9%	9.9%	8.6%	4.8%	9.5%	8.6%	53.9%	-	-
Superior completo		0.5%	1.7%	0.5%	0.8%	3.0%	2.7%	7.7%	6.3%	4.7%	71.4%	0.5%	-
Renda													
Até 2 SM		4.8%	2.6%	1.7%	2.0%	10.6%	4.8%	4.9%	8.9%	8.8%	46%	0.2%	4.7%
De 2 a 5 SM De 5 a 10 SM		2.9%	0.9%	1.0%	3.2%	10.8%	5.8%	5.8%	9.0%	8.0%	50.6%	0.3%	1.9%
De 10 a 20 SM Mais de 20 SM		5.8%	2.1%	-	-	5.3%	12.1%	7.3%	13.7%	4.2%	44.8%	1.0%	3.7%

Fonte: WVS. Onda 6.

Elaborado pela autora

TABELA 6

Importância de democracia – WVS

Variáveis: sexo, escolaridade e renda

2017-2022

		Não é importante	2	3	4	5	6	7	8	9	Absolutamente importante	Não sabe	Não respondeu
Sexo	F	3.9%	0.8%	0.8%	2.3%	9.0%	3.7%	5.2%	8.1%	5.0%	54.7%	5.2%	1.5%
	M	3.5%	1.0%	2.2%	2.4%	11.1%	4.7%	3.6%	6.2%	3.7%	50.7%	9.5%	1.3%
Escolaridade													
Até 1º grau incompleto		6.2%	2.3%	1.0%	2.5%	11.1%	4.5%	3.2%	2.2%	3.3%	35.0%	26.5%	2.2%
1º grau completo		6.2%	0.9%	1.0%	2.0%	9.6%	4.4%	3.2%	8.5%	3.5%	45.7%	13.4%	1.4%
2º grau incompleto		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2º grau completo		2.3%	1.1%	1.9%	3.2%	10.9%	4.4%	5.2%	7.5%	4.9%	54.2%	3.6%	0.8%
Superior incompleto		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Superior completo		2.5%	-	2.0%	0.7%	9.8%	3.4%	4.5%	4.0%	4.0%	66.2%	0.7%	2.1%
Renda													
Até 2 SM		4.4%	0.7%	0.6%	1.4%	9.9%	2.5%	3.8%	6.9%	5.1%	55.7%	8.3%	0.7%
De 2 a 5 SM		3.1%	1.1%	2.4%	2.9%	11.2%	5.5%	5.2%	7.9%	4.0%	51.1%	4.8%	0.9%
De 5 a 10 SM													
De 10 a 20 SM		7.5%	1.1%	2.1%	4.5%	6.6%	5.1%	2.6%	8.4%	3.0%	55.3%	3.8%	-
Mais de 20 SM													

Fonte: WVS. Onda 7.

Elaborado pela autora.

Antes de passarmos a análise desses dados, precisamos mencionar que no campo escolaridade da tabela 5 os dados referentes a anos escolares incompletos ficaram em branco, pois a onda 7 do WVS foi desenvolvida com base no índice *ISCED* sigla para *International Standard Classification of Education* concebido pela UNESCO, em 1970, com o intuito de compilar dados sobre educação (Brasil, 2020), contudo, na onda 6 (2010-2014), as variáveis não foram apresentadas a partir desse critério. Sendo assim, optamos por deixar em branco os espaços que não encontramos correspondência nos resultados da onda 7 (2017-2022), pois nosso objetivo final é promover uma análise geral das mudanças na percepção dos brasileiros sobre democracia com a finalidade de comparar com os resultados apresentados por Moisés (1995) de modo que a ausência de todos os dados não invalide nossa pesquisa.

Começamos essa sessão com o intuito de compreender como o brasileiro percebe a democracia. Um dos nossos referenciais teóricos foi o trabalho seminal de José Álvaro Moisés (1995) que a partir de surveys buscou encontrar elementos da cultura política brasileira. No primeiro quadro que apresentamos (tabela 1), notamos que Moisés (1995) encontrou um nível maior de confiabilidade no governo em cidadãos que ele classificou como democratas, ou seja, mais propensos a participar da vida política e para verificar se a confiança no governo se manteve, os dados do WVS (tabela 2) mostram que em 2010-2014 uma porcentagem significativa de 35.9% confiava bastante, ao passo que na onda 7 (2017-2022) esse índice caiu chegando a 19,7% e o estrato que mais aumentou em 2017-2022 foi o grupo que não confiava nem um pouco no governo com 53,4%. Com relação a satisfação com a democracia, Moisés (1995) encontrou que homens possuíam um nível maior de satisfação (4,61), na questão da renda, a população de até dois salários mínimos possuía o maior nível (4,88) e pessoas com escolaridade até o primeiro grau incompleto estavam mais satisfeitas (4,91). Atualizando esse quadro para 2010-2014 (tabela 5) e observando o campo de absolutamente importante o cenário com a maior porcentagem é composto pelo sexo feminino (52.4%), com ensino superior completo (71,4%) e no nível médio de renda (50,6%). Em 2017-2022 (tabela 6) observamos que é ainda entre o sexo feminino (54.7%) com ensino superior completo (66,2%), mas na faixa de renda de até dois salários mínimos, (55.7%) que encontramos os maiores índices de importância da democracia.

Houve, portanto, mudanças desde que Moisés (1995) realizou os surveys até os primeiros dados do WVS que escolhemos analisar (2010) e as mudanças são reflexo do processo de transformação social e democratização. Em 1989, estávamos no primeiro ano da redemocratização após a ditadura militar, momento que tivemos o retorno das eleições com pluripartidarismo, ao passo que em 2010 estávamos na 6ª eleição presidencial. Os valores democráticos e a própria democracia se alteram com o passar do tempo e, por isso, foi interessante olhar para os dados. A nossa história política e de formação do Estado, de certo modo, fundou as bases de nossos valores democráticos e de nossa cultura política. O processo de redemocratização não foi suficiente para engendrar o sentimento de confiança política, construindo uma democracia inercial em que os brasileiros sentem desconfiança nas instituições e nas conjunturas políticas (Baquero; Castro; Ranicheski, 2018).

Anteriormente mencionamos que durante o desenvolvimento da Primeira República comportamentos como falta de uma comunidade política refletiram na construção do Estado e questões institucionais são importantes na consolidação da democracia. Os dados apresentados nos permitem analisar que parcela da população se encontra insatisfeita e confia pouco nas instituições. Confiar em uma instituição indica que o cidadão conhece a função atribuída a ela, sabe de sua importância na vida social e política, mas, por outro lado, a desconfiança dos cidadãos se relaciona com a continuidade da democracia, pois é a partir da análise da confiança que encontramos respostas as questões de imprevisibilidade e adversidade que surgem no cotidiano moderno (Moisés; Meneguello, 2013).

Fato é que, se os cidadãos não confiam totalmente nas instituições, eles não se sentem motivados a referenciar sua ação por elas fazendo com que as promessas da democracia se restrinjam ao texto constitucional, levando ao descrédito, esvaziamento e perda de significado das instituições. Para que o sistema democrático funcione, é necessário que os cidadãos acompanhem e se envolvam com as instituições e, no caso brasileiro, os níveis elevados de desconfiança representam uma atitude desfavorável a consolidação democrática (Moisés, 2013). O apoio ao regime democrático possui diferentes nuances que não incorporam o universo desta pesquisa, mas é importante salientar que o apoio dos cidadãos ao regime democrático não prescinde apenas de sofisticação política, mas sim da compreensão e experiência da vida pública, na percepção

de quais ações influenciam o sistema (Meneguello, 2013). Portanto é essencial que em uma democracia os mecanismos de participação social, como as Instituições Participativas, estejam à disposição do cidadão, pois são medidas de fortalecimento democrático e de confiança política.

Após as reflexões sobre democracia e confiança passaremos a análise dos conceitos de cultura política com o intuito de compreender os fatores que podem influenciar o comportamento dos cidadãos na esfera pública.

2.2 Cultura política e seus reflexos

Na seção anterior abordamos o desenvolvimento da democracia no Brasil, a questão da confiança no governo e a percepção sobre a democracia. Vimos também que a Constituição Federal de 1988 engendrou o papel do cidadão ativo e com possibilidade de participar, para além do voto. Contudo precisamos analisar se os avanços constitucionais foram acompanhados pelos avanços na cultura política (Borba; Casalecchi; Ribeiro, 2018).

Quando pretendemos analisar e explicar a relação entre atitudes dos cidadãos e processo de democratização, encontramos duas linhas teóricas. A primeira compreende a tradição de estudos sobre cultura política que conta com as orientações democrática dos indivíduos formada a partir de sua socialização, ou seja, a experiência política exercendo influência na estabilidade ou na mudança de regime, de modo que: “a teoria postula que essas orientações têm longa duração no tempo e, assim que elas influenciam os cidadãos a aceitarem ou não o regime democrático como sua alternativa preferencial” (Moisés, 2008. p. 66). Outra abordagem são as teorias institucionais que avaliam a institucionalização da democracia a partir de dados sobre eleições, partidos, sistemas presidenciais e parlamentares, indicadores de instituições políticas, desempenho de governos ou a relação entre o Executivo e o Legislativo. Para a corrente institucionalista, a análise central recai sobre a eficácia das instituições e os fins almejados pelos atores políticos que avaliariam seu apoio a partir de um cálculo racional de custos e benefícios (Moisés, 2008). Nesta pesquisa optamos pela abordagem proporcionada pela teoria da cultura política, pois acreditamos que comportamentos aventados ao longo da história política do país repercutem na percepção dos indivíduos sobre a política e seu funcionamento.

Antes de apresentar conceitos e ideias em torno da cultura política, consideramos essencial compreender o desenvolvimento desse campo científico. O comportamento político se apresenta como área de estudo que abarca desde a ideia do *zoon politikon* de Aristóteles até os trabalhos desenvolvidos sob a teoria política formal. O desenvolvimento do que chamamos de comportamentalismo pautou-se em generalizações empíricas e técnicas avançadas de análises estatísticas, desenvolvendo assim a área de comportamento político (Borba; Cardoso, 2019).

Dalton e Klingemann (2007) mencionam que embora seja possível afirmar que a fonte da política são as atitudes e comportamentos que partem dos cidadãos, que as instituições políticas democráticas devem ser estruturas para responder a essa cidadania, e que essa afirmação tenha começado com Aristóteles e Sócrates, eles defendem que os debates sobre comportamento político progrediram bastante, razão pela qual os autores criam um sumário que compreende seis abordagens teóricas: i) sofisticação dos públicos de massa e os sistemas de crenças; ii) modernização e democratização; iii) comportamento eleitoral; iv) participação política; v) opinião pública e vi) valores políticos. Para os autores o campo de estudos de comportamento político pode fornecer as respostas que ajudam a compreender as ondas democráticas, nos ajudando a entender: “os princípios básicos de como os cidadãos operam no processo político” (Dalton; Klingemann, 2007. p. 15. Tradução nossa).

Portanto há um campo científico vasto em que a cultura política se insere e, trazendo ao caso brasileiro, a disciplina foi ganhando espaço nos anos 2000 com a expansão de programas de pós-graduação no país e com o desenvolvimento de uma área temática nos encontros bianuais da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Um grande expoente brasileiro de análise sobre o comportamento político se deu com a obra de José Álvaro Moises, *Os brasileiros e a democracia* (1995) (Borba; Cardoso, 2019), que analisamos na seção anterior. Após essa breve introdução, passaremos a análise conceitual de cultura política com o entendimento de que ela se insere no contexto mais amplo de estudos sobre comportamento político, tal qual a participação política que será analisada posteriormente.

O campo de estudos da cultura política passou por momentos distintos, no final da década de 50 e início dos anos 60 começaram a surgir pesquisas que utilizavam esse conceito na análise do caráter nacional e dos processos de socialização. Nos anos 60 e 70,

movimentos acadêmicos da esquerda e da direita atacaram a abordagem culturalista, o campo da esquerda denunciava as instituições existentes como representantes da ideologia capitalista, o campo da direita, por sua vez, atacava o argumento da escolha racional partindo da ideia de que havia atores racionais, e o estudo de cultura política era desnecessário. Nos anos 80, os argumentos reducionistas começaram a perder espaço, o pensamento marxista movimentou conceitos como pluralismo, autonomia governamental e relação entre estrutura econômica e política (Rennó, 1998). Nesta seção abordamos três modernos clássicos com visões complementares sobre cultura política, nosso intuito é situar o leitor na construção desse campo de estudos. Não objetivamos uma análise profunda de cada uma das obras, mas sim apresentar as ideias e conceitos acerca da cultura política. Abordaremos *The civic culture* de Almond e Verba (1963); Comunidade e democracia de Robert Putnam (1996) e *The Renaissance of political culture* de Ronald Inglehart (1988) e o estudo de José Álvaro Moisés Os brasileiros e a democracia (1995) abordamos a contento na seção anterior.

Com o passar do tempo e, aos poucos, os estudos de cultura política recuperaram seu prestígio e algumas influências teóricas foram importantes como Max Weber que acomodou em sua análise as variáveis de valores, atitudes e sentimentos. No campo da psicologia social, o estudo de Adorno sobre o comportamento do indivíduo em contato com outro indivíduo e o grupo social enriqueceu a teoria, e outra influência importante foi a obra *The civic culture* de Almond e Verba, que colocou o cidadão como sujeito envolvido e ativo na vida política (Rennó, 1998). Passaremos a análise dessa obra em específico.

Cultura política é um conceito que se refere ao conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que conferem significado ao processo político. O primeiro e importante expoente dessa corrente de estudos foi a obra *The civic culture* de Almond e Verba (1963), em que os autores analisaram cinco países: Estados Unidos; Grã Bretanha; Alemanha; Itália e México, selecionados por representarem uma ampla gama de experiências políticas e históricas e a partir daí, os autores formularam hipóteses sobre as diferenças na cultura política.

Utilizando-se de entrevistas realizadas em cada país, os pesquisadores buscaram compreender e analisar essas diferenças. Para eles, a cultura cívica não é a cultura moderna, mas uma combinação entre modernidade e tradição. Embora a obra seja

intitulada *The civic culture*, os autores mencionam que utilizam o termo cultura política por duas razões, a primeira seria o intuito de analisar as relações entre atitudes políticas e não políticas. O termo cultura política se refere especificamente a orientações políticas, ou seja, atitudes relacionadas ao sistema político e suas partes, eles mencionam que utilizam o termo cultura política como poderíamos utilizar cultura econômica, cultura religiosa, ou seja, um conjunto de orientações em direção a um conjunto especial de objetos e processos. A segunda razão seria que, a partir do termo cultura política, eles poderiam utilizar estruturas e abordagens da antropologia, sociologia e psicologia. Por fim, os autores sintetizam que, apesar dos vários significados que o termo cultura pode apresentar, eles partem da compreensão dela enquanto uma orientação psicológica sobre objetos sociais (Almond; Verba, 1963).

Nesse estudo seminal, Almond e Verba (1963) mencionam que, ao se referirem à cultura política de uma sociedade, eles se referem ao sistema político internalizado nos sentimentos, cognições e avaliações dessa população. Portanto após definirem a cultura política como orientação eles identificaram os modelos de orientação política e as classes de objetos políticos. Por orientação os autores se referem a:

Aspectos internalizados de objetos e relações que incluem: i) orientação cognitiva que é o conhecimento e crença sobre o sistema político, seu papel e os *inputs* e *outputs*; ii) orientação afetiva ou sentimentos sobre o sistema política; iii) orientação avaliativa, os julgamentos e opiniões sobre objetos políticos (Almond; Verba, 1963. p. 41. Tradução nossa).

Sobre objetos políticos os autores mencionam que começam com o sistema político em geral, como um todo, e incluem sentimentos de patriotismo ou alienação, bem como conhecimento e avaliação da nação como grande ou pequena, forte ou fraca e a política como democrática, constitucional ou socialista. E, no outro extremo, os autores distinguem orientações em direção ao “eu” como ator político, o conteúdo e a qualidade e o senso de competência pessoal *vis-à-vis* o sistema político (Almond; Verba, 1963).

Partindo dessas hipóteses e possibilidades analíticas, os autores elaboraram os tipos de cultura política como: i) paroquial; ii) sujeita e iii) participante e, as relacionaram com objetos políticos: a) sistema em geral; b) *inputs*; c) *outputs*; “eu” como participante ativo (Almond; Verba, 1963). Antes de mencionar os resultados, é válido acrescentar que por *inputs* entende-se o fluxo de demandas da sociedade para a política a partir de elementos como os partidos políticos, grupos de interesse e mídia e, por *outputs*, entende-

se o processo pelo qual políticas autoritárias são aplicadas ou executadas como nos tribunais (Almond; Verba, 1963). Dito isso, passemos a análise dos tipos de cultura política identificados pelos autores.

A cultura política paroquial é aquela em que as orientações para os quatro objetos políticos (sistema como um todo; inputs; outputs e o “eu” como participante) se aproxima do nível zero. São sociedades em que não há papel político especializado, a política, a economia e a religião são difusas, ou seja, não há separação de papel nessa comunidade e a cultura política paroquial implica a ausência de expectativa de mudança que comecem pelo sistema político e, como exemplo de cultura política paroquial, os autores mencionam as sociedades tribais. Na cultura política sujeita, há uma frequência alta de orientações ao sistema político e aos *outputs*, porém aos *inputs* e a verificação do “eu” como um participante ativo os níveis se aproximam do zero e há também a presença de autoridade governamental especializada. Na cultura política participante os membros da sociedade tendem a ser orientados ao sistema como um todo, tanto nos *inputs* quanto nos *outputs* e os indivíduos se orientam a favor ou contra as diferentes classes de objetos políticos, eles possuem um papel ativo do “eu” no sistema político (Almond; Verba, 1963).

Os autores chamam atenção ao fato de que, entre essas três classificações de cultura política não indicativo de que uma não pode substituir outra, ou, então adicionar características de uma a outra: “a cultura política participante é um estrato adicional que pode ser adicionado e combinado com a cultura sujeita e paroquial” (Almond; Verba, 1963. p. 18. Tradução nossa).

O estudo de Almond e Verba se mantém enquanto referência nas análises que envolvem cultura política, mesmo com o avanço do tempo a forma como eles sistematizaram os dados e desenvolveram os conceitos foram fundamentais na construção deste campo de pesquisa, no entanto as críticas sobre etnocentrismo na pesquisa levou a um novo congelamento da área que renasceu com a obra de Robert Putnam *Comunidade e democracia* em que o autor busca compreender as estruturas administrativas na Itália e a diferença entre elas, bem como, se propõe a uma compreensão do desempenho das instituições democráticas.

A partir da análise de criação e desenvolvimento dos governos regionais, um mecanismo constitucional que estava obsoleto na prática italiana, Putnam (1996) percorre

vinte regiões da Itália e busca responder a questão central: “quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes” (1996. p. 22). Portanto, de 1970 a 1989, o autor percorreu as regiões selecionadas, as principais foram: Lombardia; Veneza; Emília – Romagna; Lácio; Puglia e Basilicata, mas, outras regiões também foram analisadas: Valle d’Aosta; Piemonte; Ligúria; Toscana; Úmbria; Marche; Abruzos; Molise; Campânia; Calábria; Sicília; Sardenha; Trentino Alto e Friuli Veneza. O autor realizou entrevistas, estudos de caso e análise da legislação para compor o estudo.

Antes de apresentar alguns resultados do autor, é importante destacar que ele definiu dois pontos fundamentais. O primeiro consiste no argumento de que as instituições moldam a política, pois elas moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores, o segundo é o argumento de que as instituições são moldadas pela história, elas corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos, e a história segue uma trajetória em que o acontecimento anterior, ainda que acidental, condiciona o que ocorre depois (Putnam, 1996. p. 23). Compartilhamos desses dois pontos elucidados pelo autor, sobretudo o segundo, pois entendemos que valores políticos são históricos e moldam a forma como enxergamos o Estado e suas instituições, fato que nos leva a experimentar momentos de afastamento e/ou desconfiança com as instituições.

Putnam, ao analisar o contexto italiano, dividiu a pesquisa em três etapas, a primeira tomou as instituições como variável independente buscando compreender como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos. Em seguida, analisou as instituições como variável dependente e como o desempenho institucional é condicionado pela história. Por fim, o autor observou como o desempenho prático das instituições é moldado pelo contexto social em que elas atuam (Putnam, 1996. p. 24). Entendemos que as três etapas estabelecidas pelo autor confluem com a visão desta tese, pois no último capítulo veremos como a organização de um governo influencia o sistema de gestão, ou seja, a estratégia dos atores, na nomenclatura de Putnam. Ademais, aventamos que foi a construção de nosso Estado que difundiu valores sociais e políticos de nossa vida pública, atendendo ao critério da história e do contexto social propostos pelo autor.

Aqui não pretendemos esmiuçar a obra de Putnam, mas sim nos atermos aos pontos que se conectam com a proposta desta seção sobre cultura política e valores. Nesse sentido, o autor retoma a visão de Maquiavel sobre a Itália Renascentista e menciona que

ele e outros autores contemporâneos concluíram que o êxito ou o fracasso das instituições depende do caráter dos cidadãos. Partindo dessas leituras, Putnam descreve que na “comunidade cívica a cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos” (Putnam, 1996, p. 101) e os cidadãos não precisam ser altruístas, mas definir seus próprios interesses no contexto de necessidades públicas gerais. Ademais, na comunidade cívica descrita por Putnam, há igualdade política, a comunidade se manteria unida devido aos laços de reciprocidade e cooperação horizontais, a isso se soma cidadãos virtuosos que confiam um nos outros, mesmo quando há divergência sobre assuntos importantes, segundo Putnam: “a comunidade cívica não está livre de conflitos, pois seus cidadãos têm opiniões firmes sobre as questões públicas, mas são tolerantes com seus oponentes” (1996, p. 102).

O estudo de Putnam, como mencionamos anteriormente, analisou vinte regiões italianas e o autor, a partir de testes quantitativos e sob diferentes aspectos, classificou as regiões como mais cívicas ou menos cívicas. Ele menciona que a vida associativa em clubes de futebol, clubes de excursionistas, grêmios literários e outros são indicativos da “sociabilidade cívica e vida associativa” (Putnam, 1996. p. 205). Outro indicativo seria o público leitor de jornal, de modo que os leitores são mais informados e possuem mais condições de participar das deliberações. O índice de comparecimento às urnas reflete na participação política e, em regiões mais cívicas, há intensa participação, inclusive em referendos e, após destacar essas diferenças, o autor menciona que há uma relação estreita entre o caráter cívico da vida social e política de uma região com o desempenho do governo que se desenvolve ali (Putnam, 1996). Um ponto destacado pelo autor vai ao encontro com nossa visão sobre a história influenciar o comportamento político e social dos cidadãos, citamos:

O civismo tem a ver com igualdade e também com engajamento. É impossível especificar as complexas conexões causais subjacentes a esse conjunto de relações entre elite e massa. É inútil indagar o que vem primeiro – o compromisso dos líderes com a igualdade ou o compromisso dos cidadãos com o engajamento. Não podemos saber até que ponto os líderes estão simplesmente reagindo à competência e ao entusiasmo cívico (ou à falta deste) do eleitorado, nem até que ponto o engajamento cívico dos cidadãos foi influenciado pela disposição (ou relutância) das elites para tolerar a igualdade e incentivar a participação. As atitudes da elite e das massas são na verdade os dois lados de uma mesma moeda e combinam-se num equilíbrio que se reforça mutuamente (Putnam, 1996. p. 118)

Nosso objetivo com a retomada da obra de Putnam, era demonstrar como o autor conduziu sua pesquisa e demonstrou que o desenvolvimento de comunidades cívicas, que são os governos regionais, está relacionado à cultura política dos cidadãos de modo que, nas regiões em que há maior participação dos cidadãos em associações e eleições, há maiores índices de civilidade. Outro ponto importante da pesquisa e que nos chamou atenção foi a incidência da história e do desenvolvimento das regiões na consolidação da cultura cívica, que aqui nesta tese chamamos de cultura política, defendemos que a história é elemento indispensável e constitutivo do desenvolvimento das bases da cultura política.

Outro texto importante e formador dessa seara de estudos é *Renaissance of political culture* de Ronald Inglehart (1988), no formato de artigo, o autor parte da hipótese de que as teorias racionais não eram suficientes para explicar a adesão à democracia e menciona que modelos baseados na escolha racional se tornaram o modelo dominante de análise, enquanto os fatores culturais perderam a ênfase, diz:

Não há dúvida que fatores econômicos são politicamente importantes, mas eles são apenas parte da história [...] diferentes sociedades são caracterizadas em diferentes níveis de uma síndrome de atitudes de cultura política; essas diferenças culturais são relativamente duradouras, mas não imutáveis; e elas possuem grande consequência política, estando intimamente ligadas a viabilidade de instituições democráticas (Inglehart, 1988. p. 1203. Tradução nossa).

Para Inglehart, a literatura sobre cultura política argumenta que para evolução e persistência de democracia de massa é preciso que surjam certos hábitos e atitudes do público em geral e uma das atitudes básicas é a confiança interpessoal, ela é desde um pré requisito para associações secundárias, condiciona também a participação política em qualquer grande democracia e, a confiança também aparece no funcionamento das regras democráticas pois, é preciso ver a oposição como uma oposição leal (Inglehart, 1988). Para compor seu estudo, Inglehart cruzou dados nacionais de países como Dinamarca, Bélgica, Irlanda, Holanda, Grécia, Inglaterra; Alemanha, França e Itália e outros que surgem no decorrer da pesquisa, a depender do recorte que o autor analisa, a partir de dados que estavam disponíveis em surveys, em uma análise longitudinal de 15 anos (1973 a 1987). Após analisar o nível de satisfação com a vida, o autor menciona que o componente cultural nas diferenças nacionais reflete a experiência histórica distinta de

cada nacionalidade, de modo que: “longos períodos de expectativas frustradas dão origem a atitudes insatisfeitas” (Inglehart, 1988. p. 1207. Tradução nossa). Outra vez o ponto de encontro do estudo de Inglehart e esta tese é a característica do desenvolvimento histórico na construção da cultura política.

O autor faz a seguinte pergunta: “instituições democráticas surgiram mais cedo e persistiram por mais tempo em sociedades com alto nível de satisfação geral com a vida, do que naquelas caracterizadas com níveis relativamente baixos?” e ele responde que sim, que há uma tendência consistente entre altos níveis de satisfação e persistência de instituições democráticas (Inglehart, 1988. p. 1216). Para compreendermos melhor a persistência de instituições democráticas no caso brasileiro, ao final dessa seção abordaremos a questão da cidadania no Brasil e assim obteremos o panorama completo.

Atualmente, o estudo da cultura política é importante, pois é através dele que aprendemos sobre valores e elementos da subjetividade da população, permitindo investigar de que modo as opiniões políticas se formam. As classificações realizadas por Almond e Verba no estudo precursor da cultura política foram essenciais, pois apresentaram os elementos que hoje buscamos nas pesquisas que versam sobre o assunto e também ajudaram a sedimentar o caminho que se deve perseguir ao estudar a cultura política. Seus elementos também são encontrados nos valores políticos, na ideologia, na religião, nos valores democráticos e outros (Goulart, 2015).

Aqui nesta pesquisa, optamos por utilizar o conceito de cultura política para analisar a conjuntura atual do país e, em específico, como a mudança nos valores políticos brasileiros levaram a uma degradação da participação institucional. Após a breve exposição de um conceito amplo e geral de cultura política, pretendemos analisar os elementos do conceito no cenário brasileiro.

Em nosso país, há uma fragilização dos laços sociais, de modo que o interesse privado se sobrepõe ao interesse público, além disso, o passado brasileiro traz marcas de instabilidade política, econômica e autoritarismo, e a junção destes elementos cria obstáculo para a construção de uma cultura política democrática, ou seja, foi a própria evolução e constituição do Estado brasileiro que propiciou a emergência de valores de distanciamento e apatia social: “a tendência não participativa seria consequência de governos e de uma estrutura social que favorecia mais a desmobilização e a inércia do que a participação (Baquero, 2001. p. 99). Encontramos então um paradoxo da

democracia brasileira que, conforme menciona Baquero (2001): “quanto mais ela dura, mais é pervertida” (p.102).

Em 1989 os brasileiros foram às urnas após quase trinta anos das últimas eleições confirmou-se o diagnóstico, segundo Moisés (1990) de que os eleitores utilizaram o voto como *arma* para validar o desempenho de um governo. O autor menciona que o voto em 1989 enfatizou a percepção social de uma profunda crise moral e política que afetou a imagem dos políticos e das instituições democráticas, ou seja, ainda que o cidadão e eleitor se posicione contrariamente a alguns conteúdos da vida política, como corrupção, ele mantém a estrutura funcionando. Para Moisés (1990), a indignação dos eleitores deveria ser vista como ponto de partida para o exercício do *accountability*, melhorando a qualidade de sua própria participação. Se partirmos dessa premissa, notamos que a participação convencional e não convencional está imbricada quando pensamos no desenvolvimento de valores e sentimentos relacionados à democracia, ou seja, a cultura política.

A cultura política de uma sociedade é resultado de um padrão de comportamento, ou seja: “de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que, além de estáveis, tornam-se vivas e atuantes ao longo do tempo” (Baquero, 2001. p. 102), sendo assim, entendemos a cultura política como algo presente no cotidiano, embora ocupe o campo científico, seu desenvolvimento está relacionado ao comportamento dos sujeitos principalmente com relação à política e à democracia. No caso brasileiro, apresentamos o contexto histórico-cultural na seção anterior e entendemos que parte do pensamento político moderno encontra suas raízes na formação do Estado.

No entanto, Baquero (2001) descreve que países considerados democraticamente avançados atravessaram a etapa de relações primárias em que a família era o núcleo em que os cidadãos transitavam alcançando a urbanização com as relações secundárias, que as instituições e os partidos políticos concentram as identidades coletivas e essa relação fortalece o sistema democrático, contudo, no caso brasileiro, em virtude da precariedade dos partidos, prevalecem as relações terciárias em que há uma relação direta entre Estado e indivíduos. Ainda segundo o autor, as relações terciárias fortalecem governos neoliberais que possuem como estratégia a fragilização do sistema de representação:

Não é surpreendente, portanto, o surgimento do chamado neopopulismo, definido como surgimento de líderes personalistas que

contem com o apoio da população em virtude de suas características pessoais e defendem o receituário neoliberal, o qual age contra essa mesma população para instalar a austeridade econômica e os ajustes estruturais que agravam a situação social do povo (Baquero, 2001. p. 103).

Os argumentos apontados por Baquero (2001) estão no caminho do que acreditamos, que a tradição histórica de formação do Estado brasileiro sedimentou valores que persistem atualmente, ainda que com algumas diferenças próprias do avanço histórico, ou seja, não estamos caindo no vazio de que nada mudou e o país é o mesmo desde o início da República, mas sim chamando atenção ao fato de que alguns comportamentos e valores aventados naquele período subsistem nos dias atuais razão pela qual nos debruçamos na cultura política.

O compasso histórico e da relação do cidadão com o Estado nos afastou da construção de uma cultura política participativa e democrática, segundo Baquero: “materializa-se uma cultura política fragmentada e individualista, com pouco capital social” (2001, p. 103) e tais fatos nos levariam à manutenção de um sistema democrático instável. No capítulo seguinte abordaremos o caso da eleição de Bolsonaro e a instabilidade democrática se tornará palpável.

A teoria da cultura política afirma que crenças, normas, valores e atitudes constituem disposições acerca da cultura e do comportamento político, no Brasil a história releva um desencontro entre as culturas, pois no processo de descobrimento em que houve conquista, exploração e exclusão da população indígena, a ocupação do território se vinculava a ampliação de ganho econômico e essa ocupação foi viabilizada por uma estrutura política específica e em um estado autoritário (Pase, 2011), desse modo, estabeleceu-se no Brasil, a partir da ocupação territorial e econômica, uma cultura política de subserviência que desestimula a participação no sistema político: “a cultura política subserviente estimula a passividade e, de outro lado, a esperança da obtenção de concessões ou benesses (políticas públicas) por parte do Estado o que impulsiona um desenvolvimento elitista, concentrado e excludente” (Pase, 2011 p. 02).

O envolvimento político possui um potencial educativo, ajudando o indivíduo a construir habilidades e comportamentos que podem associar sua experiência com as instituições políticas durante sua vida (Borba; Casalecchi; Ribeiro, 2018). Partindo dessa ideia encontramos o paradoxo da democracia brasileira, de um lado está a CF/88 que

fomentou a cidadania e a participação e de outro lado estão os sentimentos de desconfiança dos cidadãos face às instituições e conseqüentemente à política.

A preocupação com a habilidades cívicas dos cidadãos na democracia é algo que existe desde Platão e Aristóteles, que buscavam compreender a capacidade do *demos*, ou seja, do povo em se inserir e fazer boas escolhas políticas, de modo que a boa democracia estava atrelada a bons cidadãos e essa ligação continuou existindo após o advento da democracia representativa, mas com ela a expectativa passou a ser de cidadãos minimamente informados e capaz de tomar decisões (Borba; Casalecchi; Ribeiro, 2018).

Mencionamos anteriormente o nosso argumento de que na formação de nosso Estado alguns valores foram difundidos e reverberam até os dias atuais. No contexto de construção da cultura política, a cultura é vista como algo dinâmico, que evolui sob a influência de valores externos e internos e ao passo que valores positivos se moldam, também há valores distintos moldados a partir de um determinado contexto, Baquero (2003) ensina:

Mesmo que conceitos como atraso, miséria, fome, clientelismo, personalismo, patrimonialismo não possam ser considerados como valores culturais, eles são assimilados pela cultura e naturalizados, gerando, no campo da política, uma cultura passiva, silenciosa e pouco participativa (2001, p. 90).

Portanto notamos que o legado histórico influencia a cultura política, principalmente em nosso caso específico em que observamos seu surgimento e manutenção de maneira fragmentada e silenciosa. Na construção das sociabilidades, nos manifestamos mais leais em direção a família e amigos próximos, de modo que o setor público é visto com desconfiança, promovendo uma noção frágil de bem comum, produzindo: “um consenso de que quando as pessoas desconfiam permanentemente da classe política, as possibilidades de se construir uma democracia eficiente diminuem substancialmente” (Baquero, 2003. p. 93). Uma fraqueza de nossa democracia, que também é o ponto nevrálgico desta tese, é a baixa cultura política participativa, nesse sentido, uma democracia sem cidadãos democráticos é indicativo de fracasso, pois a mera existência de instituições democráticas não garante a estabilidade política, é preciso que os cidadãos confiem nelas, pois apesar de ter procedimentos, a democracia, no caso brasileiro, não consegue legitimar seus próprios valores, dentre eles a participação. A formação de nossa cultura é reflexo de diferentes aspectos:

O dilema enfrentado pelo país é de que os recursos econômicos para satisfazer as demandas materiais básicas são insuficientes, levando a um processo acelerado de desagregação da vida social. A história recente tem mostrado que sociedades nessas condições dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas (Baquero, 2003. p. 85).

Um ponto importante que reflete na cultura política, principalmente quando a tomamos como *atitudes, valores e crenças*, é a cidadania. Teresa Sales (1994) ao analisar a desigualdade social, traçou uma construção de nossa cidadania e atribuiu o termo cidadania concedida e ensina: “a cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias” (1994, p. 01). Partindo dessa ideia a autora menciona que a cultura política que ela analisa possui elementos que representam continuidade aos padrões de mando e subserviência de nosso passado. Para ela, no Brasil a cultura política da dádiva está atrelada a presença de um provedor forte que seria o domínio territorial que: “implica a contrapartida do favor, da dádiva, do mando e subserviência” (1994, p. 02).

É interessante a análise de Teresa Sales, pois ela elenca como o domínio territorial exercido a partir da figura do senhor territorial (latifundiários, senhores de engenho, senhores rurais) se relacionou com o exercício do poder privado, de modo que:

O poder do senhor territorial se concretiza não propriamente em relação àqueles que pelo próprio estatuto de escravos com ele se relacionam [...], mas em relação à infinidade de agregados que, Brasil afora, foram assumindo relações de trabalho. Os autores que analisam o período pré-abolicionista são unânimes em afirmar o impasse em que se colocavam esses “homens livres”, cuja própria sobrevivência física e social passada pelo grande domínio (Sales, 1994. p. 03).

Foi a partir do estabelecimento dessa relação de favor que desenvolvemos a cidadania concedida em que os direitos civis e políticos foram concedidos mediante o senhor de terras, como se esses direitos chegassem aos homens livres como uma dádiva daquele senhor. Mesmo com a implantação da República e do liberalismo enquanto doutrina, permaneceu a raiz do privatismo conservador que se encontrava nas oligarquias da Primeira República (Sales, 1994. p. 06). Por fim, citamos:

[...] esse domínio territorial estava submetido às concessões de favor por parte da recém-instaurada República. A obtenção dos favores, por sua

vez, reforçava os mecanismos da cidadania concedida, na medida em que era a subjugação de amplos contingentes de população e voto o que assegurava aos coronéis aqueles favores. A subjugação que estava na base dessa cidadania concedida, por sua vez, era herança de uma cultura política que vinha do tempo de seu monopólio do mando (Sales, 1994. p. 07 [sic]).

Apesar da autora abordar pontos sob os quais não nos debruçamos, consideramos importante resgatar o seu texto pois, ele nos ensina sobre a tradição histórica de mando e subserviência que, nos levou a desenvolver uma cidadania incompleta de modo que, algumas fragilidades que experienciamos no governo Bolsonaro (2019-2022) não se devem somente a fenômenos novos, mas também a herança histórica.

Sabemos que a tradição acadêmica estabeleceu que as questões históricas se encontram no escopo do texto, entretanto acreditamos que para melhor compreensão de nosso posicionamento, primeiro precisávamos situar o leitor acerca do conceito de cultura política, bem como o surgimento do campo e as possibilidades de pesquisa, para então analisar o caso brasileiro. Por essa razão, analisaremos sumariamente o desenvolvimento da cidadania em nosso país, pois acreditamos que a raiz do comportamento do brasileiro, sobretudo na participação, está relacionada ao desenvolvimento da cidadania aqui entendida como comportamento político, pois sabemos que seu conceito é extenso e olhamos a partir de um recorte preciso.

Para iniciarmos a análise do desenvolvimento da cidadania, queremos trazer uma citação de José Murilo de Carvalho em sua obra *Cidadania no Brasil: o longo caminho*:

Quanto mais tempo ela [democracia brasileira] sobreviver, maior será a probabilidade de fazer as correções necessárias nos mecanismos políticos e de se consolidar. Sua consolidação nos países que são hoje considerados democráticos, incluindo a Inglaterra, exigiu um aprendizado de séculos. É possível que, apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permita aos poucos ampliar o gozo dos direitos civis, o que, por sua vez, poderia reforçar os direitos políticos, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria (Carvalho, 2002. p. 224).

O autor consolida, de maneira magnífica, dois pontos abordados nesta tese, isto é, para nós, a democracia brasileira ao passar por momentos de ruptura e fragilidade estaria refletindo uma ruptura e fragilidade da cultura política, dito de outra forma, em que pese a cultura política se encontrasse sólida, haveria mais interesse, cuidado, disposição em

manter as instituições democráticas, os cidadãos seriam mais responsivos com as ações do Estado.

A cidadania no Brasil atravessou momentos distintos, em 1822, quando nos tornamos independentes de Portugal nossa população restou analfabeta, em sociedade escravocrata, monocultura e latifundiária, de modo que não havia cidadãos brasileiros, Carvalho (2002) ensina que os direitos políticos saíram na frente, pois a Constituição de 1824, que vigorou até o fim da monarquia, definiu quem teria direito de votar e ser votado, no entanto os brasileiros que se tornaram cidadãos eram os mesmos que tinham vivido durante os três séculos de colonização, o autor menciona:

Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um decreto do governo [...] mais de 90% viva em áreas rurais sobre controle de grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo (Carvalho, 2002. p. 32).

Havia, então, uma cidadania regulada por forças externas, embora houvesse o direito ao voto, seu exercício não era livre. O autor aponta para alguns equívocos que os críticos da participação popular cometeram, um deles foi achar que uma população que saiu do domínio colonial pudesse se comportar como cidadão ateniense, de uma hora para outra. Outro equívoco foi achar que o exercício dos direitos políticos pudesse ser feito sem a difusão da educação primária: “pode-se mesmo argumentar que os votantes agiam com muita racionalidade ao usaram o voto com mercadoria [...] este era o sentido que podiam dar ao voto, era sua maneira de valorizá-lo” (Carvalho, 2002. p. 44).

Na Proclamação da República houve pouca movimentação popular, mencionamos isso no início desse capítulo, essa falta de consciência levou os republicanos brasileiros a tentarem legitimar o regime a partir da manipulação de símbolos patrióticos como a bandeira nacional e o hino nacional, sendo assim, Carvalho (2002) ensina que não havia povo organizado politicamente e, quando a participação política ocorria, ela se limitava a pequenos grupos: “a grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo” (2002, p. 83).

Avançando no tempo, o autor ensina que 1930 foi um divisor de águas em nossa história, pois mudanças sociais e políticas avançaram rapidamente, como a criação do Ministério do Trabalho e da legislação trabalhista e previdenciária, fato que alavancou os direitos sociais, entretanto, os direitos políticos desenvolveram-se de maneira mais

complexa, pois: “o país entrou em fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos” (Carvalho, 2002. p. 87), nesse sentido, ainda que mobilizações sociais tenham ocorrido, não houve tempo para desenvolver uma cultura participante. O objetivo de alguns grupos que se organizavam politicamente, como a Aliança Nacional Libertadora (ANL), não era a consolidação democrática, mas sim o controle do Estado. Em 1945 com a retomada da democracia a participação popular na política cresceu, mais pessoas passaram a ocupar os partidos políticos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações e o direito ao voto foi ampliado. Apesar do cenário que se instaurou em 1945 parecer positivo, em 1964 a democracia foi posta à prova novamente, a esse fato:

Os dois lados [esquerda e direita] se envolveram em uma corrida pelo controle do governo que deixava de lado a prática da democracia representativa. Direita e esquerda preparavam um golpe nas instituições. A direita, para impedir as reformas defendidas pela esquerda e para evitar o que achavam ser um golpe comunista-sindicalista em preparação. A esquerda com Leonel Brizola a frente, para eliminar os obstáculos as reformas e neutralizar o golpe da direita que acreditavam estar em preparação (Carvalho, 2002. p. 150).

Ademais, a sociedade civil não possuía organizações civis fortes que pudessem articular seu posicionamento perante ações do Estado, para além do momento eleitoral, ou seja, não havia uma estrutura para exercício de negociação. Em 1974 o país se preparava para a redemocratização e, paralelamente às medidas de abertura, houve retomada e renovação dos movimentos de oposição. Uma inovação importante foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e do movimento sindical, que era diferente do que existiu o Estado Novo, uma vez que se organizava de baixo para cima com liderança de um operário, que ocupava a linha de produção e visava transformar o antigo sistema em representação do operariado, formando organizações sindicais, para tanto, em 1981 organizou-se a Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (Conclat) com o objetivo de criar uma entidade nacional (Carvalho, 2002).

Antes da Conclat ocorrer, houve um encontro nacional com 205 sindicalista que foram a Brasília em Novembro de 1977 reivindicando questões do sindicalismo e também o direito dos trabalhadores realizaram seus congressos nacionais, uma vez que os empresários realizavam o Congresso das Classes Produtoras (CONCLAP). O Ministro do Trabalho a época, Arnaldo Prieto, declarou-se favorável ao encontro dos sindicalistas, desde que a reunião não tivesse caráter de organismo permanente. Assim, no ano seguinte,

os sindicalistas tentaram organizar a Conclat que foi marcada para Agosto de 1981, até lá ocorreram encontros estaduais que foram etapas preparatórias em que resoluções foram aprovadas e levadas a Conclat. Participaram da Conferência, que ocorreu em São Paulo, 1091 entidades sindicais e 5036 delegados (Comissão Nacional Pró-CUT, 1981). Resgatamos brevemente a organização da Conclat para demonstrar que, embora as Instituições Participativas ainda não existissem como atualmente conhecemos, havia o alerta para a importância de criar um canal de diálogo com o Estado.

Outro momento importante de articulação foram as Comunidades Eclesiais de Base que surgiram em 1975 e buscavam aproximação com o povo, sobretudo os pobres, de modo que: “o trabalho religioso ligava-se diretamente as condições sociais desses grupos e era ao mesmo tempo um esforço de conscientização política” (Carvalho, 2002, p. 183). Outros grupos foram surgindo e incorporando-se a reivindicação popular como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e Sociedade Brasileira para o progresso da ciência (SBPC) e o auge da articulação popular foi a campanha das Diretas Já em 1984 com o objetivo de eleger diretamente o presidente da República (Carvalho, 2002).

Trouxemos essa retomada histórica da cidadania no Brasil, pois a partir dela podemos observar como existem diferentes fatores, externos e internos da política, que impactam na organização e fortalecimento da sociedade civil, ou seja, externamente podemos experimentar um governo democrático, mas, internamente, esse mesmo governo pode engendrar ideias obscuras de participação. Ademais, tal retomada foi fundamental para nossa análise a seguir sobre Instituições Participativas.

3. TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Após compreendermos a democracia e a cultura política, podemos passar a análise da participação e das Instituições Participativas, para então analisar as ações de Bolsonaro que em 2019 desmontaram uma rica estrutura que se desenvolveu em nosso país. O capítulo anterior foi importante, pois nos forneceu base teórica para construirmos um olhar crítico sobre os valores democráticos e como nossa população enxerga a democracia. Gostamos de olhar para nosso trabalho como uma parede que está em construção, nas páginas anteriores construímos um pouco de nossa parede, começando do chão, para no último capítulo chegarmos mais perto do teto, embora a pesquisa não se finde nesta tese, tampouco a parede que estamos construindo.

No Brasil, ao mencionar o termo participação, lembramos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do engajamento de atores sociais envolvidos com temáticas diferentes. Antes de marcar na história a consolidação da participação, precisamos entender o que é essa participação e como ela se apresenta no campo teórico. Para alcançarmos tal pretensão, retomamos estudos essenciais sobre o tema, explorando desde as concepções clássicas de participação, que por vezes andam juntas as teorias clássicas da democracia que analisamos posteriormente, até os estudos específicos sobre IP's, suas características e modelos.

O objetivo consiste em elaborar uma trajetória da participação. Embora, na prática, os atores saibam o que fazer, independente da teoria, nosso trabalho consiste em demonstrar quais as condições para que a participação se torne possível. Buscamos em nossa Constituição Federal de 1988 como a participação foi incluída e qual *espírito* participativo encontramos por lá.

Após nos debruçarmos em questões teóricas, chegamos ao momento de analisar o perfil do ex-presidente Jair Bolsonaro e suas ações antidemocráticas que suspenderam e impossibilitaram a existência e o trabalho nas IP's. Essa construção teórica será importante, pois no último capítulo analisaremos de modo específico, dois conselhos nacionais que são exemplos de Instituições Participativas e que tiveram sua trajetória de atividades e promoção de políticas públicas interrompidas no período Jair Bolsonaro (2019 – 2022).

Ao final desse capítulo teremos um pequeno dossiê sobre o que são as Instituições Participativas e sua importância para a democracia e, após analisarmos os decretos de Bolsonaro, teremos os elementos necessários para analisar os dois conselhos nacionais selecionados para estudo e análise.

3.1 Conhecendo as Instituições Participativas

Antes de analisarmos as Instituições Participativas queremos apresentar algumas linhas gerais sobre o termo participação. Bobbio em seu *dicionário de política* definiu a participação como:

O ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações política (...) (Bobbio, p. 888, 1998).

Esse conceito remete à participação convencional, atrelada a um partido e marcada, sobretudo, ao momento eleitoral. Contudo a participação que queremos – e que encontramos nas Instituições Participativas – consiste em uma participação não convencional que advém dos movimentos sociais e das manifestações.

Podemos chamar de não convencional ou não eleitoral a participação política exercida em espaços participativos, segundo Andrade (2010) a participação política não eleitoral é uma característica das sociedades democráticas em que: “a cidadania é uma realidade vivenciada pelos cidadãos que não só se sentem portadores de direitos e deveres, mas também membros ativos da sociedade” (Andrade, 2010. p. 377). No tocante a cidadania enquanto realidade de nossa democracia, gostaríamos de chamar atenção ao fato de que o exercício da cidadania nem sempre é uma experiência equânime e possível para todos os brasileiros, conforme demonstramos no capítulo anterior. Porém, apesar das contradições que possam existir acerca do exercício da cidadania, é importante reconhecer que uma sociedade que possui participação política não eleitoral, nas palavras de Andrade (2010):

Esse tipo de participação é um sinal marcante de uma “sociedade viva”, que vê a política como espaço plural e que é portadora de uma “cultura cívica” [...] que fogem do individualismo e se caracterizam pelo compromisso com a realidade circundante; uma cultura que vê a política para além das instituições e dos momentos eleitorais e que transforma ações coletivas em atores qualificados das arenas políticas democráticas (Andrade, 2010. p. 377. Destaques no original).

Em nosso país, experienciamos momentos importantes de valorização e crescimento da participação política não convencional. Embora a construção de nossa cidadania e nosso passado histórico apontem para contradições no exercício da cidadania, percebemos e experienciamos as mudanças, de modo que, quando nos vimos diante do desmonte de Bolsonaro, acreditamos que seria importante registrar os bons momentos da participação.

Em linhas gerais, a participação pode ser entendida como uma relação ativa que o indivíduo estabelece com a política (Lopes; Nascimento, 2016) e, no caso brasileiro, notamos que após a promulgação da CF de 1988 a participação, assegurada em diferentes artigos, sugeria uma participação institucionalizada marcada por um repertório de interação entre o Estado e a Sociedade, suas principais características são os canais de diálogo e a governança compartilhada entre atores governamentais e não governamentais (Abbers; Serafim; Tatagiba, 2014).

A Constituição Federal de 1988 acrescentou ao processo de redemocratização, que estava em curso, elementos de descentralização de políticas públicas e mecanismos de participação (Andrade, 2010). Esses mecanismos correspondem ao que chamados de Instituições Participativas, espaços em que há deliberação pública, *accountability* e descentralização. Desse modo, quando falamos de espaços públicos de deliberação: “possibilidade de grupos organizados influírem e decidirem sobre o tipo de sociedade e ação governamental necessários ao bem-estar da coletividade” (Andrade, 2010. p. 384).

Quando as primeiras experiências participativas surgiram e se institucionalizaram, sobretudo os Conselhos Gestores, algumas pesquisas chamavam atenção para nossa herança autoritária e a formação de nosso Estado com algumas raízes clientelistas, nesse sentido:

O processo de institucionalização da participação se dá num contexto marcado pela convivência contraditória entre um aparato jurídico-institucional aparentemente compatível com a sociedade democrática

moderna e práticas políticas de “caráter tradicional”, patrimonialistas e clientelistas. Ainda há um hiato profundo entre normas e práticas (Andrade, 2010. p. 385).

Esse ponto nos chama atenção, pois se conecta com os elementos que apresentamos no capítulo anterior, bem como com nosso argumento inicial de que elementos históricos foram retomados e permitiram ou colaboraram com a eleição de Jair Bolsonaro. Ousamos dizer que o hiato entre normas e práticas se tornou ainda maior após os quatro anos de Governo Bolsonaro, principalmente com seus ataques a todo e qualquer decreto, programa e ação gestada em governos anteriores.

Com essa breve perspectiva do que seria a participação, podemos nos concentrar nos elementos que precisam existir para que a participação se torne possível a todos os cidadãos. Compartilhamos da ideia de que a participação é um passo no processo de amadurecimento do sistema democrático (Lopes; Nascimento, 2016).

Mencionamos anteriormente que a democracia ganhou destaque no campo político durante o século XX que foi marcado por debates sobre sua desejabilidade e suas condições estruturais, formas e variações. Foram desenvolvidas teorias no que denominamos concepção hegemônica marcada pelo apego ao procedimentalismo que reduzia a democracia a um processo de eleições de elites, alimentando a percepção de que a representação seria a única solução. A concepção hegemônica não conseguia explicar as diferentes experiências democráticas que surgiam com a globalização e, sendo assim, surge a corrente não hegemônica que entendia a democracia como uma nova maneira de organizar a sociedade e a relação entre Estado e sociedade. Segundo essa concepção, a sociedade é plural e, partindo dessa pluralidade, é preciso criar uma nova gramática social, de modo que o procedimentalismo democrático não seja somente um método de autorização de governos, mas sim uma maneira de exercício político (Santos; Avritzer, 2002).

De um lado, encontramos nas teorias sobre democracia o modelo hegemônico de democracia liberal-representativa que contempla a agregação de interesses a partir do sistema eleitoral. E, de outro lado, o modelo contra hegemônico, seria a democracia participativa que prioriza a participação popular para além do voto (Pereira, 2018). Essa pesquisa entende que a participação social é importante para o desenvolvimento da

democracia e da cidadania, razão pela qual ela não pode ficar à mercê de posições e mudanças ideológicas a cada eleição geral que ocorre em nosso país.

Assim, podemos analisar momentos teóricos diferentes que abordam tanto a participação, quanto a democracia. A vertente da democracia representativa elucidada por teóricos como Schumpeter e Dahl, centraliza o modelo na representação, isto é, o papel central do cidadão se restringe ao momento eleitoral. Já a vertente da democracia participativa defendida por Pateman e Habermas propõe o retorno da participação ao centro do processo político. Entre as abordagens, ainda existe a corrente híbrida que mescla elementos da representação e da participação. Avritzer é um dos teóricos dessa corrente (Fonseca, 2018).

Os diferentes modelos teóricos demonstram que a participação não cabe em somente um conceito e tampouco em apenas uma experiência. Milbrath (1965) foi responsável por iniciar a tradição de pesquisa sobre participação, definindo-a como um conjunto de atividades ligadas ao momento eleitoral (Borba; Ribeiro, 2014). A partir desse momento outras definições foram surgindo, como Verba e Nie (1972) que entendiam a participação política como a atividade realizada por cidadãos privados com o objetivo de influenciar a seleção e a ação de funcionários públicos, contudo tais definições colocavam o governo como o destinatário final (Borba; Ribeiro, 2014). Assim, definições mais abrangentes surgiram como a de Pasquino (2010) que entende a participação como um conjunto de ações que pretendem influenciar as decisões dos detentores do poder tanto no sistema político, quanto em organizações políticas particulares (Borba; Ribeiro, 2014). A definição elaborada por Pasquino se alinha a nossa concepção de participação no âmbito das instituições participativas, pois estes espaços permitem que a sociedade civil acompanhe e proponha decisões em temas políticos relevantes.

Além de múltiplas definições, o conceito de participação política também existe diferentes tipologias sobre as modalidades de participação. No bloco dos estudos clássicos encontramos Milbrath (1965) que analisou dados do *American National Election Survey* e concluiu que o comportamento participativo ocorreria de forma contínua, ou seja, o sujeito primeiro se expõe a uma situação e depois a outra, por exemplo, primeiro ele se expõe a solicitações políticas, em seguida ele vota, depois

participa de uma discussão política e assim por diante, de modo que a participação política seria um ato singular (Borba; Ribeiro, 2014).

Outra teoria importante foi elaborada por Pizzorno (1996) em que a participação se relaciona com a identidade compartilhada pelos atores, seu modelo conta com o elemento da consciência de classe. O autor desenvolveu a ideia de ação extra estatal com solidariedade política para explicar os movimentos sociais como uma empresa coletiva destinada à transformação da sociedade e, ao reconhecer a participação política em movimentos sociais, o estudo de Pizzorno antecipou o debate sobre modalidades não convencionais de engajamento (Borba; Ribeiro, 2014).

As novas tipologias sobre participação política se concentraram no argumento de que a participação é multidimensional, nesse sentido, Sabucedo e Arce (1991) ao realizarem uma pesquisa com estudantes universitários de Santiago catalogaram modalidades de participação como: *i*) persuasão eleitoral; *ii*) participação convencional; *iii*) participação violenta e *iv*) participação direta não violenta e esse estudo foi importante para demonstrar que a participação ocorre de diferentes maneiras (Borba; Ribeiro, 2014) não se restringido ao voto, por exemplo.

No cenário brasileiro, a participação surge como uma categoria prática que visa orientar a ação das camadas populares a uma emancipação. Em 1960, a participação pretendia: “tornar o povo ator da sua própria história” (Lavallo, 2011. p. 34) se preocupando com a construção de uma sociedade sem exploração (Lavallo, 2011). Após o regime militar e nos primeiros anos de transição a participação passou de popular para cidadã e aqueles atores, que estavam engajados com a participação popular, reelaboraram seu discurso e incluíram a participação cidadão, movimento que trouxe novos atores para a esfera pública como as organizações não governamentais (ONGs) e com a Constituição Federal de 1988 a participação foi incluída como um direito do cidadão (Lavallo, 2011): Art. 1º, Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). A participação social surgiu como uma categoria prática e depois se afirmou como uma categoria da teoria democrática e as duas categorias estavam presente no Brasil após o período da constituinte (Lavallo, 2011).

A participação engloba dois valores fundamentais à democracia que é a autodeterminação e a inclusão, o primeiro entendido como autonomia individual na esfera

privada e pública e o segundo em oposição ao governo de poucos. A participação social também produz efeitos, o primeiro efeito consiste no fato de que participação seria uma escola da cidadania, uma maneira de cultivar o civismo, aumento a compreensão do bem público. Outro fator importante é que a participação aumenta o senso de pertencimento à sociedade, fortalecendo a formação de identidades e as instituições políticas (Lavalle, 2011).

O cidadão pode participar a partir de quatro canais participativos. O primeiro é a participação eleitoral/partidária através do qual o cidadão se envolve com política no momento das eleições ou quando se filia a um partido político. O segundo envolve a participação corporativa que corresponde as organizações de interesse de grupos específicos. O terceiro corresponde a participação organizacional composta por grupos da sociedade civil que agem coletivamente e o quarto canal é a participação digital que tangencia os outros canais de participação e refere-se as redes sociais e aos meios de comunicação em massa (Silva, 2018).

É importante reconhecer que participação e representação são complementares de modo que a participação atinge uma dimensão mais ampla e inclui tanto a partilha da tomada de decisão nas questões de interesse público, quanto ferramentas de prestação de contas que visam uma maior transparência e o resultado dessa dimensão mais ampla é o controle do Estado pelos cidadãos (Silva, 2018).

Com essa breve introdução aos conceitos de participação, podemos compreender o que são as Instituições Participativas (IPs) e quais elementos são necessários para que elas existam no interior da gestão pública. Instituições Participativas podem ser definidas como modalidades institucionalizadas de engajamento político (Almeida, 2015). Quando nos dedicamos ao estudo das IPs, reconhecemos que a possibilidade do cidadão participar, fomenta nele valores e atitudes mais sofisticados, principalmente no que tange a interesses comuns. É válido ressaltar que a participação no interior da IPs é tida como não convencional, isto é, diferente da participação mediada por partidos (Almeida, 2015).

Citamos como espécies de IPs mais presentes no cenário brasileiro, o orçamento participativo, os conselhos gestores e as conferências nacionais. O orçamento participativo visa fomentar processos orçamentários públicos, abertos e transparentes, de modo que os cidadãos possam se envolver diretamente (Wampler, 2008). Os conselhos gestores desempenham o papel de mediador na relação entre o Estado e a sociedade civil

(Gohn, 2016) e, as conferências nacionais são espaços de participação, deliberação e representação e o intuito é definir uma agenda pública (Souza, 2013).

Assim, as IPs se constituem como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil (Avritzer, 2008). Para as IPs se constituírem no interior de uma gestão pública existem, ao menos, três formas: *desenho participativo de baixo para cima* em que a entrada de qualquer cidadão no processo participativo é livre, como no caso do orçamento participativo; *processo de partilha de poder* que envolve a constituição de uma instituição em que atores estatais e atores da sociedade civil participem juntos, como os conselhos gestores e o *processo de ratificação pública* em que a sociedade civil não participa diretamente da tomada de decisão, mas é chamada a referendá-la (Avritzer, 2008).

Avritzer (2008) ainda propõe em uma nova forma o *desenho participativo interativo* em que o sucesso dos processos participativos está relacionado à forma como outras variáveis se articulam como a organização da sociedade civil e a vontade de implementar desenhos participativos (2008, p. 05). Podemos perceber que as IPs oferecem múltiplas formas de partilha do poder decisório e de participação.

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por incluir em seu texto artigos que determinassem a participação da sociedade civil: *Art. 194* que prevê a participação dos trabalhadores nos órgãos colegiados da seguridade social; *Art. 198* que determina a participação da comunidade nas ações e serviços da saúde e no *Art. 204* garantindo a participação da população em ações governamentais na área de assistência social. Observando esses artigos, notamos que o legislador se preocupou em criar espaços que a sociedade civil fosse chamada a atuar em áreas estratégicas – seguridade social; saúde e assistência social – que fomentem o bem estar social.

Diante da promulgação desses artigos, podemos concluir que, para ocupar esses espaços de participação, assegurados pela CF de 1988, o povo seria chamado a atuar, de modo que, no Brasil, a participação nasceu ligada à prática e à ideia de mobilizar e dar sentido à ação coletiva de atores populares que tanto se empenharam na constituinte.

Assim, após o início do período democrático brasileiro, passamos a vivenciar uma expansão da participação social em espaços que denominamos *participativos*, em especial, as experiências de orçamento participativo (OP); conselhos gestores e conferências.

A primeira conferência que se tem registro ocorreu em 1937 e foi convocado pelo ministro da Educação e Saúde pública em atribuição a Lei 378 que determinava em seu art. 90 a instituição da conferência com o intuito de facilitar ao governo federal o conhecimento de atividades relacionada à educação e à saúde realizadas em todo o país⁴ (Souza, 2013).

É possível perceber que essa conferência, ainda que realizada muito antes da promulgação da Constituição Federal e da emergência dos movimentos sociais, possuía o objetivo de informar o Governo Federal, atuando como um espaço para troca de ações realizadas em Estados e municípios.

Ainda no tocante às conferências nacionais, agora com foco pós CF/88, de 1988 a 2009 mais de 80 conferências foram realizadas em diversas áreas. A maioria das conferências se concentrou nos dois mandatos do presidente Lula, cerca de 27 conferências por mandato e, em mandatos anteriores do Fernando Henrique Cardoso e do Fernando Collor / Itamar Franco, a média foi de 8 conferências por mandato (Avritzer, 2008).

Os Conselhos Nacionais, são espaços de auxílio ao poder público. Sem estabelecer critérios, uma vez que existam diversos formatos para eles, é possível chegar ao número de 109 conselhos nacionais, contudo a Secretaria Geral da Presidência da República estabeleceu três critérios para classificá-los: *i*) sejam conselhos centrais em sua área; *ii*) sejam conselhos compostos através de um processo de indicação e nomeação próprios da sociedade civil; *iii*) sejam conselhos criados por decreto presidencial ou lei.

Os Conselhos Gestores (Conselhos Nacionais) são importantes pois são resultado das lutas e pressões populares e podem transformar a política (Gohn, 2011). Eles representam uma experiência própria da democracia participativa brasileira e englobam assuntos e temas relevantes para as políticas públicas em nosso país, podemos citar conselhos em áreas de educação, saúde, meio ambiente, criança e adolescente, assistência social, dentre outros. Os conselhos são conquistas da construção democrática de nosso país (Almeida, Tatagiba, 2012).

⁴ Art. 90. Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saude, realizadas em todo o Paiz, e a oriental-o na execução dos serviços locaes de educação e de saude, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes. (BRASIL, 1937 [*sic*].)

Além da abrangência em diferentes áreas, os conselhos nacionais são responsáveis pela inclusão da sociedade civil no debate público, transformando a democracia e as regras de participação através do voto, instituindo a participação da sociedade civil, de modo que: “as sociedades contemporâneas, nas quais vigoram amplos dissensos e/ou fortes desigualdades, não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas” (Almeida, Tatagiba, 2012. p. 70).

O orçamento participativo, enquanto instituição participativa, ganha mais destaque na esfera municipal. A primeira experiência de orçamento participativo ocorreu em Porto Alegre no final dos anos 1980. Destaca-se que essa região contava com uma tradição política de siglas partidárias como PDT e PT e com uma tradição de participação da sociedade civil (Avritzer, 2008). A associação entre sociedade civil e política foi essencial para sustentar a OP durante os primeiros anos de redemocratização em que a participação estava começando.

Quando observamos a experiência de OP em São Paulo é que se observa a importância desses elementos combinados. Embora São Paulo seja uma cidade em que a sociedade civil também se reorganizou, esse movimento foi acompanhado por uma desigualdade regional em que as zonas oeste e leste se fortaleceram se comparado com a zona sul e, apesar da cidade ter sido o berço do Partido dos Trabalhadores (PT), ele se organizou com maior influência de um grupo não participativo (Avritzer, 2008).

Após essas primeiras experiências, a prática do orçamento participativo alcançou todas as regiões do país, de modo que, em 2004, cerca de 36 milhões de pessoas viviam em cidades que utilizam o orçamento participativo em sua gestão (Lopez; Pires, 2010).

Com a breve análise desses dados podemos notar que a participação em Instituições Participativas no Brasil foi marcada por um período produtivo e que estava de acordo com o *espírito* que emanava da Constituição Federal, no entanto a experiência de participação institucional carece de uma normativa que estabeleça e assegure as funções da participação no governo brasileiro (Romão, 2015). As IP's passaram por um período em que eram vistas como espaços de invenção democrática, contudo também existiam os questionamentos acerca do gasto para realizar e manter as IP's funcionando. Somado a esses fatores, havia a compreensão, por parte de alguns atores sociais, de que as IP's estavam desarticuladas com outros espaços de tomada de decisão. Esse terreno de

disputa fez surgir a necessidade de uma regulação normativa que consolidasse esses espaços e trouxesse uma metodologia da participação (Romão, 2015).

Em 2014, o Decreto Presidencial nº 8243/14 instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema nacional de Participação Social, no entanto o decreto foi derrubado por um decreto legislativo, com a justificativa de ser um decreto presidencial e não um projeto de lei que deveria passar pelo crivo do Congresso Nacional. Com esses impedimentos, a disseminação das IP's ocorreu de maneira pouco articulada e padronizada, de modo que esses elementos serviram de *justificativa* para torná-las desinteressantes, principalmente por atores que não as consideram como espaços de aperfeiçoamento da democracia. (Romão, 2015).

Ao observar de maneira mais detalhada as experiências concretas e pioneiras, notamos que os elementos essenciais para a existência desses espaços passam por uma sociedade civil organizada e pela vontade política dos representantes eleitos ampliarem a participação e partilharem do momento de tomada de decisão. Os diferentes contextos políticos podem atuar para fortalecer ou enfraquecer a existência de Instituições Participativas.

Após anos de fortalecimento desses espaços participativos e com conquistas significativas em diferentes áreas de políticas públicas, entramos em um período de instabilidade institucional, ameaça à democracia e esvaziamento da esfera pública.

O Brasil enfrentou e enfrenta um período de ruptura com as conquistas no campo da participação social e da democracia. Esse período se iniciou com a eleição presidencial de 2018 marcada pela vitória de Jair Messias Bolsonaro (na época das eleições filiado ao PSL). Nos primeiros meses de governo, o presidente tomou decisões que anulavam a chance de manutenção das IP e para que as estruturas das IPs funcionem é preciso que o governo trabalhe *com* as instituições participativas, ou seja, sem o apoio dos governos, elas podem se tornar espaços formais e não mais espaços de troca de interesses (Wampler, 2011).

Assistimos a um momento de enfraquecimento, esvaziamento e ruptura das conquistas referentes aos espaços participativos. O governo de Jair Bolsonaro sedimentou suas bases no autoritarismo e em decisões que na maioria das vezes não refletem a realidade social dos brasileiros. Não obstante a ideologia reacionária, o governo utilizou de instrumentos legais para frear as produções nas IPs.

3.2 Bolsonaro e o ataque as IP's

Nesta seção, nosso objetivo consiste em elaborar um perfil de Jair Bolsonaro, presidente da República entre 2019 e 2022. Para desenvolvê-la, abordaremos seu desenvolvimento político e eleitoral, passando por análises sobre a percepção de seus eleitores/apoiadores, valores democráticos que foram atacados e a antipolítica que se manifestou. A seguir, abordaremos o ataque de Bolsonaro à participação nas Instituições Participativas com auxílio da análise documental a partir dos decretos por ele assinados.

Geralmente associamos a ruína da democracia a partir de imagens de conflitos armados, contudo uma democracia pode chegar ao fim pelas mãos de líderes eleitos e pelo voto nas urnas. Quando presenciemos um colapso via eleitoral, podemos nos enganar, pois autocratas eleitos podem manter uma aparência de democracia ao mesmo tempo que corroem sua essência. Fato é que candidatos extremistas chegam ao poder de tempos em tempos e o teste que deve ser feito é se ele irá corromper as instituições ou será constrangido por elas (Levitsky; Ziblat, 2016).

A eleição de um demagogo extremista poderá ser controlada pelas instituições, contudo o povo exerce um papel fundamental, principalmente quando observamos a adesão a valores democráticos, ou seja, se a população se identifica com valores democráticos, a democracia estará salva, no entanto se a população, ou parte dela, estiver aberta a apelos autoritários, mais cedo ou mais tarde a democracia terá problemas (Levitsky; Ziblat, 2016). No Brasil assistimos a isso acontecer na eleição de 2018 e nos primeiros anos do governo de Jair Bolsonaro com grupos pedindo o fechamento do Supremo Tribunal Federal (STF) e a volta do AI-5 (Ato Institucional N°5) famoso por ser o mais rigoroso do Regime Militar Brasileiro.

Um líder que ameaça a democracia pode ascender ao poder de duas maneiras. A primeira está na crença de que uma figura autoritária pode ser controlada, e a segunda em um conluio ideológico com a sobreposição da agenda autoritária a dos políticos predominantes. Quando um líder demagogo ascende ao poder, há uma tendência de polarização da sociedade, pois para eles a política praticada na democracia é frustrante e o sistema de freios e contrapesos uma *camisa de força* (Levitsky; Ziblat, 2016. p. 80).

As eleições no Brasil, desde 1994, dividiam-se na polarização entre PT e PSDB e havia a crença geral de que, para vencer ou disputar o segundo turno, um candidato precisava de três requisitos: grande soma de dinheiro para financiar sua campanha, tempo

no horário de propaganda eleitoral e uma rede de apoio nos estados, principalmente os mais populosos. Contudo a vitória de Bolsonaro mostrou que essas condições não eram mais necessárias: “ele venceu sem praticamente aparecer no horário eleitoral gratuito, gastando um valor módico em sua campanha, concorrendo por um micropartido e sem apoio formal de nenhuma das legendas médias ou grandes” (Nicolau, 2020. p. 19).

Apesar de romper com as condições que se repetiam desde 1994, a campanha de Bolsonaro manteve dois padrões que ocorriam desde a redemocratização: o nome que está na liderança no começo do horário eleitoral vence as eleições e o candidato que chega no segundo turno em primeiro lugar, vence (Nicolau, 2020. p. 30). Para observar melhor esses critérios, e também para enriquecer nossa análise, acreditamos ser importante voltarmos à eleição de 1989.

Em 1989, o Brasil realizou uma “eleição solteira”, ou seja, o eleitor foi às urnas para escolher exclusivamente o novo presidente e vice presidente e, após 29 anos, a eleição seria direta. Mas havia muita incerteza nessas eleições, de modo que foram registradas 22 candidaturas, os partidos não queriam alianças ou coligações, cada legenda lançou seu candidato, pois: “todos acreditavam que seriam capazes de surpreender” (Carvalho; Freire, 2018. p. 122).

Com essa pluralidade de candidaturas, havia três blocos de candidatos: os anônimos, formado por novas siglas e candidatos que não contavam com uma trajetória política. Outro grupo era o de candidatos com trajetórias políticas que acompanhavam a história política brasileira. Representavam esse grupo figuras como Leonel Brizola e Ulysses Guimarães. O terceiro grupo contava com candidatos que iniciaram sua trajetória política ainda no período da ditadura militar. É o caso de Fernando Collor que, apesar de pertencer a uma família com tradição política e dona de empresas de comunicação em Alagoas, em 1989 ele: “foi visto como um novato ou *outsider*” (Carvalho; Freire, 2018. p. 131) é importante ressaltar que, em 1979, Collor foi nomeado prefeito de Maceió filiado à Arena, mas nas eleições presidenciais de 1989 ele havia migrado para o Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Outro membro deste terceiro grupo era Luiz Inácio Lula da Silva que iniciou sua trajetória no Partido dos Trabalhadores (PT), alcançou visibilidade nacional como líder sindicalista e em 1986 foi eleito deputado federal constituinte (Carvalho; Freire, 2018).

Os diferentes candidatos levaram à arena de disputa presidencial suas trajetórias e visões políticas. O contexto social era de crise econômica e política que se iniciou em 1980 com inflação alta e denúncias de corrupção. Nesse período a televisão possuía a centralidade da mídia, cerca de 94% dos domicílios brasileiros tinham acesso à TV e os canais se engajaram na eleição e promoveram debates no primeiro e segundo turno, mas Collor não participou dos debates no primeiro turno. Os dois principais candidatos de 1989 construíram e reconstruíram suas campanhas, Collor começou em 1987, enquanto ocupava o cargo de governador de Alagoas, a adotar ações administrativas lastreadas em atos de moralização, construindo sua imagem de corajoso e moralizador. Sua candidatura se fortaleceu quando ele se aproximou de grupos econômicos e lideranças políticas como PFL, PDS e o PMDB que requisitaram o tempo de televisão que cada um tinha para colocarem Collor em evidência. Lula, por sua vez, tentava suavizar a ideia de que ele era um líder radical, buscando se apresentar de maneira mais moderada e com uma campanha publicitária que abordava temas como miséria e exploração dos trabalhadores (Carvalho; Freire, 2018).

O primeiro turno aconteceu, e Collor recebeu 28,6% dos votos e Lula 16,1%. Até chegar o segundo turno ocorreu um aprofundamento da polarização política: “Collor recebeu o apoio do PDS, PFL, PTB, PDC, PL e partes do PMDB; Lula reforçou-se com o PDT, PCB, setores do PSDB e do PMDB” (Carvalho; Freire, 2018. p. 142). O resultado do segundo turno elegeu Collor com 49,84% dos votos, contra 44,23% de Lula (Carvalho; Freire, 2018). Poderíamos abordar outros aspectos interessantes da eleição de 1989, mas, nosso objetivo com essa retomada de parte da histórica foi demonstrar como visões, posicionamentos e discursos políticos que observamos em 2018 – e que abordaremos ainda nesta seção – existiam no cenário político há muitas eleições e, foi possível perceber que a colocação de Jairo Nicolau se sustenta, o candidato que aparece em primeiro lugar no começo do horário eleitoral e que passa ao segundo turno em primeiro lugar, vence. Essa tradição, a eleição de Bolsonaro manteve.

Bolsonaro chega à presidência como líder de um movimento que visa destruir políticas e políticos, adotando uma concepção de antigovernabilidade (Avritzer, 2021). Capitão da reserva, Bolsonaro defende a ditadura militar e iniciou sua carreira política em 1990 com o apoio de militares de baixa patente do Rio de Janeiro e de famílias de militares que perderam o prestígio após a redemocratização (Rocha, Solano, 2021). Durante sua

campanha e seu mandato, Jair Bolsonaro demonstrava um comportamento saudosista do passado e que nos fez vislumbrar seus apoiadores pedindo a volta da Ditadura Militar⁵, como se esse período tivesse um outro lado e que a história, como conhecemos, não fosse a verdadeira. Essas posturas nos levaram à confusão de que eventos ocorridos no século XX, de algum modo, se representavam no século XXI. Há um perigo em fraudar as narrativas históricas, salienta Starling (2018):

A história tem uma função estratégica para a nossa vida pública. Se a confiança na veracidade histórica for eliminada, as pessoas acreditam no que querem ou no mais conveniente; tudo se resume a uma questão de opinião e à melhor versão em curso – é o passado às avessas (Starling, 2018. p. 360).

Um dos fantasmas históricos e que rondam o nosso imaginário é o medo e a ameaça do comunismo, e a campanha de Jair Bolsonaro, na intenção de agregar os interesses dos grupos de extrema direita, adotou essa retórica. Desde 1935 o anticomunismo assombra nosso país, quando a Aliança Nacional Libertadora tenta tomar o poder através do levante armado, produziu uma tempestade ideológica que causou: “terror no coração da população católica, ameaçou a respeitabilidade da classe média e alta” (Starling, 2018. p. 368). Em 1964 esse imaginário volta levando uma multidão a marchar com Deus contra o comunismo⁶ que infestava o governo de João Goulart. Nesse sentido, o anticomunismo mobilizado na atitude de Bolsonaro, traz à tona preconceitos de ordem moral e política em diferentes grupos sociais:

Enraizado no imaginário da sociedade há mais de oitenta anos e sem dar sinais de que esteja indo embora, o sentimento anticomunista desata no sujeito uma base própria de afetos: ressentimento, medo, rancor, raiva. As pessoas se comportam como se algo lhes tivesse sido roubado pelo progresso da inclusão social (Starling, 2018. p. 369).

Achamos interessante retomar um aspecto da história e que repercutiu nas eleições de 2018, pois nesta tese movimentamos o argumento de que elementos históricos, de formação do Estado e da política impactaram o desenvolvimento de nosso

⁵ No momento do voto pela abertura do processo de impeachment de Dilma Rousseff, Jair Bolsonaro, que em 2016 era Deputado Federal, utilizou o plenário para saudar o Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, reconhecido pela justiça como torturador.

⁶ Em 19 de março de 1964 ocorreu uma marcha em São Paulo que saiu da Praça da República até a Praça da Sé com bandeiras, faixas e rosários com a pretensão de salvar o Brasil de Jango. Era a Marcha da Família com Deus pela liberdade que contou com o apoio do governador do Estado Adhemar Barros. Em 31 de Março de 1964 a marcha ocorreu novamente, mas para comemorar a vitória do golpe.

comportamento e cultura política. Fomos nos desenvolvendo e agregando valores e sentidos à ação política, contudo somos acompanhados por fatos do passado, não em uma repetição, mas na construção do imaginário.

Sabemos como foi a presidência de Bolsonaro (2019-2022), mas, mesmo que algumas literaturas o caracterizem como *outsider*, Bolsonaro foi deputado federal por quase três décadas, ainda que inexpressiva, houve uma trajetória política. Goulart (2023) menciona que sujeitos políticos podem ser produto de articulações discursivas, contextuais e precárias, e o novo sujeito político que se forma pretende alterar a correlação de forças a contemplar interesses específicos. Podemos classificar Bolsonaro como um líder populista, pois seu vínculo representativo se estrutura a partir da ideia de exclusão e opressão a um inimigo comum, e o papel de um líder populista é transformar as demandas democráticas de minorias em demandas populares de uma maioria. É importante ressaltar que o inimigo apontado por Bolsonaro foi a esquerda, representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (Goulart, 2023).

Em 1988, além de nossa redemocratização, que estava em curso, também foi o ano que Bolsonaro se tornou vereador no município do Rio de Janeiro pelo Partido Democrata Cristão (PDC) e logo, em 1991, se candidatou a deputado federal e assim permaneceu por 27 anos, até 2018. Bolsonaro não construiu uma trajetória política em um partido, ao longo de sua trajetória ele compôs nove legendas: Partido Democrata Cristão (PDC) de 1989-1995; Partido Progressista Reformador (PPR) de 1995-1999; Partido Progressista Brasileiro (PPB) de 1999-2003; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de 2003-2005; Partido Frente Liberal de 2005-2005; Partido Progressista (PP) de 2005-2016; Partido Social Cristão (PSC) de 2016-2018; o Partido Social Liberal (PSL) de 2018-2019 e por fim, o Partido Liberal em 2021. É importante ressaltar que os partidos que compuseram a trajetória de Bolsonaro são considerados legendas de aluguel, visto que já formaram alianças com partidos da direita e da esquerda, visando sua permanência ao núcleo do poder (Goulart, 2023).

Bolsonaro começou sua carreira política como um representante dos interesses militares, tanto que, em sua campanha para vereador no Rio de Janeiro (1988), ele se beneficiou da entrega de santinhos nos quartéis, contudo a prática é proibida por lei militar, mas: “Bolsonaro já possuía um histórico de insubordinação relacionado a interesses pecuniários” (Goulart, 2023. p. 14). Essa postura alinhou os interesses de

Bolsonaro e da classe militar, posição que se ampliou com a defesa de políticas de segurança pública punitivistas, críticas aos direitos humanos, aumento do porte de armas e hostilidade com minorais raciais e sexuais, à isso soma-se a crítica ao Partido dos Trabalhadores a partir da chave analítica bolsonaristas de que o PT teria uma estratégia de disseminar a luta de classes e grupos como o homossexual contra o hétero, portanto a visão de Bolsonaro é de um Brasil homogêneo (Goulart, 2023).

Em 27 anos de Câmara dos Deputados, Bolsonaro propôs 162 Projetos de Lei e apenas dois foram aprovados, o PL 4639/2016 que versava sobre o uso de fosfoetanolamina sintética por pacientes com neoplasia maligna, embora não houve comprovação científica inequívoca de seus efeitos no tratamento da doença, e o PL 2514/1996 que visava prorrogar benefícios fiscais outorgados pela Política Nacional de Informática criada em 1984. Esses foram os únicos aprovados, mas as outras proposições foram importantes para formar vínculos identitários de Bolsonaro com grupos específicos, por exemplo, no tocante à Administração Pública Bolsonaro propôs 30 Projetos de Lei que se dirigiam à segurança pública e aos servidores públicos civis e militares, ou então, no que tange à área econômica, três PL foram apresentados que defendiam padrões de renda e consumo da classe média (Goulart, 2023). Tais exemplos acrescentam elementos que nos ajudam a analisar o quadro de apoio a Bolsonaro

Para melhor compreender o cenário que compôs a eleição de Jair Bolsonaro, é importante analisar a conjuntura. Em 2018, a campanha eleitoral foi mais curta que as anteriores com apenas 35 dias de propaganda eleitoral gratuita e dois momentos repercutiram fortemente na corrida eleitoral. O primeiro deles foi o atentado a Bolsonaro, episódio que ficou conhecido como “a facada”, que ocorreu em setembro no município de Juiz de Fora. Tal evento levou Bolsonaro a passar parte do primeiro turno no hospital e em casa, se recuperando. Outro evento importante e que também ocorreu em setembro, foi a substituição do nome de Luiz Inácio Lula da Silva por Fernando Haddad para concorrer pelo PT, isso ocorreu porque Lula teve seu registro de candidatura negado pelo Tribunal Superior Eleitoral em razão da condenação em segunda instância nas ações da Lava Jato⁷ (Nicolau, 2020). Quando analisamos a vitória de Bolsonaro em 2018 a partir

⁷ Em 2014 o Ministério Público Federal iniciou a operação com foco no combate à corrupção. Ela recebeu esse nome, pois havia o envolvimento de uma rede criminoso dona de postos de combustível e lava jato de automóveis que, foram o ponto de partida da investigação que passou pela Petrobrás, empreiteiras e partidos políticos. Sua dimensão compreende 1434 procedimentos instaurados, 730 buscas e apreensões, 197 prisões

de algumas variáveis, o quadro da atipicidade vai se construindo e tornando o fenômeno do bolsonarismo complexo.

Na escolaridade, Bolsonaro obteve vitória em todas as faixas – fundamental, médio, superior – de modo que o voto de pessoas com ensino fundamental e médio cresceu para o PSL. Quando observamos a questão de gênero, desde o começo da campanha Bolsonaro aparece com mais apoio de eleitores homens, tanto que, em 16 de agosto de 2018, a pesquisa do Ibope mostrou que ele tinha 13% de apoio do eleitorado feminino. Além disso, o movimento #elenão, criado pelo grupo do Facebook Mulheres Unidas Contra Bolsonaro, levou manifestantes às ruas em diversas cidades do país⁸, mas, apesar de tais atitudes, Bolsonaro cresceu no eleitorado feminino contando com 31% de apoio das mulheres antes do primeiro turno (Nicolau, 2020). Uma explicação para esse crescimento foi o medo do feminismo e da mulher não corresponder mais ao ideal imaginativo de protetora da família, trabalhadora “realizada” e que repudia a violência (Pinheiro-Machado, 2019).

Em 2018 a polarização, que estava em marcha inicial em 2013, ganhou dimensão e um dos fatores foram os discursos religiosos. Apesar de Bolsonaro ser católico, ele contou com grande apoio e mobilização de setores evangélicos, que contam com diferentes denominações, como Assembleia de Deus, Igreja Universal do Reino de Deus, Igreja Batista Atitude. Essa última é a comunidade da ex – primeira-dama, Michelle Bolsonaro, que Bolsonaro frequentou e fez com que muitos pensassem que ele próprio era evangélico, bem como o episódio de 2016, em que Bolsonaro e seus três filhos se batizam nas águas do rio Jordão onde, segundo a Bíblia, Jesus foi batizado, foi essencial na criação do vínculo com evangélicos que mantém a tradição de batizar na fase adulta (Nicolau, 2020). O forte apoio dos evangélicos a Bolsonaro se relaciona com o comportamento conservador do ex-presidente que em 2011, enquanto era deputado federal, se aproximou de debates sobre questões comportamentais:

Ele [Bolsonaro] passa a dar destaque ao que chama de “defesa da família tradicional”, que a seu ver seria ameaçada pelo casamento gay,

preventivas, 103 prisões temporárias, seis prisões em flagrante, 71 acordos de colaboração premiada (Kerche, 2018).

⁸ As manifestações do #EleNão ocorreram em 29 de setembro de 2018 em 114 cidades do Brasil e algumas do exterior e foi o maior protesto de mulheres na história do Brasil. No facebook o grupo Mulheres Unidas Contra Bolsonaro reuniu 4 milhões de mulheres e as manifestações do #EleNão foram parte de um processo de ampliação da participação das mulheres no debate público (Pinheiro-Machado, 2019).

pelo material escola do governo do PE “que incentiva crianças a serem homossexuais” e até pela “lei menino Bernardo” (lei 13.010/14), que pune castigos físicos e maus-tratos contra as crianças, a qual, para Bolsonaro, tiraria a autonomia dos pais. É como defensor dessa agenda que ele estabelece as primeiras conexões com a bancada religiosa e conservadora da Câmara dos Deputados (Nicolau, 2020. p. 75-6. Destaques no original).

A partir desse comportamento, Bolsonaro criou uma afinidade com os evangélicos (Nicolau, 2020). A ascensão dos evangélicos foi acompanhada da disposição em superar a condição de “minoría” que eles se enxergavam, acreditavam serem discriminados e perseguidos e pretendiam conquistar o Brasil para Cristo, razão pela qual:

Não se limitaram à ação proselitista para disputar a hegemonia religiosa. Visando a ocupação religiosa dos meios de comunicação, do espaço público (com marchas para Jesus), da política partidária e eleitoral e dos três poderes da República, engajaram-se em um ativismo político – religioso que confluiu na formação de uma direita evangélica com amplo suporte institucional (Mariano, 2022. p. 219-20).

Entre os grupos evangélicos, mencionamos que existem diferentes denominações e também não podemos colocar todos os integrantes no mesmo patamar de conservadores, pois existem os evangélicos progressistas que se diversificaram devido ao impacto dos movimentos identitários e da polarização entre o governo Bolsonaro e o PT. Os progressistas utilizam práticas e símbolos tradicionais da religiosidade evangélica e embasam o ativismo na Bíblia, visando superar a desconfiança de movimentos sociais aos quais eles somam forças. No entanto os progressistas evangélicos possuem poucos representantes no Legislativo, pouco poder econômico e não possuem canais de rádio ou TV para difundir suas ideias e ações (Mariano, 2022).

Se de um lado temos os progressistas, no outro encontramos alguns evangélicos que apoiaram a Ditadura Militar e que na redemocratização mobilizaram o lema “irmão vota em irmão” para ingressarem na política partidária e para formarem a base eleitoral/religiosa alguns pastores assembleianos: “disseminaram boato conspiratório e persecutório de que a Igreja Católica pretendia participar da Constituinte para reconquistar posição privilegiada no Estado e limitar sua liberdade religiosa” (Mariano, 2022. p. 224). O apoio dos evangélicos em Bolsonaro foi essencial nas eleições de 2018, mas, não foi novidade:

Em 1989 [...] lançaram mão de teoria conspiratória contra a candidatura de Lula e a favor da candidatura de Collor. Afirmavam, paranoicamente, que eventual governo do PT – ao mesmo tempo, comunista e em conluio com a hierarquia católica – acabaria com a liberdade religiosa dos evangélicos, transformaria igrejas em creches, escolas e supermercados e resultaria em perseguição, prisão, tortura e morte de cristãos (Mariano, 2022. p. 224).

Enfatizamos mais a questão dos evangélicos, pois acreditamos que, além de ser um campo com disputa de narrativas, esse grupo representa um comportamento que demonstra os valores conservadores que persistem no Brasil desde seus primeiros anos, portanto repercutem a nossa história e cultura política, pontos que levantamos no capítulo anterior. Há em nosso país uma tendência ao conservadorismo que demarcou, dentre outros aspectos, os papéis de gênero, pois o homem desde sempre pode ocupar o espaço público e a mulher ficou com a função de proteger a família, o lar. As mudanças que o PT – e o Lula e a esquerda – realizavam e representavam, eram vistas pelos conservadores como ataque às tradições, e não como reflexo da democratização e avanço na garantia de direitos e cidadania.

A análise dos dados e percepções levantadas por Jairo Nicolau (2020) nos ajudam a analisar o quadro mais amplo de polarização e disputas em curso no nosso país, bem como compreender como Bolsonaro chegou ao cargo mais importante. Acreditamos que suas falas antissistema, para abordar apenas uma dimensão, encontraram respaldo em parcela da sociedade, justamente porque há uma fragilização em nossa cultura, pois os valores democráticos, de igualdade e exercício da cidadania, por exemplo, não estão consolidados, persistindo a ideia de que o país precisa ser salvo e que haverá um messias.

A respeito dos valores democráticos, Ricardo Fabrino Mendonça (2021) apresenta sete dimensões da democracia: *igualdade; participação; representação; competição política; monitoramento e controle; liberdade e debate público*. Já citamos tais dimensões e seu conteúdo na seção sobre democracia, contudo agora voltamos ao texto do autor para uma segunda análise a partir dos eventos da primeira metade do governo Bolsonaro (2019 e 2020).

A igualdade é um valor basilar da democracia, ou seja, é preciso haver um corpo de pessoas equalizadas e, embora haja controvérsia sobre como concretizá-la, ou qual seu teor, ela é: “pedra angular do edifício democrático” (Mendonça, 2021). Bolsonaro tentou reduzir a cidadania apenas àqueles “cidadãos de bem” que estavam dispostos ao aval de

sua agenda governamental, nesse sentido, ele transformou a lei em instrumento de diferenças morais entre as pessoas e, quando ele defendeu o pacote anticrime, afirmou que a lei deveria ser temida pelos marginais, e não pelos “cidadãos de bem”. Outra ação de Bolsonaro foi a defesa da flexibilização da posse e porte de armas de fogo, ao fazer isso ele mencionou que a vida do “cidadão de bem” não tem preço e era preciso paciência, com os que estão à margem da lei e, com esse posicionamento, ele editou mais de 20 decretos, portarias e instruções que facilitaram o armamento, tanto que, em 2020, 58 mil novos registros foram feitos (Mendonça, 2021. p. 377). Ao focar nos “cidadãos de bem”, Bolsonaro desumaniza aqueles que indesejáveis, ou seja, aqueles que não compactuam com suas ações e agenda.

No tocante à participação política, ela representa a concepção de que, aqueles que serão submetidos a uma decisão, devem participar de sua elaboração e ela pode se dar a partir de diversas formas (Mendonça, 2021) abordamos tal concepção nesta tese. Bolsonaro atacou a participação ao deslegitimar o voto e as eleições, ao criminalizar movimentos sociais e organizações governamentais que protestassem contra ele, de modo que a única participação valorizada: “é apenas aquela de idolatria acrílica ao presidente” (MENDONÇA, 2021. p. 379). Mas, não foi apenas no campo do discurso que Bolsonaro atacou a participação, o Decreto 9759/19, que abordaremos nesta tese, foi uma tentativa de extinguir e/ou esvaziar espaços participativos – voltaremos a este tópico mais adiante – o que nos interesse nesse momento é compreender a ação nociva de Bolsonaro, que afirmou lutar para extinguir conselhos com participação da sociedade civil, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que foi esvaziado e uma das consequências foi a extinção de regras de protegiam manguezais e restingas e levou o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles a dizer que momentos assim eram importantes para “passar a boiada” (Mendonça, 2021. p. 380). Tais ações culminaram em extinção, redução ou fusão de instituições estatais que possibilitavam demandas e interesses de atores da sociedade civil na implementação de políticas (Swako; Lavallo, 2021).

Outro fator que chama atenção, no tocante à participação e às ações de Bolsonaro, está no fato de que, não apenas instituições foram atacadas e esvaziadas, mas novos atores passaram a ocupar a esfera pública e disputas morais se tornaram comuns. A conjuntura importa, mas os novos atores também, pois, ainda que o “capitão” não esteja mais em

cena, houve: “reconfiguração das disputas morais e políticas da sociedade civil” (Swako; Lavalle, 2021. p. 458). No último capítulo desta tese retomaremos à questão moral ao analisar o esvaziamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação / LGBT+.

Além de atacar a participação social, Bolsonaro também enfraqueceu a representação política ao atacar o Poder Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal (STF), bem como alguns governadores que não concordassem com seu posicionamento, como ocorreu durante a pandemia. Eleito com 57,7 milhões de votos, ele agia como se apenas a sua representação importasse (Mendonça, 2021). Outro aspecto importante é a competição política e pluralidade social, pois a democracia depende da diferença e os governantes não podem destruir seus opositores, o que não foi o caso de Bolsonaro que desde a campanha ameaçava ‘metralhar os petistas’ e durante seu mandato ele utilizou metáforas de guerra e tentava rotular seus adversários como comunistas, nesse sentido, podemos entender que: “a pluralidade é combatida porque entendida como ameaçadora” (Mendonça, 2021. p. 382). Na visão de Bolsonaro, raça, gênero e orientação sexual, representavam um divisionismo desnecessário (Mendonça, 2021). Quando mencionamos a igualdade, destacamos que cidadão, para Bolsonaro, era apenas o “cidadão de bem” e a pluralidade atrapalhava a construção da nação homogênea que ele almejava, isso fica evidente quando observamos as ações de seus representantes, por exemplo, Sérgio Camargo que foi presidente da Fundação Cultural Palmares e mencionou que o movimento negro era “escória maldita”, ou Milton Ribeiro, um de seus ministros da Educação, que afirmou que gays são produto de “famílias desajustadas” (Mendonça, 2021).

Em uma democracia, os mecanismos de *accountability*, ou seja, de verificação e controle do poder público são essenciais e se relacionam, em certa medida, com a participação social e um governo mais responsivo, no entanto não foi que aconteceu no governo Bolsonaro. A edição do Decreto 9.690/19 que permitia ocupantes de cargos comissionados classificarem documentos como ultrassecretos, a Medida Provisória 928/20 previa a possibilidade de órgãos oficiais não cumprirem prazos de resposta previstos em lei e negava a possibilidade de recurso são exemplos de ações contrárias ao monitoramento e controle (Mendonça, 2021) que são essenciais a democracia. Podemos lembrar também do sigilo imposto a documentos públicos, como a carteira de vacinação de Jair Bolsonaro.

Accountability se relaciona com o processo de prestar contas e responsabilizar agentes, seu conceito é como uma equação que possui seis elementos: *transparência, fiscalização, sanção, capacidade, engajamento e dominância*. No quesito transparência, houve bastante retrocesso durante o governo Bolsonaro com a imposição de sigilos, além do que mencionamos acima, houve também imposição de sigilo aos visitantes do Palácio do Planalto e de estudos técnicos que embasaram a proposta de reforma da previdência. Na *fiscalização* o enfraquecimento ocorreu a partir de iniciativas como superministério da Justiça e Segurança Pública que ficou durante um tempo sob o comando de Sérgio Moro⁹ e o objetivo do superministério era fortalecer a Polícia Federal e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) que foi alvo de diferentes pastas, indo parar no Banco Central, ainda no tocante à fiscalização, em julho de 2019 o ministro do STF, Dias Toffoli acolheu pedido do senador Flávio Bolsonaro para suspender investigações criminais que utilizassem dados do Coaf e da Receita Federal, com isso cerca de setecentas investigações federais sobre corrupção, sonegação e lavagem de dinheiro foram paralisadas (Da Ros; Taylor, 2021).

Na *sanção* alguns mecanismos foram utilizados para diminuir a atuação do sistema de justiça, como a Lei de Abuso de Autoridade (13.869/19) e a Lei Anticrime (13.964/19). Quando falamos de *capacidade* o Ministério Público Federal se desgastou com ações do então procurador geral da República, Augusto Aras, que, por exemplo, solicitou o compartilhamento de dados das forças-tarefa ligadas a Lava Jato, ato que levou membros dessas forças-tarefa a pedirem exoneração. Quando falamos do *engajamento* podemos mencionar as ações do Executivo destinadas a disseminar informações falsas e ataques à oposição e às instituições democráticas e, por fim, a *dominância* se relaciona com a permanência de figuras políticas ‘tradicionais’ ligadas ao centrão e, talvez por isso, medidas problemáticas como legislação sobre lavagem de dinheiro e improbidade administrativa, criação de novas vagas para desembargadores nos Tribunais Regionais Federais tenham sido propostas como parte de um acordo de proteção mútua entre Executivo e o Congresso (Da Ros; Taylor, 2021). Os autores demonstraram como o

⁹ Sérgio Moro foi juiz da 2ª Vara Criminal Federal de Curitiba (PR) e esteve à frente da Operação Lava Jato que investigou um esquema de pagamento de propinas em obras estatais. Em 2019 ele abandona sua carreira na magistratura e se torna Ministro da Justiça (no Governo Bolsonaro) e abandona o ministério em 2020, por divergências políticas com Bolsonaro. Em 2023 foi eleito Senador pelo Paraná.

accountability enfraqueceu e ganhou contornos negativos, de modo que se abriu caminho para o fortalecimento dessa elite política diatópica.

Liberdade é um valor fundamental, tanto para uma democracia, quanto para a vida em sociedade. Bolsonaro não via dessa forma, pois atacou a liberdade em diversas frentes, como a comunicacional ao atacar a imprensa, associativa ao minar formas de ativismo, artísticas ao alocar recursos apenas em obras que se alinhassem a sua ideologia conservadora. Fato é que Bolsonaro apenas a defendia quando se alinhava com seus interesses (Mendonça, 2021). Por fim, o último valor destacado por Mendonça (2021) e alvo de ataque de Bolsonaro foi o debate público, o ex-presidente saturou a esfera pública com falar infundadas, mentirosas e perigosas como a promoção de hidroxicloroquina contra a COVID-19, ademais, Bolsonaro diminuiu o valor do debate público quando construiu a estrutura de disseminação de *fake news* que tanto o beneficiou (Mendonça, 2021). Nesta tese, o debate público é algo essencial, pois se relaciona com as Instituições Participativas, um não existe sem o outro, e Bolsonaro entendeu essa equação e esvaziou as duas possibilidades.

Analisar os valores democráticos atacados por Bolsonaro e algumas de suas ações nos ajudam a entender o panorama de que a democracia brasileira estava sofrendo um ataque de dentro para fora. Nesse sentido, Runciman (2018) pontuou: “uma versão esvaziada da democracia tem o perigo de nos acalantar com uma falsa sensação de segurança [...] a democracia pode entrar em falência mesmo permanecendo intacta” (2018, p. 10). Após essa análise do comportamento de Bolsonaro, buscaremos compreender como o terreno para sua eleição se construiu.

Quando falamos da democracia, demonstramos que ela pode se comportar como um pêndulo, ora em momentos de avanço, ora em retrocessos. Aqui não iremos retomar toda a literatura sobre democracia, contudo precisamos destacar que os temas desta tese estão imbricados em si, razão pela qual por vezes retomamos algum ponto, para então avançar. Sendo assim, é importante compreender alguns fenômenos conjunturais que levaram brasileiros e brasileiras a escolherem Jair Bolsonaro nas eleições de 2018.

A penetração das novas direitas, sobretudo a direita extremista de Bolsonaro, foi reflexo da instabilidade nacional que enfrentamos marcada pelo processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, pela pulverização partidária no Congresso, crise econômica, taxas altas de desemprego, moralização do Judiciário com a Lava Jato (Solano, 2018), são

exemplos do caldo de insatisfação e instabilidade que nossa democracia vivenciou. Outro elemento importante foi a reação das elites e das classes médias tradicionais que temeram ver seus privilégios ameaçados com a ascensão das camadas populares, fruto de políticas públicas de inclusão e transferência de renda aventadas pelo PT: “a raiva antipetista tem um de seus fundamentos nesta reordenação social” (Solano, 2018. p. 04), mas um fato curioso foi o afastamento das novas classes médias – que ascenderam socialmente após ações petistas – após um ciclo extenso de governo do PT, camadas populares se afastaram do partido e de sua identidade e passaram a experimentar novas preferências políticas (Solano, 2018). Nesse ponto, fica evidente para nós a fragilidade de nossa memória política, bem como do entendimento sobre ações governamentais.

O sentimento antipetista foi grande fator de coesão e mobilização social entre 2015 e 2017, esse fato aumentou o apoio de grupos de direita como o Movimento Brasil Livre e de figuras políticas como Jair Bolsonaro, que construiu sua popularidade: “na ideia de que o PT seria o partido mais corrupto de Brasil e num ataque frontal, moralista, destrutivo e demagógico” (Solano, 2018. p. 04 [sic]). O fenômeno do Bolsonaro e, bolsonarismo, possui raízes sociais que são pouco triviais ou transitórias. Alguns apoiadores de Bolsonaro em 2018 haviam votado em Lula em seus primeiros mandatos (eleição de 2002), pois pensavam que este era alguém diferente, que mudaria o país, carismático e que estava perto do povo, mas a insatisfação surgiu após escândalos de corrupção, e os argumentos de apoiadores do Bolsonaro se assemelhavam ao antigo apoio a Lula, ou seja, de que Bolsonaro era próximo do povo, carismático, honesto e, não corrupto. Enquanto figura política, Bolsonaro não representa uma ameaça individual à democracia, mas o processo de *bolsonrização* representa a popularização da extrema-direita e de atitudes antidemocráticas e autoritárias que durante um tempo foram desconsideradas (Solano, 2018).

Descontente com a situação do país com o Mensalão¹⁰, em 2006 a direita começou a se articular a partir de protestos nas ruas contra o governo, mas se tornou alvo de desdém, inclusive da oposição. Foi então que eles encontraram na internet um ambiente para se expressarem contra o governo e a esquerda. Na internet, a direita buscava, e encontrava, pessoas que pensassem parecido e defendessem ideias como o livre mercado,

¹⁰ O Mensalão foi um esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desvio e o objetivo de que votassem a favor do governo (Miguel; Almeida. 2007)

novo regime militar, punição mais severa aos criminosos e até mesmo a volta da monarquia. A internet também foi o espaço para que intelectuais como Olavo de Carvalho divulgasse suas ideias, incluindo a de que o país vivia uma hegemonia cultural esquerdista e a propagação dessa ideia unificou os descontentes com o PT e influenciou a gestação da nova direita (Rocha, Solano, 2021).

Durante o último mandato de Bolsonaro como deputado federal (2015-2018), ele se transformou no político brasileiro com maior influência nas redes sociais, agrupando muitos seguidores, 376 mil no Twitter em 2017 e 4,2 milhões no Facebook, no mesmo ano. Além disso, outras pessoas trabalhavam em prol de Bolsonaro no Youtube e em grupos de WhatsApp, tanto que, em 2018 quando a campanha eleitoral começou de fato, Bolsonaro já aparecia com 20% das preferências: “o amplo uso das redes sociais e do Youtube por ela e pela ampla rede de apoiadores conquistados no meio digital foi um dos fatores decisivos para a consolidação de sua candidatura” (Nicolau, 2020. p. 89).

Esses grupos organizados floresceram e ganharam força nos protestos de 2013, Bolsonaro embarcou nessa onda de insatisfação com a situação brasileira e com a articulação da direita que, em 2013 ganhou coragem para ir as ruas. Em 2014, Bolsonaro se reelegeu deputado federal e quando os protestos pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, que também havia se reelegido para presidente em 2014, ganharam força e proporção, Bolsonaro adotou seu discurso antissistema e encontrou aprovação entre aqueles que protestavam pelo *impeachment* e antes mesmo da decisão que afastou Dilma Rousseff, ele anunciou sua candidatura à presidência em 2016 (Rocha, Solano, 2021).

Bolsonaro encontrou apoio nos brasileiros e brasileiras que estavam insatisfeitos com a atuação do PT e se identificavam com suas falas antissistema, anticorrupção, antipetismo e antiesquerdista: “o militar era visto como uma saída para as crises política e econômica, bem como para o que percebiam como uma crise moral” (Rocha, Solano, 2021. p. 28). No geral, Bolsonaro era visto como alguém capaz de enfrentar as instituições, que eram todas corruptas, e ele não se deixaria levar pelos partidos tradicionais (Rocha, Solano, 2021).

Em 2016, 62% dos brasileiros estavam preocupados com a corrupção, esse índice era maior do que as preocupações com saúde e segurança pública. Um ponto de partida para compreender esse indicador foi o espetáculo da Lava Jato que trouxe para o centro do debate público a ideia de um sistema político corrompido e a ideia de que a luta contra

corrupção estava nas mãos de: “grupos populistas, punitivos, moralistas e com interesses políticos, deixou como legado um crescente **sentimento antipolítico** e a ideia de que política é sinônimo de corrupção e *nenhum político presta*” (Solano, 2018. p. 15. Grifos no original). No entanto, Bolsonaro aparece, em 2015 durante as manifestações pelo *impeachment*, como o único, ou, um dos, político honesto. Solano (2018) entrevistou alguns manifestantes e encontrou resultados que demonstram que, na visão deles, a corrupção é inerente a todos os partidos, seja de esquerda ou direita, pois os políticos se preocupam com seu próprio benefício e interesse. Mas quando perguntados sobre as denúncias de corrupção envolvendo Bolsonaro¹¹, eles disseram que era perseguição da imprensa.

A respeito da corrupção, é interessante um olhar mais atento. No Brasil, as crises políticas e econômicas de 1992 com o Collor e o caso PC Farias, 2005 com o Mensalão e 2015-16 com as *pedaladas fiscais*, notamos que a luta contra corrupção surge como tática política utilizada por alguns grupos e classes sociais, com o objetivo de desgastar forças sociais e influentes no processo político. Contudo aqueles que lideram a luta contra corrupção, geralmente uma classe com interesse na disputa pela conjuntura, não transformam sua luta em crítica à natureza do Estado capitalista, de modo que:

O calor pela substituição de políticos desonestos por políticos honestos e ilibados, presente nas manifestações contra a corrupção, não é simplesmente uma evidência de ingenuidade ou cinismo de seus porta-vozes, é principalmente um sintoma dos limites do conteúdo da própria luta contra a corrupção (Martuscelli, 2016. p. 6).

No Brasil, a luta contra corrupção assume, por vezes, um viés estatista regressivo, em que há medo da revolução social, da proletarização, combinada com manifestações contrárias a ampliação de direitos ou políticas assistenciais às camadas populares. Mas, a luta contra corrupção pode ser do tipo estatista progressista em que setores da classe média apoiam políticas de bem-estar social, desde que não promova igualdade socioeconômica aos trabalhadores. Em qualquer um dos dados, quando estamos nos

¹¹ Em 2018, enquanto ainda era presidencial, Bolsonaro estava envolvido no caso que ficou conhecido como “Wal do Açaí”. Nessa ocasião, Bolsonaro utilizava verba da Câmara dos Deputados para empregar sua vizinha, Walderice Santos da Conceição, desde 2003 como funcionário de seu gabinete, no entanto, Walderice e seu esposo prestavam serviços particulares à Bolsonaro em sua casa de veraneio em Angra dos Reis e a principal atividade de Walderice era o comércio de açaí. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/01/1949719-bolsonaro-emprega-servidora-fantasma-que-vende-acai-em-angra.shtml>>.

limites do estatismo, de manutenção do Estado capitalista, ocorre das classes dominadas variarem o apoio a uma ou outra fração da classe dominante (Martuscelli, 2016).

Em 1992, na crise política do governo Collor, a luta contra a corrupção adquiriu o caráter de estatismo progressista, e nas crises do PT foi regressivo, porém o denominador comum dessas lutas foi o caráter seletivo e particularista, isto é, embora a postura anticorrupção seja universal, as lutas contra essa prática estão vinculadas a conflitos existentes entre as classes na dinâmica capitalista (Martuscelli, 2016).

O que queremos demonstrar com essa retomada das lutas históricas contra corrupção é que, não há de fato uma renovação política, pois são as mesmas forças, que seguem a uma linha ideológica parcialmente constante que se alteram entre si em nossa dinâmica política, desde o primórdio da República. Abordamos esse ponto ao falar da percepção dos brasileiros sobre democracia e reforçamos que, as bases históricas não se alteraram, houve evolução, mas as raízes são profundas.

Anteriormente, nós mencionamos os valores democráticos que foram atacados por Bolsonaro, contudo seus apoiadores observam os mesmos fatos por uma ótica diferente, por exemplo, no tocante a políticas públicas de inclusão e transferência de renda, os apoiadores de Bolsonaro entendem que são medidas que transformam as pessoas em *parasitas do Estado* que não se esforçam suficientemente no trabalho, e no casos das minorias – população negra e movimento LGBTQIA+ – há entendimento de que eles sofrem preconceito, mas que abusam de seus direitos, se vitimizam e querem impor seus interesses e modelos de vida. Portanto Bolsonaro se apresentava no cenário pré-eleitoral como representante da direita que se tornava, por sua vez, símbolo da *rebeldia, cool* que utilizava memes e vídeos divertidos, percebida como defensora dos interesses do povo (Solano, 2018).

Quando mencionamos a antigovernabilidade estamos nos referindo, por exemplo, à nomeação para ministérios importantes de pessoas que pudessem criar tensões na área, bem como com os membros de comunidades políticas, desfazendo políticas bem sucedidas como foi o caso do Ministério da Educação, do Meio Ambiente e o da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (Avritzer, 2021). Aqui, nesta tese, entendemos que essa atitude está relacionada ao esvaziamento das Instituições Participativas que relatamos nos capítulos anteriores.

O bolsonarismo representa a junção de governo não virtuoso e conservadorismo, ligado à defesa do *status quo* do conservadorismo histórico e acrescentado o conservadorismo ideológico e anti-institucional abandonando: “a premissa de governo virtuoso em troca da ideia de destruição das estruturas sociais do Estado” (Avritzer, 2021, p. 18). O governo de Bolsonaro foi no sentido contrário à democracia e seus valores. Sua lógica em desmontar políticas se devia ao fato de que ele não as via como necessárias ao país ou não interessavam à sua base política (Avritzer, 2020). Bolsonaro não escondia que governava para poucos, ou melhor, que governava para seus apoiadores e o restante do Brasil ficava assistindo, alguns inconformados, outros indiferentes, o país se transformar em caos, desgoverno.

Bolsonaro agia a partir da antipolítica, seu comportamento seguia o caminho de desprezar as regras democráticas, como se ele precisasse sempre se afirmar como o transgressor, que faz as próprias regras, que é o próprio Estado. Nesse sentido, antipolítica é a ideia de que instituições e representantes eleitos não devem discutir, negociar e responder a temas que estejam em debate no país, ela se constituiu como negação à negociação ou coalizão (Avritzer, 2020). Portanto a antipolítica de Bolsonaro se consolidava em sua atitude de não dialogar com quem estivesse fora de sua base de apoio.

Mas a antipolítica possui formas variadas, Adverse (2019) destaca cinco: *a) derrisão*: consiste na desqualificação da política, transformando-a em objeto de detração e escárnio e o poder político se torna insolente. Reflexo da *derrisão* é o ceticismo político, que se apresenta como descrença à ação política e desconfiança da ação dos atores políticos, de modo que: “essa atitude antipolítica alimenta nos dias atuais o paradoxo com o qual temos nos deparado cada vez com mais frequência nas campanhas eleitorais: o aparecimento de um candidato *outsider* que reivindica o status de não político” (Adverse, 2019, p. 72). *b) espetacularização*: se relaciona com o poder das imagens que substitui a racionalidade crítica pelo extravasar de paixões, empobrecendo a esfera pública com comportamentos políticos vulgares e grotescos; *c) moralização*: é a atitude que condena a política em termos morais, o moralista, aquele que transplanta a ação política para o campo da moralidade, dita as regras e determina quem pode ou não exercer o poder, revelando sua pretensão política; *d) tecnicização*: essa forma de antipolítica se relaciona com o desenvolvimento de uma sociedade em que a política será neutra, superada, pois haverá uma sociedade inteiramente racionalizada e purificada de incertezas; *e)*

judicialização: é o fenômeno de transferir ao Judiciário demandas não atendidas pelo Estado e o juiz se torna protagonista da questão social (Adverse, 2019).

No caso brasileiro, a forma antipolítica caracterizada pela judicialização foi um dos elementos constitutivos da antipolítica no governo Bolsonaro. O punitivismo jurídico engendrado por uma operação contra corrupção, a Lava Jato, operação que, embora situada no campo judicial, era também um desencaixe entre o sistema jurídico e o Estado de direito (Avritzer, 2020).

As formas de antipolítica, que mencionamos anteriormente, podem ocorrer ao mesmo tempo e são importantes, pois representam atitudes, comportamentos políticos, de modo que: “ela opera uma redução do político porque retira dos cidadãos a possibilidade de agir livremente, alienando-os do espaço público” (Adverse, 2019. p. 80). Se observamos a antipolítica como uma atitude estaremos diante de um elemento que impacta a cultura política, isto é, um comportamento antipolítico está inserido na cultura política, tal fato reforça nossa hipótese de que a supressão de instituições participativas se deu em razão de uma cultura política frágil e que conta com elementos de antipolítica:

A antipolítica se aloja exatamente nas experiências da crítica, da recusa e da negação [...] a política, em uma sociedade democrática, não poderia ser o que é, não poderia, paradoxalmente, se realizar sem abrir a brecha por onde podem passar as forças que ameaçam destituí-la (Adverse, 2019. p. 82).

Portanto a antipolítica é algo inerente a própria política, precisamos, enquanto cidadãos, cuidar dessas brechas que se abrem para seu exercício. Ao sentimento de antipolítica, soma-se o antissistema e antidemocrático. Durante a campanha e governo de Bolsonaro nos deparamos com atitudes saudosistas da ditadura e isso pode ser entendido a partir do argumento de que a vida na ditadura era segura e disciplinada, ao passo que na democracia é uma bagunça, libertinagem: “democracia seria um sistema caótico no qual os corruptos governam, aberto para qualquer excesso e o cidadão de bem sente-se desprotegido” (Solano, 2018. p. 24). Para melhor elucidar esse ponto, precisamos, mais uma vez, analisar a questão dos valores. Apoiadores de Bolsonaro defendem que a nova direita protege valores que foram perdidos no país como família, religião, disciplina e ética e nessa lógica, o PT seria o responsável por desmoralizar o país. No entanto essas pautas não são novas em nosso país. Demonstramos no capítulo anterior que parte da campanha que elegeu Collor se pautou nos mesmos argumentos de defesa da família e da

pátria, em nossa história política o fantasma do moralismo nunca esteve no armário, o que nos faltou – e falta – é conhecimento instrumental sobre nossa própria trajetória política.

O fenômeno Bolsonaro pode ser compreendido como reflexo da formação histórica, não foi um ponto totalmente fora da curva, foi sim uma surpresa que após anos de fortalecimento da democracia, ampliação de direitos e garantias, cinquenta por cento, mais um da população tenha ido às urnas com o poder de minar políticas de desenvolvimento econômico e social, sem que soubessem, de fato, de sua responsabilidade.

Nesse sentido, o voto em Jair Bolsonaro é também consequência da vulnerabilidade existencial que advém do capitalismo, os cidadãos vivem com sensação global de medo e risco e sentem saudades de épocas mais conservadoras, duras. Os novos padrões produtivos impostos pelo capital levaram milhões de trabalhadores à exclusão social, precariedade e vulnerabilidade, provocando incerteza existencial (Solano, 2018). O reflexo do fenômeno Bolsonaro é reflexo do desencantamento do mundo.

Abordamos a construção e desenvolvimento da trajetória política de Bolsonaro, podemos perceber que seu fio condutor não foi a agregação e desenvolvimento de nosso país, mas sim o enfraquecimento das estruturas democráticas. Percebemos também que a eleição de Bolsonaro não foi um *surto coletivo*, foi sim um retrocesso, mas as raízes remontam à nossa formação do Estado, ao moralismo que ronda nosso desenvolvimento. Passemos a análise, na prática, de ações antidemocráticas, em especial as que enfraqueceram a participação social em Instituições Participativas.

O decreto 9759 de 2019 de 11 de Abril de 2019 atingiu diversos espaços participativos, o objetivo de tal decreto era extinguir colegiados da Administração Pública Federal: “*Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*” (Brasil, 2019) que tivessem sido instituídos por decreto ou outro instrumento legislativo com força menor (ex: portarias) “*§ 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I - decreto; II - ato normativo inferior a decreto; III - ato de outro colegiado*” (Brasil, 2019). A ação do governo queria permitir a existência apenas de órgãos criados por Lei Complementar ou instrumentos superiores.

O Decreto ampliou o conceito de *colegiado* e abrangeu também:

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado:

I - conselhos;

II - comitês;

III - comissões;

IV - grupos;

V - juntas;

VI - equipes;

VII - mesas;

VIII - fóruns;

IX - salas; e

X - qualquer outra denominação dada ao colegiado

(Brasil, 2019).

O decreto não extinguiu:

Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica aos colegiados:

I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e

II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019 (Brasil, 2019).

Ou seja, colegiados criados na vigência do mandato presidencial seriam preservados, ao passo que os colegiados existentes anteriormente e implementados por outros governos seriam excluídos por mera formalidade do instrumento legal de criação. Esse argumento se comprova quando, no último artigo do referido decreto, há previsão da revogação da Política Nacional de Participação Social (Decreto 8.243/14). Consta no decreto 9759/2019 a seguinte disposição: “*art. 10. Fica revogado o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*” (Brasil, 2019).

Diante de atos arbitrários e que prejudicam a manutenção da democracia participativa e dos espaços participativos, o corpo jurídico do Partido dos Trabalhadores promoveu no dia 16 de Abril de 2019 a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 6121), questionando a compatibilidade do art. 1º, inciso I – aquele que extinguiu colegiados instituídos por decreto e mencionados em leis, mas que não constavam com a indicação de competências ou membros – e questionando também o art. 5º do decreto 9759/19 que determinava: “Artigo 5º. A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto” (Brasil, 2019). Assim, o Partido dos Trabalhadores questionava, judicialmente, a compatibilidade desses dois artigos do decreto com a

Constituição Federal de 1988. Dentre os argumentos apresentados pelo Partido dos Trabalhadores, destacamos a menção a violação dos princípios da participação popular:

Os Conselhos, no que revestidos de caráter consultivo, consubstanciam “ferramenta de efetivação da democracia brasileira”, porque instrumentalizam diálogo permanente entre o governo e os diversos grupos organizados da sociedade civil e ampliam “a participação democrática do povo nos rumos das políticas públicas ou na efetivação dos direitos garantidos legal e constitucionalmente (STF, 2019).

Na esteira de argumento favoráveis à participação, o ministro Marco Aurélio, relator da ADI 6121, destacou pontos interessantes a respeito da democracia e da participação:

Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros [...] deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, a igual participação política dos membros da comunidade [...] resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe o controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade. Povo que não a exerce não se autogoverna. A igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa. Como ideal a ser sempre buscado, consubstancia-se princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o que lhe parece melhor para a definição dos rumos da comunidade na qual inserido – requisito de legitimidade de qualquer sistema político fundado na liberdade. (STF, 2019. p. 16)

Além de extinguir os colegiados, o decreto ignorou a presença do Congresso Nacional, pois, no art. 7º, o decreto determinou que caberia aos ministérios decidir quais colegiados seriam mantidos, contudo as casas legislativas partilham da prerrogativa de deliberar sobre questões nacionais que interessem ao Estado, de modo que a extinção de órgãos prescinde da concordância do Congresso Nacional, e ações em sentido diverso impedem o diálogo entre os três poderes, enfraquecendo o pacto federativo (STF, 2019. p. 16).

Ainda sobre o decreto 9759/19, em seu texto, não há menção explícita de quais colegiados serão extintos e sem a identificação estamos diante de um ato opaco, obscuro e que impede que a sociedade saiba, de fato, o que está acontecendo. A ação de extinguir

em um único ato diferentes colegiados, deixa transparecer que ninguém da sociedade civil sabe quantos, quais e qual a motivação para a extinção. Ainda que seja um ato discricionário, isto é, algo que o chefe do executivo pode praticar individualmente, ainda se faz necessário que a sociedade civil saiba as razões de um ato praticado pelo poder público (STF, 2019. p. 49).

A atitude discricionária do presidente da república prejudicou a democracia participativa, bem como a presença de atores que representam grupos marginalizados em espaços de tomada de decisão. O julgamento da ADI 6121 resultou no deferimento parcial da medida cautelar, suspendendo a eficácia do §2º do art.1º do decreto 9759/19 que discorria sobre a extinção de colegiados criados por ato infralegal e que não mencionassem a competência ou composição.

Muito embora a ADI 6121 tenha objetivado preservar espaços democráticos de participação, existem outros atos do presidente que ferem a participação social e a democracia. Elaboramos uma breve linha do tempo com o intuito de demonstrar ações de esvaziamento da esfera pública.

Em 1º de Janeiro de 2019 foi proposta a medida provisória 870/19 dispoendo sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Na exposição de motivos para essa medida, encontramos a justificativa para a redução no número de ministérios como saída para evitar ações incompatíveis e também que a MP não aumentaria despesas, pelo contrário, a longo prazo ela iria reduzir as despesas tendo em vista a racionalização da estrutura e ainda, a MP era urgente e necessário para que o novo governo implementasse medidas de ordem administrativa. Essa Medida Provisória foi convertida na lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019.

Em 11 de Abril de 2019 foi proposto o decreto 9759/19 que visava a extinção de colegiados, sem determinar quais. Esse decreto foi alvo da ADI 6121.

Em 7 de Maio de 2019 veio o decreto 9784/19 que revogou comissões e grupos que tivessem sido instituídos por decreto. Esse decreto vai do inciso I ao XXXIX, ou seja, 39 comissões e grupos foram extintos, dentre eles destacamos: *Comitê gestor do programa de aceleração do crescimento (XXV)*; *Comitê nacional de Biotecnologia (XXVII)*; *Comitê gestor nacional do Plano Brasil Sem Miséria (XXXVII)*; *Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (XLVII)* entre outros.

Em 5 de Fevereiro de 2020, o decreto 10.223/20 atingiu decretos normativos, revogando 300 decretos (inciso I ao CCC). É importante frisar que o decreto não é um instrumento legal, não possui *força de lei*, seu objetivo principal é detalhar a aplicação ou interpretação de uma lei. Dentre os colegiados atingidos pelo decreto 10.223/20 destacamos: *Comissão Técnica de Avaliação de Projetos Ambientais (XLVIII)*; *Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CV)*; *Comissão Intersetorial para promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência família e comunitária (CLXXII)* entre outros.

Em 24 de Agosto de 2020, o decreto 10.473/20 também revogou decretos normativos atingindo do inciso I ao CCCV (305 decretos). Notamos que o decreto (10.473/20) atingiu decretos que existiam desde 1956 até 2019, atingindo inclusive decretos promulgados pelo presidente em exercício (*incisos CCCIV e CCCV*).

Toda a ação de Jair Bolsonaro ao extinguir comitês e comissões não passou despercebida pela comunidade acadêmica, sobretudo aos pesquisadores e pesquisadores do campo da participação social. Surgiu então o movimento *O Brasil precisa de conselhos* uma rede de pesquisadores que se empenhou em produzir conteúdos que reforçassem a importância da permanência desses espaços.

O movimento *O Brasil precisa de conselhos* (OBCEP) se articulou através de vídeos na plataforma *youtube* e também de uma comunidade na rede social *Facebook* que contava com 3078 seguidores (Martelli; Tatagiba, 2019). O grupo gravou quatro vídeos sobre a campanha, são vídeos curtos que reforçam a importância do tema.

No primeiro vídeo, os pesquisadores mencionam que os *sonhos não cabem nas urnas* e refletem que o voto sozinho é insuficiente para expressar os interesses e os conselhos complementam a participação dos cidadãos (Democracia E Participação, 2019). No segundo vídeo da campanha, os pesquisadores reforçam que a Constituição Federal de 1988 assegurou a participação e que os conselhos seriam uma forma alternativa de articulação entre os sujeitos que são excluídos do sistema político e que os conselhos auxiliam, por exemplo, no acompanhamento dos gastos públicos e retirar os conselhos empobreceria a democracia. No terceiro vídeo, os pesquisadores apontam para a importância dos conselhos em inserir sujeitos que não estão inseridos em outros espaços, ou que contam com sub-representação como os povos tradicionais, a população LGBT+ e os conselhos diminuem a desigualdade política. O quarto vídeo da série os

pesquisadores apresentam fatos sobre como os conselhos melhoram as políticas e que a gestão pública, por ser complexa, precisa de uma ampla participação para auxiliar a tomada de decisão (Democracia E Participação, 2019).

Sem o interesse do governo e seus funcionários em fomentar o trabalho em IPs, é pouco provável que elas estabeleçam uma contribuição ativa no cenário político (Wampler, 2011). O objetivo em construir esses marcos temporais foi de demonstrar o processo de “limpeza” e racionalização que o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) promoveu. Precisamos nos questionar: por que revogar tantos decretos? O que será feito para suprir as lacunas que foram deixadas?

Marcamos o período de decadência das Instituições Participativas – IP’S – a partir da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, contudo as turbulências no campo participativo começaram antes. No ano de 2014 o Decreto nº 8.243 instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) com o objetivo de: “Art. 1º: [...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (Brasil, 2014) e reconhecia a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia (art. 3º, inciso I); pretendia consolidar a participação social como método de governo; aprimorar a relação entre governo federal e sociedade civil; desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente vulneráveis, dentre outras atribuições (art. 4º, inciso I; III; VII), contudo, embora o decreto que instituía a PNPS tenha sido uma grande conquista, as reações a essa política marcaram o início da queda dos espaços participativos, movimento que ganhou força em 2019.

O objetivo central do Decreto era aprimorar os espaços de participação que já existiam e estavam em funcionamento, no entanto as discordâncias eram várias e aqueles que atacavam não acreditavam que a participação social tivesse um papel importante na democracia e entendiam que o decreto tinha um viés *autoritário* que ameaçaria o sistema representativo (Alencar; Ribeiro. 2014). Em uma entrevista concedida aos pesquisadores Adrian G. Lavalle e José Szwako na sede do Instituto Pólis, o doutor em educação, Pedro Pontual, que na época do decreto era o diretor de participação social da Secretaria Geral da Presidência da República ele expõe a história que envolveu a PNPS.

A entrevista foi realizada enquanto a PNPS estava em processo de elaboração e isso permitiu revelar os diagnósticos que foram feitos pela sociedade civil e as incertezas

e ambiguidades enfrentadas pelos atores governamentais e não governamentais (Lavalle; Swako. 2014). Ela começa com o intuito de reconstruir o sistema de participação que marcava seu início na primeira metade dos anos 2000 e Pontual menciona que o balanço a respeito da qualidade dos processos participativos tinha duas vertentes. A primeira queria entender se os movimentos sociais no início de 2000 seriam semelhantes aos movimentos sociais de 1970 e 1980, e a segunda vertente vinha da necessidade de ampliar os discursos participacionistas, pois em 2000 existiam projetos distintos de participação. O balanço pretendia elaborar um diagnóstico do que pretendia para a participação no primeiro governo Lula, tanto que, em 2005, relembra Pontual, já havia um balanço das possibilidades e limites da participação e um momento de crise política devido ao mensalão. Ele menciona que, além dos questionamentos sobre a qualidade, havia desarticulação entre eles (Lavalle; Swako. 2014).

O entrevistado comenta que os atores sociais percebiam o aumento dos espaços de participação, mas ainda existiam limitações na prática do diálogo, isso porque as áreas da política estavam em disputa, não era ainda um governo: “do campo democrático popular” (Lavalle; Swako. 2014. p. 96). Surge então o que Pontual denomina de nova arquitetura da participação, que buscava o fortalecimento e a correlação de forças na disputa por políticas públicas, pois os alguns canais de participação eram fragmentados. Pontual relembra que essa proposta de nova arquitetura se transformou em um projeto de governo perto do fim do segundo mandato de Lula e havia uma preocupação com a consolidação e institucionalização de programas e políticas sociais que foram implementadas nos dois mandatos de governo Lula. A entrevista se encerra com Pontual que cita algumas barreiras para esse sistema e menciona que ele precisaria ser construído coletivamente através do debate amplo entre sociedade civil e governo (Lavalle; Swako. 2014).

Trouxemos a pesquisa com o objetivo de introduzir as visões contrárias que havia sobre a PNPS. Na teoria, ela parecia um projeto possível e, segundo a nossa pesquisa, um instrumento essencial para garantir a duração e permanência das Instituições Participativas, contudo a realidade se mostrou diferente e dois projetos foram apresentados com a finalidade de derrubar o decreto, um como argumento de que ele seria inconstitucional e acabaria com o sistema representativo, e o segundo defendia que o decreto sucatearia o Congresso Nacional.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1494/2014 de autoria do então Deputado Federal Alfredo Kaefer (PSDB/PR) ataca a PNPS principalmente no art. 4º e 5º que determinam os objetivos da PNPS e que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta serão responsáveis por formular, executar e monitorar a avaliação dos programas e políticas. O autor da proposta destaca o inciso VII do art. 4º que diz: “VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil” (BRASIL, 2014) e menciona que o objetivo da PNPS seria: “a prevalência do direito à participação daqueles considerados pelo Governo como sociedade civil ou movimentos sociais, com incentivo à sua formação. O cidadão comum, não afeto a este ativismo social, fica relegado ao segundo plano (...)” (Brasília, 2014).

A afirmação do deputado, além de equivocada estava dissociada da realidade brasileira no ano de 2014. Se olharmos para as Conferências Nacionais, que são espaços participativos que promovem a deliberação entre sociedade civil e governo sobre políticas públicas para diferentes setores, entre 2003 e 2014 foram realizadas 102 conferências nacionais em mais de 40 áreas temáticas (Mendonça, 2014), portanto a participação da sociedade civil acontecia e as ações do Executivo também, não havia anulação de nenhum ator político, no entanto o deputado segue dizendo que as políticas públicas correriam um risco devido à necessidade da implantação ser acompanhada pela Secretaria Geral da República e com isso a intenção do Governo Federal, nas palavras do autor da proposta, seria extinguir a Democracia Representativa, e a Constituição Federal teria os instrumentos que assegurem a participação de *qualquer cidadão brasileiro* nas decisões políticas através dos instrumentos do art. 14 da Constituição Federal que determina:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular (Brasil, 1988).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a soberania popular se exerce mediante o voto e previu também outros mecanismos que permitissem a participação direta, isto é, na CF/88 a participação para além do voto foi incluída, pois é com ela que construímos uma democracia e essas ferramentas não anulam a representação, mas

também não permitem a participação plena uma vez que são previstas para situações específicas.

O *plebiscito* corresponde a uma consulta ao povo sobre alguma matéria de grande relevância e de natureza constitucional e cabe aos cidadãos aprovar o rejeitar o conteúdo do plebiscito, é uma decisão que vem antes de uma norma jurídica. O *referendo* também é uma consulta ao povo, mas para que ele delibere sobre o conteúdo e ratifique ou rejeita a proposta. E a *iniciativa popular* corresponde a legitimidade que os cidadãos possuem para apresentarem um projeto de lei à Câmara dos Deputados e exige que o projeto seja apoiado por no mínimo um por cento do eleitorado nacional distribuídos em pelo menos cinco Estados e com ao menos três décimos por cento dos eleitores de cada um dos estados (Fachin, 2012). O que queremos frisar é que em cada um desses mecanismos o constituinte se preocupou em inserir o cidadão brasileiro na tomada de decisão em propostas legais que impactam sua vida, mas, o cidadão também deve poder participar em decisões sobre políticas públicas e por isso é preciso fomentar espaços participativos como as Conferências Nacionais e os Conselhos Gestores.

É importante frisar que estes mecanismos de exercício da soberania popular correspondem aos direitos políticos, contudo o exercício da cidadania perpassa também os direitos civis e sociais e se referem a ferramentas da participação direta, sendo que o alvo da PNPS era a participação indireta em espaços participativos.

Outra manifestação contrária ao Decreto nº 8243/14 partiu do Senador Álvaro Dias (PSDB/PR) através do Projeto de Decreto Legislativo nº 117/14 em que os efeitos da PNPS foram sustados. O argumento do senador era que o referido decreto seria a falência do Poder Legislativo Federal e o sucateamento do Congresso Nacional, pois a Constituição Federal ao estabelecer o sistema de representação popular e as formas de participação estariam taxativamente definidas e que tal iniciativa decretaria o: “alijamento do Congresso Nacional na discussão das políticas públicas” (Brasília, 2014. p. 4). As duas propostas contrárias a PNPS se mostram dissociadas da realidade brasileira de 2014 e dos próprios mecanismos da Constituição Federal.

Com o passar do tempo foram surgindo alternativas ao modelo representativo como os modelos participativos e deliberativos e, tais inovações representavam uma tendência, por parte dos governos, de adesão a práticas deliberativas e participativas e no Brasil não foi diferente, tanto que, em 1989, no primeiro ano após a promulgação da

Constituição Federal, ocorreu a implementação do Orçamento Participativo (OP). Após essa primeira experiência outras práticas participativas foram despontando como as Conferências Nacionais, os conselhos gestores e as audiências públicas (Pogrebinschi; Santos, 2011) e o intuito das novas experiências era: “ampliar a participação dos cidadãos para além do exercício do direito de sufrágio” (2011. p. 260) permitindo que o exercício da democracia não fique restrito as eleições. Ao afirmar a possibilidade de novos espaços democráticos, isso não significa que as instituições tradicionais estejam enfraquecidas (Pogrebinschi; Santos, 2011), pois os espaços participativos visam fortalecer a democracia.

Esta pesquisa se propõe a investigar os elementos formativos e culturais que repercutem na manutenção das Instituições Participativas e, por essa razão, iremos demonstrar o impacto das Conferências Nacionais no Congresso Nacional e entender por que a afirmação de que a PNPS *alijaria* o Congresso não se sustenta.

As Conferências Nacionais são espaços de participação que em última análise visam promover diretrizes para a formulação de políticas públicas. As Conferências Nacionais são práticas que fortalecem a própria representação política, pois agregam atores que estão atentos aos interesses da sociedade, sendo assim, as Conferências se revelaram uma forma de aproximar o Estado da sociedade civil e aprofundar a democracia, e as ferramentas participativas e deliberativas podem ser utilizadas como solução para uma suposta crise da representação (Pogrebinschi; Santos, 2011). Para demonstrar a confluência entre Conferências Nacionais e o Congresso Nacional, apresentaremos os dados da pesquisa *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro* do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ) que analisou todas as conferências realizadas no país entre 1988 e 2009 e as proposições legislativas em trâmite no mesmo período.

Entre 1988 e 2009 cerca de 92 Conferências Nacionais foram realizadas e o autores da pesquisa utilizaram 80, número que atendia aos critérios classificatórios de uma Conferência como o caráter deliberativo, normativo e nacional. O deliberativo determinava a presença de atividades que envolvessem a troca de argumentos e que na plenária final ocorressem votos e outras formas de aprovação das demandas; o caráter normativo diz respeito ao documento final elaborado e se ele era objeto de acordo entre os participantes e o caráter nacional se relaciona com a proposição de políticas públicas

ao país. Com a definição desses critérios, os pesquisadores passaram à análise das diretrizes, que são os apontamentos e decisões presentes no documento final. Para definir quais diretrizes seriam utilizadas, foram descartadas as de caráter administrativo e as que visassem reforçar legislação ou política pública já existente, portanto, foram analisadas as diretrizes que indicassem uma atividade legislativa. Foram identificadas 1.937 diretrizes que foram classificadas por temas (Pogrebinschi; Santos, 2011).

Para encontrar as propostas legislativas, os autores identificaram as propostas que tinham relevância temática com as diretrizes e as classificaram de acordo com o tema e com a natureza, ou seja, se eram projetos de lei e propostas de emenda constitucional ou se eram leis e emendas constitucionais, resultando em 3.129 propostas. Diante de tal universo, os autores realizaram uma triagem que manteve apenas as proposições que tivessem uma demanda semelhante a uma diretriz da conferência, ou seja, foram excluídas as propostas legislativas que sugeriam orientação diversa à diretriz, reduzindo o número para 612 projetos legislativos (Pogrebinschi; Santos, 2011).

Os dados apontam que o universo legislativo era de 13.245, mas aplicando o filtro desenvolvido pela pesquisa esse número cai para 612 e desse montante, cerca de 566 (4,3%) foram projetos de lei resultantes das diretrizes das Conferências Nacionais e 46 (12,5%) foram Propostas de Emenda Constitucional (PEC) associadas às diretrizes (Pogrebinschi; Santos, 2011. p. 285). Os autores questionam se esse fenômeno da pertinência entre as diretrizes das Conferências e a produção legislativa é algo novo na política, ou específico a algum governo ou se mantém desde o surgimento das Conferências?

Os resultados demonstram que no governo Sarney nenhum projeto de lei, projeto de emenda à constituição, leis aprovadas ou emendas à constituição foram inspiradas pelas diretrizes das Conferências. No governo Collor encontramos dois projetos de lei, nenhum projeto de emenda à constituição, uma lei aprovada e nenhuma emenda à constituição. No governo Itamar constaram três projetos de lei, nenhum projeto de emenda à constituição, uma lei aprovada e nenhuma emenda à constituição. No primeiro governo FHC foram 68 projetos de lei, nenhum projeto de emenda à constituição, 39 leis aprovadas e uma emenda à constituição. No segundo governo FHC o número de projetos de lei subiu para 314, quinze projetos de emenda à constituição, 55 leis aprovadas e duas emendas à constituição. No primeiro governo Lula foram 740 projetos de lei, 73 projetos

de emenda à constituição, 114 leis aprovadas e cinco emendas à constituição e no segundo governo Lula, analisado até 2008, havia 1.493 projetos de lei, 90 projetos de emendas à constituição, 102 leis aprovadas e uma emenda à constituição (Pogrebinschi; Santos, 2011). O aumento da confluência entre as Conferências e o Congresso se tornou mais significativa no primeiro governo do FHC e ganhou dimensões extraordinárias nos dois governos de Lula.

Utilizamos os dados dessa pesquisa, ainda que datada de 2009, para demonstrar que as Instituições Participativas e, em específico, as Conferências Nacionais são essenciais ao fortalecimento da democracia. Ao contrário do que os argumentos em oposição a PNPS pregavam, a existência de espaços em que ocorre o exercício da democracia participativa e deliberativa, fortalecem a democracia representativa. Ficar sem esses espaços, ou não reconhecer a importância deles, leva a retrocessos e rupturas e retira da esfera pública atores interessados.

Quando olhamos os conselhos gestores, observamos que a ideia para eles surgiu a partir da insatisfação com a política convencional e a expectativa era que os conselhos criassem uma nova possibilidade de representação. Foi o movimento popular de Saúde o marco inicial dos conselhos gestores nos moldes que observamos aqui nessa pesquisa, com paridade entre representantes governamentais e não governamentais e atuando como um espaço de debate. O movimento popular de saúde estava preocupado com a descentralização do sistema e dentro dessa proposta havia a previsão da institucionalização de conselhos no nível municipal, estadual e nacional, possibilitando a participação da população e, para evitar o domínio do Estado, havia também a garantia de paridade de representantes da sociedade civil e representantes governamentais (Abers; Keck, 2008).

As Instituições Participativas são experiências que fortalecem a democracia e permitem a inclusão da sociedade civil nos processos decisórios, influenciando a gestão pública (Santos; Gugliano, 2015). A presença dos conselhos consultivos e deliberativos aumenta a capacidade do executivo de intermediar diversos interesses sociais. Nos dois mandatos do presidente Lula (2003 – 2010) havia 31 conselhos nacionais em funcionamento, dos quais 13 era consultivos e 18 deliberativos (Santos; Gugliano, 2015).

Em 2013 o IPEA publicou um relatório de pesquisa sobre os Conselhos Nacionais e o objetivo da pesquisa era compreender as instâncias nacionais e resgatamos os dados

dessa pesquisa para elaborar um quadro comparativo entre os conselhos nacionais que já existiram e quais resistiram à administração de Jair Bolsonaro (2018-2022). No quadro 8 elencamos os conselhos nacionais existentes em 2013.

QUADRO 8

Conselhos Nacionais em 2013

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
Conselho Nacional de Assistência Social
Conselho Nacional de Combate à Discriminação
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
Conselho Nacional de Economia Solidária
Conselho Nacional de Política Cultural
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conselho Nacional da Previdência Social
Conselho Nacional de Recursos Hídricos
Conselho Nacional de Saúde
Conselho Nacional de Turismo
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conselho Nacional da Aquicultura e Pesca
Conselho Nacional de Segurança Pública
Conselho das Cidades
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Conselho Nacional de Juventude
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Conselho Nacional de Educação
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Fonte: Ipea, 2013.

Elaborado pela autora.

Dos conselhos elencados acima, encontramos quatro conselhos que foram extintos ou tiveram sua composição alterada.

O primeiro é o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD que foi criado pelo Decreto nº 3952/01 e integrava a estrutura do Ministério da Justiça com competência para propor, acompanhar e avaliar políticas públicas e contava com onze representantes governamentais e onze da sociedade civil. Em 2005, o Decreto nº 5397 alterou o decreto anterior e aumentou a participação para quinze representantes

governamentais e quinze da sociedade civil. E, em 2010, o Decreto nº 7388/10 incluiu na finalidade e competência do CNCD a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT. No entanto, em 2019, o Decreto nº 9883/19 revogou o decreto anterior e retirou a menção a população LGBT, determinando que o conselho ocuparia o papel de consulta, assessoramento, estudo, articulação e colaboração ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e sua composição seria de quatro representantes governamentais e três membros da sociedade civil.

O Conselho Nacional do Idoso – CNDI – sofreu ação semelhante. Criado em 2002 pelo Decreto nº 4227/02, o conselho contava com nove representantes governamentais e nove da sociedade civil e, em 2004, o Decreto nº 5109/04 aumentou para quatorze representantes governamentais e quatorze da sociedade civil e também implementou a Política Nacional do Idoso. Em 2019 o Decreto nº 9893/19 restringiu a competência do conselho a elaboração de proposta orçamentária, ao controle de entidades de acolhimento e à gestão do Fundo Nacional e o número total de representantes caiu para doze, sendo seis governamentais e seis da sociedade civil. O CNDI não foi propriamente extinto, mas teve sua atuação restrita.

Em 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea – foi criado pelo Decreto nº 807/93 como um órgão consultivo com competência para promover ações voltadas ao combate a fome e condições plenas de segurança alimentar. Em 1995 o Decreto nº 1366/95 revogou o anterior e instituiu o Programa Comunidade Solidária que visava coordenar ações governamentais voltas ao atendimento da população que não possuía os meios para o sustento básico, em especial a fome e a pobreza e esse programa previa a existência de um conselho: Art. 2º O Programa terá um conselho, com finalidade consultiva (Brasil, 1995). O Decreto nº 2999/99 revogou o decreto de 1995 e instituiu o Conselho da Comunidade Solidária que tinha o objetivo de promover diálogo e parcerias entre governo e sociedade civil para enfrentar a pobreza e a exclusão. Dez anos depois, o Decreto nº 9906/19 revogou o Decreto nº 2999/99 e criou o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado; o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado; o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado e esse programa visava:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, com as seguintes finalidades:

- I - promover o voluntariado de forma articulada entre o Governo, as organizações da sociedade civil e o setor privado; e
- II - incentivar o engajamento social e a participação cidadã em ações transformadoras da sociedade (Brasil, 2019).

E o conselho do programa tem como competência:

Art. 7º Fica instituído o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, ao qual compete:

[...]

Parágrafo único. As atividades do Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado serão prioritariamente destinadas à inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação ou da fragilização de vínculos afetivos e de deficiência (Brasil, 2019).

O caso do Consea é curioso no tocante à mudança de finalidade. O conselho não foi extinto, mas seu caráter de promover ações visando o combate a fome, a pobreza foi transformado em um programa que colocou a fome e a pobreza ao lado de ações voluntárias que visem transformar a realidade o que contribuiu para minimizar os problemas sociais que decorrem da desigualdade social que assola milhões de brasileiros.

Por fim, analisamos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF – que foi instituído pelo Decreto nº 4854/03 com o objetivo de concentrar e articular diferentes níveis de governo e instituições da sociedade civil para enfrentar questões relativas ao desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar. Em 2016 o Decreto nº 8735/16 revogou o anterior e depois o Decreto nº 9186/17 revogou o de 2016 e, em 2019, o CONDRAF foi extinto pelo Decreto nº 9784/19: “Art. 1º Fica declarada a revogação: LV - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, regido pelo Decreto nº 9.186, de 1º de novembro de 2017” (BRASIL, 2019).

Devemos nos perguntar qual a intenção do executivo com os decretos que extinguiram órgãos colegiados, pois, grande parte deles foram criados por lei e não foram atingidos pelo decreto 9759/19. Antes de refletir sobre essa questão é preciso analisar quais conselhos existiam e como eles estavam relacionados com os ministérios do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Em seu discurso de 100 dias, Bolsonaro colocou, entre as 35 metas para cumprir antes dos 100 dias, o objetivo de modernizar o Estado e desburocratizá-lo: “Estamos

buscando alavancar nossa economia [...] com desburocratização do Estado brasileiro, com aperfeiçoamento do pacto federativo [...]” (Brasil, 2019). Pesquisando na plataforma *www.gov.br*, encontramos dezessete ministérios compondo o governo e diversos órgãos colegiados na organização interna de alguns ministérios. A seguir mostraremos no quadro 9 a lista dos ministérios existentes e no quadro 10 quais são os órgãos colegiados contemplados.

QUADRO 9

Ministérios na gestão Jair Bolsonaro (2018-2022)

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ministério da Cidadania
Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério das Comunicações
Ministério da Defesa
Ministério da Educação
Ministério da Infraestrutura
Ministério da Justiça e Segurança Pública
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
Ministério da Saúde
Ministério das Relações Exteriores
Ministério de Minas e Energia
Ministério do Desenvolvimento Regional
Ministério do Meio Ambiente
Ministério do Turismo
Ministério do Trabalho e Previdência

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

Com dezessete ministérios, não podemos afirmar que o objetivo de diminuir a máquina do Estado e modernizá-lo foi exitosa, nos parece mais uma ação do Executivo feita com foco em apagar ações de governos anteriores, pois os ministérios são essenciais no pacto federativo, compõem a Administração Direta e funcionam como canal de consulta e orientação das ações pretendidas pelo executivo. Após listar os ministérios existentes, consultamos a organização interna de cada um para encontrar quais órgãos colegiados estão presentes em sua estrutura. É importante ressaltar que utilizamos o termo *conselho nacional* na busca o que não indica que todos os conselhos encontrados se enquadram na categoria de conselhos gestor, ponto que será abordado adiante. O quadro 10 apresenta duas colunas, uma com o ministério e a outra com o órgão colegiado encontrado, mas nem todos os ministérios possuem tais órgãos em sua organização.

QUADRO 10

Ministérios e órgãos colegiados na estrutura governamental de Jair Bolsonaro (2019-2022)

MINISTÉRIO	ÓRGÃO COLEGIADO
Ministério da Cidadania	Conselho Nacional de Assistência Social Conselho Nacional do Esporte Conselho Nacional da Economia Solidária
Ministério da Ciência e Tecnologia	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia Conselho Nacional de Controle e Experimentação Animal Conselho Nacional da Informática e Automação
Ministério da Economia	Conselho Monetário Nacional Conselho Nacional de Política Monetária Conselho Nacional de Fomento e Colaboração Conselho Nacional de Meteorologia, Normalização e Qualidade Industrial Conselho Nacional das Zonas de Processamento e Expansão
Ministério da Educação	Conselho Nacional de Educação
Ministério da Infraestrutura	Conselho Nacional de Trânsito
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Conselho Nacional de Combate à Pirataria Contra Propriedade Intelectual Conselho Nacional de Política sobre Drogas Conselho Nacional de Política Indigenista Conselho Nacional de Arquivos Conselho Nacional de Segurança Pública E Defesa Social Conselho Nacional de Imigração Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente Conselho Nacional da Juventude Conselho Nacional dos Direitos da Pessoas com Deficiência Conselho Nacional dos Direitos Humanos Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial Conselho Nacional dos povos e comunidades tradicionais

	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
Ministério da Saúde	Conselho Nacional de Saúde Conselho Nacional de Saúde Suplementar
Ministério de Minas e Energia	Conselho Nacional de Política Energética
Ministério do Desenvolvimento Regional	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano Conselho Nacional de Recursos Hídricos
Ministério do Meio Ambiente	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Ministério do Turismo	Conselho Nacional de Turismo
Ministério do Trabalho e Previdência Social	Conselho Nacional de Previdência Social Conselho Nacional dos Regimes Próprios da Previdência Conselho Nacional de Previdência Complementar Conselho Nacional do Trabalho

Fonte: dados da pesquisa
Elaborado pela autora.

O objetivo com a construção dos quadros 09 e 10 está em demonstrar como Bolsonaro construiu seu governo, que possuiu amplo número de órgãos colegiados, ao mesmo tempo que atacou instituições participativas consolidadas e com trabalhos em andamento. Nem todos os conselhos listados no *quadro 10* se encaixam no conceito de conselho gestor no viés das Instituições Participativas o que reforça nosso argumento de que, o fim último das ações de Bolsonaro era eliminar ou diminuir a importância das ações ventiladas em governos anteriores.

Todo esse levantamento a respeito da estrutura do governo Bolsonaro foi elaborado com o intuito de demonstrar que o discurso não corresponde à prática. Embora Bolsonaro se coloque a favor do povo e contra um viés político,¹² a composição de seu governo seguiu uma estrutura a muito praticada na conjuntura política brasileira, pois não há como cuidar de um país extenso e populoso com poucas pessoas ou com baixo orçamento.

Não vamos nesse momento nos aprofundar nas ações de Bolsonaro, pois no capítulo seguinte abordaremos dois conselhos nacionais um que foi extinto e o outro esvaziado. Nesse momento é importante frisar que o objetivo do presente capítulo foi

¹² Montamos nossa equipe de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto (Brasília, 2019).

demonstrar um panorama do que tínhamos de Instituições Participativas, o ataque proferido a elas e o que restou para os anos que virão.

4. AMANHÃ HÁ DE SER OUTRO DIA

Pedimos licença poética a Chico Buarque para começarmos nosso último capítulo com um trecho da sua música *Apesar de você*¹³ que traz o sentimento de esperança, de que dias melhores virão, mesmo após o país ter passado um período politicamente perturbador.

Nos capítulos anteriores preparamos o terreno para o que pretendemos abordar nesta seção, dois conselhos nacionais que foram alvo de ataque de Bolsonaro. Vimos que a participação é parte fundamental da democracia, para um bom governo é preciso que os cidadãos sejam incluídos e possam tomar parte nas decisões governamentais. Dessa forma, os conselhos gestores e as conferências nacionais são canais profícuos de debate na esfera pública, contudo observamos que as ações de Bolsonaro visavam eliminar qualquer atitude contrária a suas ideias. Governando apenas para sua base aliada, Bolsonaro não via a necessidade ou importância de fomentar a participação, visto que suas decisões políticas eram tomadas a toque de caixa e interessavam à poucos.

Para compormos as análises desse capítulo utilizaremos, além da abordagem teórica, a análise documental a partir dos anais das conferências nacionais para desenvolver uma trajetória histórica dos conselhos e das demandas. Os dois conselhos escolhidos para este estudo de caso correspondem a pautas sensíveis e que foram ignoradas pelo conservadorismo que ganhou força em 2019 com a eleição de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Diante disso e visando documentar as disputas políticas, optamos por analisar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – dada sua permanência no cenário nacional, visto que foi instituído em 1993 e a primeira conferência foi em 1995. Embora tenha sido criado por lei, o conselho enfrentou amplo esvaziamento no governo Bolsonaro.

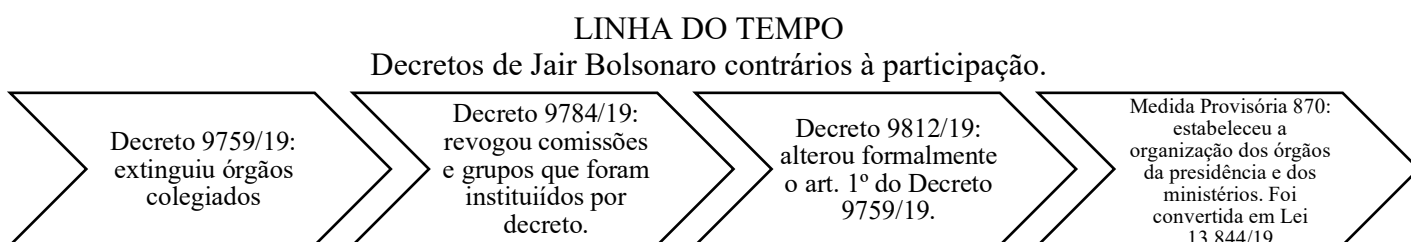
Escolhemos, ainda, analisar o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT) que foi criado em 2001, mas somente em 2010 sua agenda passou a contemplar o movimento LGBTI+¹⁴ e apenas três conferências foram realizadas antes do

¹³ Chico Buarque. *Apesar de você*. 1970

¹⁴ Existem diferentes siglas para mencionar o movimento. O conselho foi criado sob a sigla LGBT, no entanto, nós utilizaremos a sigla LGBTI+, por preferência pessoal, no entanto, é importante mencionar que

conselho ser extinto por ações antidemocráticas de Jair Bolsonaro. Nos propomos a desenvolver a trajetória destes dois conselhos com intuito de reforçar o quanto perdemos com a supressão das Instituições Participativas.

Na seção anterior (3.2), abordamos todos os decretos de Jair Bolsonaro que atacaram a participação social e, para facilitar a compreensão dos argumentos e não deixar ao leitor e leitora a missão de voltar as páginas para compreender do que estamos falando, elaboramos uma linha do tempo com cada decreto e uma breve explicação sobre cada um.



Elaborado pela autora.
Fonte: dados da pesquisa.

4.1 O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 227 que a criança e o adolescente eram prioridades absolutas. Em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; Lei 8.069/90 – veio para reforçar essa prioridade absoluta, bem como pormenorizar o tratamento do Estado face às crianças e adolescentes. É nesse íterim que o art. 88 do ECA dispõe sobre as diretrizes da política de atendimento, dentre elas:

Art. 88 [...]

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária

LGBT não está equivocado, apenas optamos por uma sigla mais ampla, ressaltando que o sinal de + abrange outras identidades e orientações.

por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (Brasil, Lei 8069/90).

Foi seguindo essa determinação legal que em 1991, a Lei 8242/91 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda – com a competência de:

Art. 2º Compete ao Conanda:

I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

[...]

VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VIII - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;

IX - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

X - gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

XI - elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente (Brasil, Lei 8242/91).

Se considerássemos apenas estes aspectos determinados na Lei 8242/91, perceberíamos que o Conanda é essencial na promoção de direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição Federal. Durante seus quase trinta anos de existência, o Conanda promoveu dez conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente, promulgou resoluções atentas a debates importantes, geriu o Fundo Nacional para a criança e o adolescente, ou seja, exerceu seu papel, enquanto órgão colegiado, de promover direitos e acompanhar medidas que fossem essenciais.

Para regulamentar o Conselho recém criado, o Decreto 5089/04 trouxe determinações práticas sobre sua organização e composição. No tocante a composição, o art. 3º do Decreto determinava que o CONANDA observaria a paridade entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, elencando quatorze entes estatais em um rol taxativo e a sociedade civil seria eleita em cada biênio. Os representantes estatais seriam indicados pelos titulares dos órgãos e os da sociedade civil seriam indicados pela entidade representada para participarem das eleições.

Até 2019, esse foi o cenário do CONANDA, 14 representantes estatais, 14 entidades da sociedade civil que se renovavam a cada dois anos, no entanto, o CONANDA sofreu diferentes ataques. Por ter sido criado por lei – 8242/91 – não foi abarcado pelo Decreto 9759/19 que extinguiu órgãos colegiados criados por ato normativo inferior a decreto ou ato de outro colegiado, contudo, sua composição e atividades foram alteradas pelo Decreto 9579/18, ainda na gestão de Michel Temer (2016-2018). É importante retomar esse ponto, pois foi o Decreto 9579/18 que alterou a composição do CONANDA, acrescentando representantes estatais, mas mantendo a paridade de 14 estatais e 14 representantes da sociedade civil, de modo que cada órgão do Executivo contava com apenas um representante. A grande mudança veio com o Decreto 10.003/19 – esse da gestão Bolsonaro (2019-2022) – que indicou mais de um representante do mesmo órgão, mantendo a paridade, mas agora com 09 representantes de cada esfera, ou seja, uma redução de cinco representantes estatais e cinco da sociedade civil.

O quadro a seguir representa essas alterações. Na primeira coluna está a formação original do Decreto 5.089/04 que regulamentou o CONANDA; na segunda coluna, as alterações promovidas pelo Decreto 9579/18 e por fim as alterações do Decreto 10.003/19.

QUADRO 11

Representantes governamentais no CONANDA

Decreto 5.089/04	Decreto 9579/19	Decreto 10.003/19
Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil da Presidência da República	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome	Ministério da Justiça	Secretaria Nacional da Família

Ministério da Cultura	Ministério das Relações Exteriores	Ministério da Justiça e Segurança Pública
Ministério da Educação	Ministério da Fazenda	Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
Ministério do Esporte	Ministério da Educação	Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
Ministério da Fazenda	Ministério da Cultura	Ministério da Economia
Ministério da Previdência Social	Ministério do Trabalho	Ministério da Educação
Ministério da Saúde	Ministério do Desenvolvimento Social	Ministério da Cidadania
Ministério das Relações Exteriores	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Esporte	
Ministério da Justiça	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos	
Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República	Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial do Ministério dos Direitos Humanos	
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda	

Fonte: dados da pesquisa
Elaborado pela autora.

Em dezembro de 2018 foi promulgado o edital nº 03 que homologava a eleição dos novos conselheiros da sociedade civil para o biênio 2019-2020. Já sabíamos o resultado das eleições, Jair Bolsonaro havia sido eleito para maior cargo do país, chefe do Poder Executivo, contudo, não tínhamos dimensão dos estragos que viriam, razão pela qual mantivemos a esperança de que a escolha e posse dos novos conselheiros seguiria os trâmites convencionais.

Nas eleições para conselheiros no biênio 2019-2020, quatorze entidades civis foram selecionadas como titulares nos eixos: *i)* promoção, proteção, defesa e controle social de crianças e adolescentes; *ii)* promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente em situação de rua, com deficiência, representativa da diversidade de gênero, identidade de gênero, orientação sexual, étnico-racial, de

nacionalidade, do compro da floresta e das águas, povos e comunidades tradicionais e outras especificidades; *iii*) promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente nas temáticas de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, trabalho, justiça e segurança pública, bem como das especificidades das crianças e adolescentes em acolhimento, em cumprimento e/ou egressos de medidas socioeducativas, dentre outros (Brasília, 2018).

Mencionamos que edital que homologou as eleições do CONANDA foi publicado em dezembro de 2018, portanto, em 2019 com a posse presidencial, haveria também o início das atividades dos novos conselheiros, mas a realidade que se apresentou foi a edição do Decreto 10.003/19 que alterou e esvaziou o CONANDA, conforme destacamos no *quadro 1* e, entendendo que os conselhos são essenciais para o bom funcionamento da democracia e para promoção de direitos e de políticas públicas, em 17 de setembro de 2019 o Supremo Tribunal Federal (STF) começou o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 622.

No relatório proferido em sede de julgamento da ADPF 622, o relator elenca os sete argumentos levantados pela requerente¹⁵ na inicial do recurso: *i*) a destituição imotivada de todos os membros do Conanda no curso do mandato implica violação ao direito adquirido; *ii*) a redução de representantes de 28 para 18 (no total) compromete a adequada representação da sociedade civil; *iii*) a alteração do método de escolha dos representantes da sociedade civil, permitiria a ingerência do Estado no processo decisório que compete à sociedade civil; *iv*) a vedação à recondução ao mandatos do representantes da sociedade civil violaria a igualdade entre os membros da sociedade civil e do Estado; *v*) a recusa em custear o descolamento de conselheiros que não residam no Distrito Federal dificulta a participação da sociedade civil, pois os representantes do Poder Público geralmente vivem em Brasília; *vi*) redução no número de reuniões também dificulta a participação da sociedade civil e *vii*) atribuir voto de qualidade ao Presidente do Conanda que passou a ser designado pelo Presidente da República enfraquece o poder exercido pela sociedade civil, pois em casos com grande divisão de opiniões, a decisão seria do representante do governo (STF, 2019).

¹⁵ Na época em que a ADPF 622 chegou ao STF, a Procuradoria Geral da União estava a cargo de Raquel Dodge, indicada pelo ex-presidente Michel Temer em 2017, Dodge ocupou o cargo até meados de Setembro de 2019, e foi substituída por Augusto Aras, indicado de Jair Bolsonaro.

Dessa forma, o entendimento da requerente e do ministro relator da ADPF 622, as mudanças realizadas no Conanda, o tornariam: “mera instância legitimadora das ações pretendidas pelo Executivo, que passa a dominar a escolha dos seus membros [...] bem como o resultado das suas decisões” (STF, 2019. p. 04). Entendemos que as mudanças propostas retiram o caráter essencial dos conselhos gestores que consiste no debate plural e diverso.

Ainda na análise do relatório, o relator buscou as razões da Presidência da República para a instituição do decreto e, encontrou como resposta a justificativa de que o decreto era válido, pois a destituição dos membros do Conanda seria fruto da reorganização que passaram os Ministérios e a alteração na forma de selecionar os representantes atenderia aos princípios da publicidade e moralidade, a vedação de recondução dos representantes da sociedade civil atenderia à necessidade de pluralismo de representação, a recusa no custeio se justifica a partir dos princípios da economicidade e eficiência e a escolha do presidente do Conanda pelo Presidente da República e a atribuição de voto de qualidade daquele, decorre das próprias atribuições do Presidente da República e do princípio de segurança jurídica (STF, 2019). Notamos que para justificar atos que atacavam a democracia, o ex-presidente Jair Bolsonaro utilizava de mecanismos constitucionais e essenciais a Administração Pública como os princípios basilares da segurança jurídica e eficiência.

Ao final do relatório, o ministro relator colocou duas questões:

- 1 – Há norma constitucional exigindo a participação de entidades da sociedade civil na formulação e no controle da execução de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes?
- 2 – Havendo norma constitucional em tais termos, as medidas adotadas restringem tal participação, a ponto de comprometer o cumprimento da norma constitucional? (STF, 2019. p. 06).

Encontramos a resposta na íntegra do voto do relator na ADPF 622 e que foi seguido por dez ministros do STF e apenas um abriu a divergência. No voto, o relator menciona que é preciso evitar os riscos do constitucionalismo abusivo, prática em que o chefe do Executivo altera o ordenamento jurídico concentrando os poderes em si e faz isso através da desabilitação e controle de agentes, desse modo, embora seja competência do Presidente da República a organização da estrutura da Administração Pública Federal, existem limites na Constituição Federal e nas leis que devem ser respeitados (STF, 2021).

Mencionamos, no começo dessa seção, que a Constituição Federal em seu art. 227 previu que crianças e adolescentes são prioridade absoluta e dever do Estado, da família e da sociedade¹⁶, sendo assim, a nova regulamentação do Conanda prevista no Decreto 10.003/19 frustrava a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas, contrariando a determinação constitucional, portanto, o voto do relator entendeu que seria: “inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (STF, 2021. p. 2).

A existência das Instituições Participativas não é um ato ideológico de governos de esquerda, ou petistas, mas sim, cumprimento de uma exigência constitucional expressa, nesse ponto o voto do relator é cirúrgico e menciona:

Em primeiro lugar, a Constituição prevê tratar-se de dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, proteção integral (art. 227, CF). Em segundo lugar, a Constituição determina expressamente que a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes e o controle das respectivas ações deve ocorrer com “participação da população, por meio de organizações representativas” (art. 204, II, CF)” (STF, 2021. p. 04).

Não é exaustivo, portanto, mencionar que a existência regular do Conanda, e dos espaços participativos em geral, é fundamental para a democracia. Cada conselho gestor se ocupa de uma questão específica e essencial para a sociedade, não podem ser reduzidos ou agrupados em uma mesma pasta, pois os problemas públicos que observam e propõem políticas públicas são diversos e demandam atenção constante. A sociedade civil, no âmbito de um conselho gestor, é responsável por trazer esse olhar diverso e atento.

No tocante à restrição da participação da sociedade civil, o voto da APF 622 destacou que as alterações do Decreto 10.003/19 eram restritivas, pois como reduzir e rejeitar a participação seria inconstitucional, o Decreto na prática esvaziaria e inviabilizaria a participação. Como o Decreto 10.003/19 pretendia eliminar a assembleia de votação dos representantes da sociedade civil em prol da seleção via Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, essa prática abriria caminho para que: “o Estado estabelecesse requisitos e controlasse os representantes que são ou não elegíveis

¹⁶ É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

para o Conselho, com os riscos de um órgão “chapa branca”, meramente homologador” (STF, 2021. p. 08. Destaques no original). Sendo assim, as mudanças previstas no Decreto estavam na contramão da democracia participativa que ocorre nas instituições participativas, pois ocupar os espaços com sujeitos ideologicamente semelhantes, não gera um debate plural.

Outra mudança intentada pelo Decreto 10.003/19 estava na suspensão do custeio ao deslocamento de conselheiros que não residem no Distrito Federal, tal previsão, restringe a participação àqueles que vivem em outros Estados, pois geralmente os representantes do governo, escolhidos para atuar em conselhos gestores, residem no Distrito Federal. Durante o voto da ADPF 622, o entendimento do relator foi no sentido de que as mudanças pretendidas neutralizaram o conselho como instância crítica de controle social, frustrando a determinação constitucional da participação da sociedade civil (STF, 2021). Nosso argumento nesta tese vai de encontro ao posicionamento do voto, pois inviabilizar os trabalhos do Conanda interrompeu não só políticas públicas em andamento, mas também a possibilidade de diálogo, que consideramos essencial à democracia.

Por fim, a decisão da ADPF 622 determinou inconstitucionalidade de três artigos do Decreto nº. 9579/18, que estava com a redação alterada pelo Decreto 10.003/19, que foi o alvo original da ADPF 622, isto é, o Decreto nº. 10.003/19 alterou a redação do Decreto nº. 9579/18 que originalmente havia alterado o Conanda. Para visualizarmos melhor a questão, o quadro abaixo demonstra as alterações, porém, é importante ressaltar que o Decreto nº. 9579/18¹⁷ fez parte do governo Temer (2016-2018) e foi responsável por uma série de alterações ao Conanda, o quadro que elaboramos se atém aos artigos que, posteriormente, foram alterados pelo Decreto nº. 10.003/19¹⁸ no governo de Bolsonaro (2019-2022) e que foram alvos da ADPF 622, a saber: art. 79, 80 e 81.

¹⁷ Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências (Brasil, 2018).

¹⁸ Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil, 2019).

QUADRO 12

Decretos que alteraram o CONANDA

Decreto 9579/18	Decreto 10.003/19
<p>Art. 79. As organizações da sociedade civil de que trata o inciso II do caput do art. 78 serão eleitas em assembleia específica, convocada especialmente para essa finalidade.</p> <p>§1º A eleição será convocada pelo Conanda, por meio de edital, publicado no Diário Oficial da União, no prazo de sessenta dias que antecedem o término do mandato de seus representantes. §2º O regimento interno do Conanda disciplinará as normas e os procedimentos relativos à eleição das entidades da sociedade civil que comporão a sua estrutura. §3º Dentre as vinte e oito entidades mais votadas, as quatorze primeiras serão eleitas como titulares, das quais as quatorze restantes serão as suplentes.</p> <p>§4º Cada organização indicará o seu representante e terá mandato de dois anos, admitida recondução por meio de novo processo eleitoral. §5º O Ministério Público Federal poderá acompanhar o processo de escolha dos representantes das organizações da sociedade civil.</p>	<p>Art. 79. O regulamento do processo seletivo das entidades referidas no inciso VII do caput do art. 78 será elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e divulgado por meio de edital público com antecedência mínima de noventa dias da data prevista para a posse dos membros do Conanda.</p>
<p>Art. 80. A estrutura de funcionamento do Conanda é composta por:</p> <p>I - Plenário;</p> <p>II - Presidência;</p> <p>III - Secretaria-Executiva; e</p> <p>IV- comissões permanentes e grupos temáticos.</p>	<p>Art. 80.O Conanda se reunirá em caráter ordinário trimestralmente e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.</p> <p>§1º O quórum de reunião do Conanda é de maioria absoluta e o quórum de aprovação é de maioria simples.</p> <p>§2º Além do voto ordinário, o Presidente do Conanda terá o voto de qualidade em caso de empate.</p> <p>§3º Os membros do Conanda que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência.</p>
<p>Art. 81. A eleição do Presidente do Conanda ocorrerá conforme estabelecido em seu regimento interno.</p>	<p>Art. 81. O Presidente da República designará o Presidente do Conanda, que será escolhido dentre os seus membros.</p>

<p>Parágrafo único. A designação do Presidente do Conanda será feita pelo Presidente da República.</p>	<p>§1º A forma de indicação do Presidente do Conanda será definida no regimento interno do Conanda.</p> <p>§2º O representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos substituirá o Presidente do Conanda em suas ausências e seus impedimentos.</p>
--	--

Fonte: dados da pesquisa.
Elaborado pela autora.

Os três artigos do Decreto nº 10.0003/19 elencados no *quadro 12* foram alvo de julgamento na ADPF 622 que, por fim, declarou inconstitucional o art. 79, o art. 80 *caput* e § 3º e art. 81, sendo assim, as alterações na redação que foram feitas pelo Decreto nº 10.003/19 no Decreto nº 9579/18 ficaram sem efeito. O *quadro 13* possui o objetivo de facilitar a visualização do conteúdo dos artigos que foram declarados inconstitucionais.

Antes de apresentá-lo é importante elucidar a questão do art. 80. Notamos que sua redação não é semelhante entre os dois decretos, isso porque o Decreto nº 9579/18 apenas replicou uma redação que constava no Decreto nº 5089/04, o primeiro a regular o Conanda e, a periodicidade das assembleias ordinárias estava prevista na Resolução 121/06 do próprio conselho¹⁹, portanto, a alteração da frequência foi consequência da nova redação do Decreto nº 10.003/19. Agora, passemos a análise do conteúdo dos artigos declarados inconstitucionais.

QUADRO 13

Artigos declarados inconstitucionais pela ADPF 622

<p>Art. 79. O regulamento do processo seletivo das entidades referidas no inciso VII do caput do art. 78 será elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e divulgado por meio de edital público com antecedência mínima de noventa dias da data prevista para a posse dos membros do Conanda</p>
<p>Art. 80. O Conanda se reunirá em caráter ordinário trimestralmente e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.</p> <p>§3º Os membros do Conanda que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência</p>

¹⁹ Art. 17. O Plenário reunir-se-á em assembléia, mensalmente, em caráter ordinário, conforme calendário anual previamente aprovado e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente, por iniciativa própria, ou a requerimento da maioria simples de seus membros (Brasília, 2006)

Art. 81.O Presidente da República designará o Presidente do Conanda, que será escolhido dentre os seus membros.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

Portanto o que pretendíamos com a análise da ADPF 622 e elaboração do *quadro 12* e *quadro 13* era demonstrar as alterações no texto, bem como o que foi declarado inconstitucional. As mudanças que o Decreto nº. 10.003/19 pretendia, esvaziaram o Conanda, tornando-o um conselho acessório às vontades e posicionamentos do governo, ou seja, a função social do conselho enquanto espaço de debate estaria nula, sua função seria validar posicionamentos.

Em dezembro de 2019, uma liminar suspendeu, em parte, os artigos que mencionamos no quadro 13, razão pela qual o mandato dos conselheiros eleitos para o biênio 2019-2020 foi restaurado e os conselheiros que foram eleitos e homologados através do edital nº 3 de 06 de dezembro de 2018²⁰ iniciaram suas atividades e a primeira assembleia foi realizada em fevereiro de 2020, após liminar do STF em sede do julgamento da ADPF 622. Retomamos esse ponto para mencionar que, em 2019, após o decreto e enquanto a ADPF 622 não iniciava, o Conanda realizou apenas quatro assembleias ordinárias, uma em março/2019, outra em abril/2019, outra em maio/2019 e a última em agosto/2019 e o Decreto 10.003/19, como já mencionamos, é de setembro/2019. Nesse sentido, o que queremos enfatizar é o apagamento das políticas públicas, com apenas quatro assembleias realizadas, muitas pautas ficaram à deriva, esse é o argumento central de nossa pesquisa: sem espaços participativos, há enfraquecimento da participação e, sobretudo, enfraquecimento de políticas públicas, fatos que impactam nossa democracia.

Após a decisão final da ADPF 622, que ocorreu em 01/03/2021, quase um ano havia se passado desde que o Conanda conseguiu retomar seus conselheiros e suas atividades, o que indicava que o momento de nova escolha de conselheiros se aproximava, sendo assim, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos publicou a portaria 1784 em 27/05/2021 designando os representantes do Poder Executivo para a composição

²⁰ Art. 1º Homologar o resultado da eleição das Organizações da Sociedade Civil de âmbito nacional e com desenvolvimento de ações em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente, para compor o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA no biênio 2019-2020, realizada durante a Assembleia de Eleição, no dia 30 de novembro de 2018 (Brasília, 2018).

do Conanda no biênio 2021-2022 e, em 08/06/2021 a portaria 1798 designou os representantes da sociedade civil, eleitos em assembleia realizada dia 27/05/2021 para o mesmo biênio. Mesmo com o número de representantes reduzido, o Conanda conseguiu se manter vigilante nos últimos anos de desgoverno e retrocesso.

As Conferências Nacionais são uma experiência brasileira que incrementam a democracia. São dias em que diferentes atores políticos, da sociedade civil e do Estado se reúnem, diversos segmentos são representados, há debate em eixos, depois uma plenária final, espaço para propor moções e ao fim de tudo isso, elabora-se o relatório final, documento com os principais pontos e diretrizes aprovadas.

A Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente – CNDCA – ocorria desde 1995 e representava uma etapa importante na formação da agenda. Em 1995 cerca de 500 representantes participaram da I CNDCA que teve como tema a *prioridade absoluta* e aprovou um relatório que foi encaminhado às Nações Unidas sobre a implantação da Convenção Internacional (FNDCA, 2010). Nove edições depois, a X CNDCA, realizada em Abril de 2016 com o tema *política e plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes – fortalecendo os conselhos dos direitos da criança e do adolescente* contou com a participação de 1200 pessoas e aprovou 60 propostas em dois eixos, um da política nacional e outro da reforma política dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente (Brasília, 2016). Poderíamos abordar muito mais sobre todas as Conferências Nacionais já realizadas, no entanto, nosso objetivo aqui é demonstrar o que perdemos entre 2019-2022.

Em 2018, além da eleição dos representantes da sociedade civil, também foi editado o documento base da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente sob o tema: *Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento das Violências*, prevista para ocorrer em outubro de 2019, previa em seu documento base que combater o retrocesso é um trabalho contínuo e o documento também mencionava que a XI CNDCA tinha como principal viés:

[...] Fortalecer o diálogo e a cooperação entre órgãos e entidades governamentais e não-governamentais de promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Trata-se de um espaço onde deverão ser apresentadas novas políticas e apontados possíveis ajustes nas políticas vigentes (Brasília, 2018. p. 05).

Devido aos conflitos que mencionamos anteriormente, bem como a pandemia de Covid-19, a realização da XI atrasou e foi realizada online conforme determinação do Decreto nº. 10.505/2020²¹. Acreditamos que o atraso na realização da XI CNDCA é um dos efeitos nocivos do ataque ao Conanda e da tentativa de alterar sua composição e funcionamento. O conselho é um órgão essencial, não apenas porque consta na Constituição Federal, mas sim, porque promove ações que visam proteger direitos e garantir a cidadania de crianças e adolescentes. Nesse sentido, a campanha *escute esse conselho* lançada pelas próprias entidades da sociedade civil que fizeram e fazem parte da história do Conanda, elencou algumas das principais conquistas do conselho.

Em 1995, o Conanda aprovou a resolução *Direitos da Criança e do Adolescente hospitalizados* que visava garantir o direito à saúde, independente do contexto. Em 2000, o conselho aprovou o *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil* visando a prevenção e o enfrentamento da violência sexual. Em 2004, o Conanda aprovou o *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente* que previa políticas públicas para a garantia de escola pública de qualidade e outras ações de combate ao trabalho infantil. Já em 2006 o Conanda instituiu o *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)* que regulamentou o cumprimento e aplicação de medidas socioeducativas. Em 2014, o Conanda reformulou uma resolução que reforçava o *caráter ilegal e abusivo da publicidade direcionado ao público infantil* e em 2018, o conselho estabeleceu parâmetros que visavam proteger crianças e adolescentes no *contexto de grandes empreendimentos* visando minimizar violências (Escute Esse Conselho, 2019).

Portanto o objetivo dessa seção visava retomar o desenvolvimento do Conanda desde sua criação na tentativa de registrar sua história e trajetória na luta por uma infância e adolescência com prioridade absoluta. Procuramos demonstrar o que o Conanda foi e algumas ações que ele realizou, pois só assim poderemos compreender que o trabalho de um conselho gestor não é mera formalidade, mas sim um avanço democrático que permite que diferentes atores sociais apresentem seus olhares sob as diversas infâncias, ademais, buscamos demonstrar o risco de ficar sem esse espaço, ou melhor, de ver esse espaço esvaziado por vontade política e sem nenhuma explicação plausível.

²¹ Art. 1º [...] Parágrafo único. A Décima Primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente será realizada de forma virtual, em sistema disponibilizado em sítio eletrônico, de acordo com as demandas para realização da Conferência (Brasil, 2020).

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação / LGBT

Com uma trajetória histórica menor e criado por um decreto, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação foi um dos órgãos colegiados extintos pelo Decreto nº 9759/19, para depois ser recriado segundo concepção do governo Bolsonaro (2019-2022), por isso, retomar sua trajetória é também retomar um momento histórico e democrático em que ocorreu a inclusão da população LGBTI+ na competência do conselho.

Criado em 2001 pelo Decreto nº 3952/01, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação veio para cumprir a determinação legal que constava na Lei 9.649/98, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, mais precisamente em seu inciso X, do art. 16²². O Decreto nº 3952/01 determinou que o CNCD seria órgão colegiado e integraria a estrutura básica do Ministério da Justiça, com competência para:

Propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância (Brasil, 2001).

Para que tais políticas fossem geradas, o CNCD era composto por onze representantes governamentais e onze representantes da sociedade civil. Em 2005, um novo decreto veio para alterar o CNCD que passou a ser integrado por quinze representantes governamentais e quinze da sociedade civil, com expressa determinação de: “entidades e organizações não governamentais das populações negra, indígena e do segmento de "Gays", Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLTB” (BRASIL, 2005). Consideramos uma mudança importante, pois trouxe visibilidade a grupos diversos e com suas identidades próprias.

Depois, em 2010, o Decreto nº. 7388 revogou o decreto anterior, alterando sua finalidade e competência:

Art. 1º: O Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, no âmbito de suas

²²Art. 16 [...]: X - do Ministério da Justiça a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o Conselho Nacional de Trânsito, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional de Segurança Pública, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a Defensoria Pública da União e até cinco Secretarias (BRASIL, 1998).

competências, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT.

Art. 2º: Ao CNCD compete:

I - participar na elaboração de critérios e parâmetros de ação governamental que visem a assegurar as condições de igualdade à população LGBT;

II - propor a revisão de ações, prioridades, prazos e metas do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - PNLGBT;

III - propor estratégias de ação visando à avaliação e monitoramento das ações previstas no PNLGBT;

IV - acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação à execução de programas e ações governamentais para a população LGBT e a aplicação de recursos públicos para eles autorizados;

V - apresentar sugestões para elaboração do planejamento plurianual, estabelecimento de diretrizes orçamentárias e alocação de recursos no orçamento anual do Governo Federal, visando à implantação do PNLGBT;

VI - apresentar sugestões e aperfeiçoamentos sobre projetos de lei que tenham implicações sobre os direitos e cidadania da população LGBT;

VII - participar da organização das conferências nacionais para construção de políticas públicas para a população LGBT;

VIII - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, nacionais e internacionais, visando o intercâmbio sistemático sobre promoção dos direitos de LGBT;

IX - articular-se com outros conselhos de direitos ou setoriais, para estabelecimento de estratégias comuns de atuação;

X - fomentar a criação de conselhos, coordenações e planos estaduais voltados à promoção de políticas públicas para a população LGBT;

XI - propor realização de campanhas destinadas à promoção de direitos da população LGBT e ao combate à discriminação e preconceito;

XII - propor realização de estudos, debates e pesquisas sobre a temática de direitos e inclusão da população LGBT; e

XIII - analisar e encaminhar aos órgãos competentes as denúncias recebidas (Brasil, 2010).

A partir de 2010, o CNCD se transformou e passou a gerir a agenda ligada ao movimento LGBTI+. Percebemos, com a passagem dos decretos, a importância do direito estar conectado com anseios sociais e com a política, pois esse é um dos caminhos para o fortalecimento democrático. Em 2001, o primeiro decreto que regulamentou o CNCD tinha como finalidade proteger grupos sociais de formas de intolerância, nove anos depois o CNDC deu nome à essa intolerância quando incluiu o combate à discriminação de

Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais, pessoas e identidades que sempre existiram e finalmente era citadas e reconhecidas em âmbito nacional.

Relembrar a história de um grupo, funciona como estratégia política e, especialmente ao movimento LGBTI+ cuja trajetória histórica é marcada por conflitos, apagamentos, silenciamentos e a pandemia de HIV/Aids. Por essa razão, é importante mencionar que em 2018 o movimento LGBTI+ comemorou 40 anos, seu marco inicial data de 1978 com a criação do grupo Somos – Grupo de Afirmação Homossexual. O surgimento do grupo Somos foi um ato de resistência à ditadura militar e aos ideais conservadores, no contexto da ditadura, movimentos identitários começaram a estabelecer novas agendas públicas buscando visibilidade para que, em última *ratio* a cidadania fosse alcançada (Ferreira; Sacramento, 2019).

No final dos anos 1970, a luta LGBTI+ era conhecida por *movimento homossexual* e nesse momento possuía um viés antiautoritário. Já em 1980, a associação entre AIDS e homossexualidade diminuiu a quantidade de grupos e movimentos sociais e a atuação se dedicou a garantia de direitos civis e contra a discriminação e violência e, no início dos anos 90 o movimento se desloca da margem ao centro em parte devido ao crescimento de grupos e organizações, o movimento passou a contar com organizações formalmente registradas e setores de partidos políticos o que contribui para maior visibilidade e ampliação, de modo que: “A ampliação da visibilidade social se dá basicamente pelo debate público em torno de candidaturas e projetos de lei; pela adoção da estratégia da visibilidade massiva através da organização das Paradas do Orgulho LGBT” (Facchini, 2009. P. 09).

Outro ponto importante e que se relaciona com a luta e com a visibilidade é a trajetória da sigla utilizada pelo movimento. Até 1993 a sigla era MBH – Movimento Homossexual Brasileira, depois de 1993 passou para MGL – Movimento de Gays e Lésbicas; em 1995 se altera para GLT – Gays, Lésbicas e Travestis; em 1999 passa para GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros; em 2008, na Conferência Nacional GLBT foi aprovada o uso da sigla LGBT como estratégia para aumentar a visibilidade ao segmento de lésbicas (Facchini, 2009).

Apresentamos uma breve retomada da história do movimento LGBTI+, pois assim ampliamos nosso campo de conhecimento acerca de que grupo e identidades

estamos nos referindo, tal retomada é importante, pois nos ajuda a compreender quem foi atingido com as ações antidemocráticas durante o governo Bolsonaro.

Mencionamos que em 2010 o Conselho Nacional de Combate à Discriminação se transformou também em conselho de combate à discriminação LGBTI+ e com isso sua competência também se ampliou, fato que demonstramos com o art. 2º do Decreto nº 7388/10 que expusemos anteriormente. A vida do CNCD / LGBTI+ foi breve, pois em 2019 o Decreto nº 9883/19 revogou o decreto de 2010, alterando o CNCD e retirando a competência sobre a população LGBTI+, mas, antes do Decreto nº. 9883/19 veio o Decreto nº. 9759/19, que abordamos no capítulo anterior, e que foi responsável por extinguir órgão colegiados instituídos por decreto e foi justamente o caso do CNCD.

Assim como fizemos na seção anterior, o quadro 14 agrupa as alterações legais que impactaram o CNCD/LGTB e para este quadro em específico, optamos por colocar em uma coluna a alteração de 2010 e em seguida as duas alterações feitas em 2019 no governo Bolsonaro.

QUADRO 14
Alterações legais no CNCD/LGBT

Decreto 7388/10	Decreto 9759/19	Decreto 9883/19
<p>Art. 1º O Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, no âmbito de suas competências, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT</p>	<p>Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. [...] § 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por: I - decreto;</p>	

Fonte: dados da pesquisa
Elaborado pela autora.

A gestão de Bolsonaro foi uma bagunça, não nos resta dúvida. Muitas questões eram resolvidas com decretos e depois regulamentadas por novos decretos, ou seja, um decreto instituía, o outro indicava as diretrizes de funcionamento e resta a nós, pesquisadores, a árdua tarefa de tentar entender e construir uma trajetória explicativa.

O CNCD/LGBT se insere nessa bagunça, pois o Conselho primeiro foi extinto em Abril/2019 depois recriado em Junho/19 com características que correspondessem aos interesses do governo e não necessariamente às pautas de grupos que sofrem discriminação. Isso fica evidente quando o Decreto nº. 9883/19 que instituiu o novo CNCD não mencionou expressamente a competência em gerir políticas voltadas a população LGBTI+, resultando tanto em retrocesso, quanto em apagamento desse grupo que recentemente havia conquistado o espaço de um conselho nacional.

Quando retomamos a história de luta do movimento LGBTI+, percebemos que ele próprio movimento foi se organizando e buscando a institucionalização de suas pautas, inclusive como forma de garantir que, independente da mudança institucional e de governo, suas conquistas e direitos se mantivessem. A opção de Jair Bolsonaro em extinguir para depois reformular o CNCD, foi na contramão de trajetórias históricas, não apenas no âmbito do conselho, mas também de políticas públicas estabelecidas como o *Programa Brasil sem Homofobia* que exista desde 2004 e pretendia combater a violência e promover a cidadania a partir de quatro ações: *i)* apoio a projetos de fortalecimento e promoção de cidadania; *ii)* capacitação de profissionais na defesa dos direitos humanos; *iii)* disseminação de informações sobre direitos e *iv)* incentivo à denúncia de violações (Conselho Nacional De Combate À Discriminação, 2004).

Resgatamos o documento elaborado no *Programa Brasil sem Homofobia*, pois ele traz um panorama histórico importante da luta contra discriminação. Em 2001, na África do Sul ocorreu a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância e o posicionamento que o Brasil adotaria na Conferência foi resultado da participação e consulta a sociedade civil, de modo que, durante a Conferência o Brasil levou o tema da discriminação sobre orientação sexual a plenária, de modo que:

O presente *Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania de Homossexuais, Brasil*

sem Homo-fobia, sinaliza, de modo claro, à sociedade brasileira que, enquanto existirem cidadãos cujos direitos fundamentais não sejam respeitados por razões relativas à discriminação por: orientação sexual, raça, etnia, idade, credo religioso ou opinião política, não se poderá afirmar que a sociedade brasileira seja justa, igualitária, democrática e tolerante. Com esse novo Programa, o governo brasileiro dá um passo crucial no sentido da construção de uma verdadeira cultura de paz (Conselho Nacional De Combate À Discriminação, 2004. p. 14).

Esse trecho é importante, pois demonstra o compromisso que nosso país, com apoio da sociedade civil construiu na promoção dos direitos da população LGBTI+ e, ao destacarmos isso, queremos chamar atenção a uma reflexão necessária sobre o que nos levou ao Brasil de Jair Bolsonaro, a quatro anos de desgoverno e retrocesso? A luta do movimento LGBTI+ não começou apenas em 2010 com sua inclusão no CNDC, ela data da década de 80, conforme demonstramos e sempre foi um movimento imbricado à esfera pública, exemplo disso são as paradas do orgulho LGBTI+²³.

Desde 1997, a Parada do Orgulho LGBTI+ ocorre na Avenida Paulista e com o passar do tempo se tornou um campo para celebrar o orgulho sim, mas também reivindicações políticas e por direitos. Como estamos resgatando a história do movimento LGBTI+ a seguir apresentamos o quadro 15 que consistem em elencar o ano de realização da parada e seu tema como forma de facilitar a percepção das demandas do movimento.

QUADRO 15

Temas da parada do Orgulho LGBTI+ e suas edições

I Parada do orgulho GLT	Somos muitos, estamos em todos os lugares e em todas as profissões
II Parada do orgulho GLT	Os direitos de gays, lésbicas e travestis são direitos humanos
III Parada do orgulho GLBT	Orgulho Gay no Brasil, rumo aos anos 2000
IV Parada do orgulho Gay	-
V Parada do orgulho Gay	Abraçando a diversidade
VI Parada do orgulho Gay	Educando para a diversidade
VII Parada do orgulho Gay	Construção de políticas homossexuais
VIII Parada do orgulho GLBT	Temos família e orgulho
IX Parada do orgulho GLBT	Parceria Civil já! Direitos iguais: nem menos, nem mais
X Parada do orgulho GLBT	Homofobia é crime! Direitos sexuais são direitos humanos
XI Parada do orgulho GLBT	Por um mundo sem racismo, machismo e homofobia

²³ A parada do orgulho LGBTI+ também já foi chamada de Parada Gay e Parada GLS, pois a denominação utilizada acompanhou a história da própria sigla do movimento LGBTI+ que destacamos no início do capítulo.

XII Parada do orgulho GLBT	Homofobia mata! Por um Estado laico de fato
XIII Parada do orgulho LGBT	Sem homofobia, mais cidadania. Pela isonomia dos direitos
XIV Parada do orgulho LGBT	Vote contra a homofobia. Defenda a cidadania
XV Parada do orgulho LGBT	Amai-vos uns aos outros. Basta de homofobia
XVI Parada do orgulho LGBT	Homofobia tem cura: educação e criminalização
XVII Parada do orgulho LGBT	Para o armário nunca mais! União e conscientização na luta contra a homofobia
XVIII Parada do orgulho LGBT	País vencedor é país sem homolesbotransfobia: chega de mortes! Criminalização já
XIX Parada do orgulho LGBT	Eu nasci assim. Eu cresci assim. Vou ser sempre assim. Respeitem-me
XX Parada do orgulho LGBT	Lei de identidade de gênero já! Todas as pessoas juntas contra a transfobia
XXI Parada do orgulho LGBT	Independente das nossas crenças nenhuma religião é lei. Todas e todos por um Estado laico
XXII Parada do orgulho LGBT	Poder para LGBTI+. Nosso voto, nossa voz
XXIII Parada do orgulho LGBT	50 anos de Stonewall. Nossas conquistas, nosso orgulho de ser LGBT+
XXIV Parada do orgulho LGBT	Sejamos o pesadelo dos que querem roubar nossa Democracia

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

O quadro 15 fornece uma visão geral dos temas que mobilizaram os participantes nas diversas edições da parada do orgulho LGBTI+, agora, analisaremos em específico como as edições da Parada do Orgulho foram importantes a mobilização política. A primeira parada em 1997, reuniu 2 mil pessoas; a IV edição instituiu a Semana do Orgulho, com atividades culturais para além da mobilização; a V parada contou com 200 mil participantes. Um ano depois, a VI edição contou com 400 mil participantes; a VII parada contou, pela primeira vez, com o apoio da Prefeitura de São Paulo e dos Ministérios da Saúde e da Cultura; a VIII parada contou com 1,5 milhão de pessoas participando e a IX foi responsável por instituir o mês do orgulho, incluindo debates, mostra de filmes e lançamentos de livros na sua programação, além disso, seu tema era uma manifestação a respeito do projeto de lei que previa a união entre pessoas do mesmo sexo e que estava há 10 anos parado, tanto que somente em 2011 o Supremo Tribunal

Federal – STF – reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo²⁴ (APOLGBT -SP. [s.d]).

A X edição teve como pauta a criminalização da homofobia, o Projeto de lei complementar (PLC 122/06) estava em tramitação, mas somente em 2019, o STF equiparou a homofobia ao crime de racismo²⁵. Alguns anos depois, a XIV edição trazia a pauta do voto e reuniu 3 milhões de participantes; a XVI edição reuniu 4 milhões de pessoas e se manifestou contra a proibição de doação de sangue por homossexuais, algo que seria autorizado também pelo STF apenas em 2020²⁶; a XX parada movimentou o tema da Lei de Identidade de Gênero e em 2018 a Organização Mundial da Saúde retirou a classificação da transexualidade como doença²⁷ e, no mesmo ano, o STF garantiu o uso do nome social sem a necessidade de cirurgia de redesignação de gênero²⁸. Em 2019, a XXIII edição foi transmitida ao vivo pelo canal de televisão a cabo, GNT e em 8 canais no youtube, aumento o público para 40 milhões de pessoas (APOLGBT -SP. [s.d]).

O que pretendíamos demonstrar com a construção do quadro 15 e retomada dos temas e participantes da Parada do Orgulho, era sua capacidade em ampliar o público ano a ano, aumentar as atividades desenvolvidas e, sobretudo, levar ao espaço público pautas políticas que, ou estavam em discussão, ou impactavam diretamente a comunidade

²⁴ Em maio de 2011, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), de forma unânime, equiparou as relações entre pessoas do mesmo sexo às uniões estáveis entre homens e mulheres, reconhecendo, assim, a união homoafetiva como um núcleo familiar. A decisão foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132 (BRASIL 2023).

²⁵O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que houve omissão inconstitucional do Congresso Nacional por não editar lei que criminalize atos de homofobia e de transfobia. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, Por maioria, a Corte reconheceu a mora do Congresso Nacional para incriminar atos atentatórios a direitos fundamentais dos integrantes da comunidade LGBT (BRASIL, 2019).

²⁶AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 64, IV, DA PORTARIA N. 158/2016 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E ART. 25, XXX, “D”, DA RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA – RDC N. 34/2014 DA ANVISA. RESTRIÇÃO DE DOAÇÃO DE SANGUE A GRUPOS E NÃO CONDUTAS DE RISCO. DISCRIMINAÇÃO POR ORIENTAÇÃO SEXUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE (BRASIL, 2020).

²⁷A Organização Mundial de Saúde (OMS) anunciou durante lançamento da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID 11), a retirada dos transtornos de identidade de gênero do capítulo de doenças mentais. Com a mudança, o termo passa a ser chamado de incongruência de gênero, e está inserido no capítulo sobre saúde sexual. A nova classificação acontece 28 anos depois da decisão de retirar o termo homossexualidade da lista de doenças, no dia 17 de maio de 1990 (UNAIDS, 2018).

²⁸No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4275, os ministros admitiram a possibilidade de alteração de nome e gênero no assento de registro civil, mesmo sem a realização de cirurgia de redesignação de sexo. Por unanimidade, a Corte reconheceu o direito, e, por maioria, decidiu que, para a alteração, não é necessária autorização judicial (BRASIL, 2021).

LGBTI+. Os temas levantados nas edições representam a luta por direitos, inclusão, visibilidade, políticas públicas e cidadania que sempre esteve presente no movimento. A Parada do Orgulho é mais do que uma festa com cores e afetos, é a dimensão pública e plural da democracia participativa.

A retomada que fizemos sobre o movimento LGBTI+ nos ensinou sobre a importância da inclusão das pautas desse movimento no cotidiano da política. Nesse sentido, a partir de agora analisaremos as três edições das Conferências Nacionais LGBT que já ocorreram em nosso país. Pretendemos com essa abordagem demonstrar algumas pautas que foram discutidas e como a questão do gênero, sexualidade e discriminação se estruturou naquele espaço e quais medidas de enfrentamento eram adotadas. Essa construção é importante, pois ao fim, fornecerá um quadro geral sobre o quanto espaços plurais são essenciais para combater violência e desinformação.

É importante destacar que analisaremos os anais das três conferências com o intuito de demonstrar os debates e as temáticas que ocorreram em cada uma e, para alcançar esses dados, nos restringimos a leitura ao item da *apresentação e moções aprovadas*, contudo os anais das conferências são documentos ricos em conteúdo e ensinamentos sobre a temática.

A primeira Conferência Nacional de *Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transsexuais* foi convocada em 2007 via Decreto Presidencial e representou um marco histórico na luta por cidadania e Direitos Humanos. Ademais, a Conferência permitiu que um pacto democrático fosse firmado, pois ela foi o caminho adotado pelo Governo Federal para consolidar ações à população LGBTI+. Após essa primeira Conferência, o objetivo era o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Gays, Lésbica, Bissexuais, Travestis e Transsexuais que possibilitaria a exigência e articulação dos três poderes, ou seja, o Plano Nacional seria o resultado primeiro da Conferência (Brasília, 2007).

No texto base da primeira Conferência apareceu o dado de que o Brasil reúne um número expressivo de pessoas na Parada do Orgulho, em 2007 foram três milhões, mas também é uma sociedade marcada por violência e violação de direitos das pessoas não heterossexuais e com identidade de gênero discordante ao sexo biológico e, em 2007 já havia a estimativa de que a cada três dias um GLBT era assassinado no país (Brasília, 2007).

Após a convocação em 2007, a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais se realizou em junho de 2008 em Brasília, sob o tema *Direitos Humanos e Políticas Públicas: o caminho para garantir a cidadania GLBT*. Na introdução, o documento menciona que a Conferência foi um marco histórico na luta LGBT²⁹ e que o Brasil foi o primeiro país a convocar uma conferência representativa e institucional sobre a temática. Os temas debatidos se transformariam em subsídios a revisão e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, de modo que a 1ª Conferência representou um passo de amadurecimento e crescimento da democracia participativa e enfrentamento de obstáculos que impediam o avanço dos Direitos Humanos (Brasília, 2008).

A 1ª Conferência marcou o início da construção de uma sociedade mais equânime e capaz de promover:

A conscientização dos gestores públicos e fortalecendo os exercícios de controle social, serão implementadas políticas públicas com maior equidade e mais condizentes com o imperativo de eliminar discriminações, combater preconceitos e edificar uma consistente cultura de paz (Brasília, 2008. p. 06).

Nessa Conferência, 36 moções foram aprovadas. Nosso objetivo não consiste em analisar todas, pois o objetivo desta seção é construir um panorama geral acerca da importância do CNCD/LGBT e das Conferências enquanto espaços democráticos de debate, portanto, selecionamos algumas que consideramos importantes para cumprir nosso objetivo.

A moção nº 06 destacava o apoio dos delegados e delegadas da 1ª Conferência a aprovação do PL 122/2006 que, em 2008, estava há 13 anos tramitando no Senado Federal e que definia os crimes de discriminação por raça, cor, etnia, religião, procedência regional, gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero. No mesmo sentido, a moção nº 10 apoiava a aprovação do PL 1151/95 que visava reconhecer a união civil entre pessoas do mesmo sexo (Brasília, 2008). É importante destacar que as duas questões foram solucionadas após decisão do Supremo Tribunal Federal, conforme destacamos anteriormente.

²⁹ Destacamos que a sigla utilizada nos anais da 1ª Conferência era GLBT e, como estamos consultando o documento, optamos por citar a sigla tal qual aparece, no entanto, salientamos no começo desse tópico que adotamos a sigla LGBTI+ nesta pesquisa.

A moção de reivindicação nº 02 solicitava que um projeto de lei de autoria do Deputado Federal Walter Brito Neto, que vedava a adoção de crianças por casais homossexuais fosse retirado. A moção de repúdio nº 05 elenca autoridades como Marcelo Crivella, que declarou que a homossexualidade é antinatural; o pastor Silas Malafaia que propagou campanha de ódio aos homossexuais em seu programa; a Olavo de Carvalho, por calúnias e difamações divulgadas na internet contra o movimento GLBT (Brasília, 2008).

A análise e leitura das moções demonstra como o espaço das conferências é importante para chamar atenção aos fatos que ocorreram, não os deixando restritos ao LGBTI+, bem como, expor atitudes discriminatórias que poderiam passar despercebidas. São para essas possibilidades, de mencionar, debater, expor, compartilhar, que queremos destacar a importância das Instituições Participativas.

A 2ª Conferência Nacional ocorreu em 2011, utilizando a sigla LGBT e teve como tema *Por um país livre da pobreza e da discriminação: Promovendo a Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Na introdução/apresentação há menção de que foram realizadas 27 conferências nas etapas municipais e estaduais, sem contar as conferências regionais e municipais, destacando a importância da 2ª Conferência para avaliar os avanços e traçar novas metas (Brasília, 2011).

Foram aprovadas 35 moções entre congratulações, apoio, repúdio e recomendação. Destacamos a moção de repúdio nº 01 que repudiava as ações de preparação para a Copa do Mundo no Brasil, pois a “limpeza social” que se realizou, perseguia e expulsava travestis e transexuais de locais de prostituição: “devido à exclusão social que sofrem, veem na prostituição a única alternativa” (Brasília, 2011. p. 136 [sic]). É importante lembrar que as jornadas de Junho de 2013 começaram com a pauta contrária ao aumento da tarifa de transporte e, com o passar do tempo, o movimento foi se ampliando e em 2014 as manifestações contrárias a Copa do Mundo ganharam força, portanto, notamos que a Conferência é também espaço político.

Outra moção que ressaltamos é a nº 04, de recomendação, ao Congresso Nacional para que crie uma Lei de Identidade de gênero que garante a mudança do nome e do gênero no documento civil, pois apenas a alteração do nome social não resolve a complexidade. Ainda nos dias atuais (2023) a questão do uso do nome social causa debate, embora o STF tenha pacificado a possibilidade de seu uso, independente de

cirurgia de redesignação de sexo, usualmente nos deparamos com o despreparo e desatenção de órgãos burocráticos em acolher o nome social.

Por fim, a 3ª CNLGBT ocorreu em 2016 e teve como tema *Por um Brasil que criminalize a violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais*. Na apresentação/introdução houve menção a assinatura e publicação no Diário Oficial do Decreto Presidencial nº 8727/16 que dispõe sobre o uso do nome social e reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional. Os anais da 3ª Conferência trazem um resumo do caminho percorrido desde a 1ª Conferência Nacional, mencionando que após sua edição, em 2009 uma Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de LGBT foi criada na estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e em 2010 se instituiu o dia 17 de Maio como Dia Nacional de Combate à Homofobia e em 2011 houve a inclusão do módulo LGBT no Disque Direitos Humanos (Disque 100) (Brasília, 2016).

Como resultado da 2ª Conferência Nacional destacou-se a criação do Comitê Técnico de Cultura LGBT (2012); o desenvolvimento dos Relatórios de Violência Homofóbica; o lançamento do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2013) e o Comitê Nacional de Políticas Públicas LGBT (2014) (Brasília, 2016). Esse breve histórico de ações que se cristalizaram após as Conferências, se encontra com o nosso argumento de que as Instituições Participativas são essenciais para apontar problemas e soluções a eles, proporcionar um espaço de escuta das pessoas que diariamente enfrentam a realidade enquanto LGBTI+ é fundamental para a proposição de políticas públicas adequadas.

Observando as moções, encontramos duas moções de repúdio destinada ao então Deputado Jair Bolsonaro por má conduta parlamentar com apologia à tortura nos termos do art. 287 do Código Penal Brasileiro, e a moção pedia a cassação do seu mandato. Outra moção de repúdio, desta vez destinado aos participantes das conferências conjuntas de Direitos Humanos que transitaram no ambiente do evento com camisetas enaltecendo a figura do então Deputado Jair Bolsonaro, atitude que não condizia com o evento, pois o Deputado fomentava discursos e práticas de ódio e preconceito contra a população LGBT (Brasília, 2016).

Não pretendíamos esgotar a análise documental dos anais das três edições das Conferências Nacionais LGBTI+ que ocorreram em nosso país, pois os anais são publicações extensas e que podem ser analisadas a partir de diferentes recortes. Nossa pretensão era combinar elementos que fortalecessem o argumento da importância de espaços em que a sociedade civil participa ativamente. Demonstramos as Paradas do Orgulho LGBTI+ e seus temas, demonstrando o caráter político do encontro, em seguida analisamos as três conferências no item *introdução e moções*, pois a partir dessa leitura é possível perceber o quanto a realização da Conferência é fundamental na formação da agenda e sobretudo no destaque aos perigos que o movimento encontra, como as moções de repúdio a Jair Bolsonaro e seus apoiadores demonstraram.

Para finalizar essa seção, separamos alguns dados sobre a violência que a população LGBTI+ sofre em nosso país. O dossiê de mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil divulgado pelo Observatório de Mortes e Violências LGBTI+ no Brasil em esforço coletivo entre a Acontece – Arte e Política LGBTI+ e pelo Grupo Gay da Bahia (GGB), a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) e a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT). A coleta de dados começou em 2020 e o dossiê foi disponibilizado em 2022, ele demonstra que nesse ano o Brasil assassinou um LGBT a cada 32 horas, em 2020 237 LGBTI+ morreram vítimas de crimes de ódio, em 2021 foram 316 e em 2022, 273 casos. Acredita-se que existem mais vítimas e que os dados são subnotificados, justamente porque não existem dados governamentais, mas sim cenário de violência (ACONTECE, ANTRA, ABGLT, 2023).

Sem os espaços para exercício do controle social, do *accountability* quem sai ganhando são aqueles que praticam discursos e atitudes de ódio e violência contra LGBTI+, pois a vocalização dos problemas perde a força sem um conselho e sem espaços como as Conferências Nacionais.

4.2 Reconstrução da participação social

Costuma-se dizer que deixamos o melhor para o final, mas, preferimos adotar a postura de que esta seção é a última, porém não a menos importante e, tudo que escrevemos até aqui foi essencial e importante, inclusive para chegarmos ao último tópico.

Começamos esta tese retomando os conceitos de democracia, confiança e cultura política, entendemos que os brasileiros e brasileiras não concebem a democracia brasileira em sua totalidade, há uma visão fragmentada de que democracia é liberdade e é voto, no entanto, nós, cientistas sociais, sabemos que a democracia é mais do que isso e nossa missão aqui foi elucidar esse *mais*, pois democracia é também participação social, sobretudo espaços participativos.

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e durante seu governo (2019-2022) assistimos a democracia ser posta a prova em diversos momentos e isso ocorreu não porque havia um perigo ou porque a democracia ia mal, mas simplesmente por posicionamento conservador e divergente da realidade advindo daquele que ocupou o mais alto cargo da República durante uma legislatura.

Demonstramos os ataques desmedidos a partir do Decreto nº. 9759/19 que extinguiu órgãos colegiados sem muita exposição de motivos, para utilizarmos uma lente focal, abordamos o caso de dois Conselhos Nacionais, e seus desdobramentos via Conferência Nacional – para entender melhor o que foi extinto, remodelado, esvaziado e quais os riscos de tais ações.

Porém, o tempo passou e chegamos em 2023 com um novo presidente, Luíz Inácio Lula da Silva, que após dois mandatos presidenciais (2003 – 2011), voltou ao cargo de chefe do Executivo. Entrou para história por ser o primeiro a ocupar três vezes o cargo e trouxe consigo a esperança de muitos brasileiros e brasileiras que viram, ouviram, utilizaram e, de modo específico, estudaram e pesquisaram, as diversas políticas públicas promovidas por Lula nos mandatos anteriores, bem como por Dilma Rousseff em seus anos de presidência até o golpe.

Portanto, nessa última seção pretendemos abordar a retomada da democracia no governo Lula que iniciou em 2023, bem como as questões de despolitização em nosso país, que tornaram o anseio pelo retorno de Lula algo que está além do seu capital político, pois envolve a dimensão afetiva da democracia enquanto um regime sólido e seguro. Por fim, o que esperamos demonstrar é que para a participação política ocorrer é preciso virtude política do governo e dos cidadãos, para que ela não fique refém de alternâncias do poder.

Começaremos essa última seção traçando um paralelo entre o que ocorreu com as instituições participativas no Brasil de Bolsonaro (2019-2022) e como essas mesmas

instituições estão no atual Brasil de Lula (2023). Partimos de literaturas que versem sobre o Lulismo com intuito de resgatar sua trajetória de política, e em seguida analisaremos as medidas adotadas no período que se convencionou chamar *Lula III*.

Quando Lula deixou a presidência em 2010, sua aprovação era de 80%, isso o tornou um político bem sucedido (Anderson, 2011), mas sua trajetória foi marcada também por momentos de insatisfação, sobretudo relacionados à corrupção. Anderson (2011) aponta que a exposição de uma rede de corrupção, embora desmoralizador para o Partido dos Trabalhadores (PT), pode ser observada a partir de uma perspectiva histórica, pois o financiamento de campanha e troca de favores: “sempre foi generalizado na política brasileira: o presidente do principal partido da oposição, o PSDB de Fernando Henrique Cardoso, foi alvo da mesma acusação e teve de renunciar em meio ao mesmo escândalo” (Anderson, 2011. p. 25).

Apesar dos episódios de corrupção, Lula se manteve no jogo político e não se afastou do seu compromisso de ajudar a população mais carente e seu grande trunfo, o Programa Bolsa Família, possui forte impacto político, pois além de reduzir a pobreza, demonstra que o Estado, com Lula, se preocupa com todos os brasileiros (Anderson, 2022). Partimos da premissa de que essa visão do Estado presente, do Estado enquanto garantidor de um mínimo necessário para a sociedade e, conseqüentemente, para a democracia que confere o sentimento de esperança a alguns brasileiros e brasileiras.

Para mover essa análise para além da figura política de Luiz Inácio Lula da Silva, devemos analisar, brevemente, pois nossa pesquisa não comporta o estudo de partidos políticos, questões que envolvem o Partido dos Trabalhadores (PT) elemento de grande conexão com o Lula e o antipetismo.

Quando retomada da democracia agitava o Brasil, na conjuntura de 1980 pós ditadura militar, havia a crença de que o Estado de Direito estaria se reestruturando e tal fato possibilitaria que o país tivesse um reinício, um novo começo, e para ajudar na condução desse caminho aparece o Partido dos Trabalhadores (Singer, 2010).

O PT se destacou, pois, outras partes do mundo enfrentavam uma reação neoliberal que desmontava as conquistas do pós guerra, no entanto, no Brasil, as greves sindicais, que também alavancaram o capital político de Lula - pareciam civilizar a exploração capitalista, de modo que: “O PT soube cultivar o terreno aberto pelos avanços conquistados pela classe trabalhadora no período. Da cultura participativa ao caráter

progressista da Constituição de 1988” (Singer, 2010. p. 102). Compreendemos que a participação e a ocupação da esfera pública estavam presentes desde o começo do PT enquanto um valor da democracia.

Passamos para 2022, momento em Lula vence a disputa eleitoral levando muitos brasileiros e brasileiras a respirarem aliviados e aliviadas, pois se renovava a esperança de a democracia brasileira voltar aos trilhos. A eleição de 2022 demonstrou que: “são as profundas divisões na sociedade brasileira que, como sempre, determinam o resultado” (Nunes; Traumann, 2023. p. 25). Além de experienciarmos quatro anos de um Chefe do Executivo despreparado, em 2022 as eleições demonstraram que o voto passou a ser uma expressão de identidade e que as paixões ganharam força (Nunes; Traumann, 2023).

As identidades e paixões políticas inauguram um fenômeno que faz com que os sentimentos experienciados durante o pleito, se estendam após o seu término (Nunes; Traumann, 2023) ou seja, mesmo que seu candidato seja derrotado nas urnas, não se abandona mais a hostilidade e a polarização. Esse fenômeno é conhecido como polarização afetiva e “a identificação de cada um com seu grupo ideológico cresce ao mesmo tempo que a rejeição a quem pensa diferente” (Nunes; Traumann, 2023. p. 31).

A eleição de 2022 foi histórica por diversos motivos, um deles foi que a diferença entre o vencedor – Lula – e o segundo lugar – Bolsonaro – foi a menor da história. Lula obteve 60,34 milhões de votos representando a maior votação e Bolsonaro obteve 58,25 milhões, a maior votação de um segundo colocado (Nunes; Traumann, 2023). Portanto Lula herda os efeitos do desgoverno e também um país com identidades e paixões políticas que persistirão.

Ao continuar os fatos históricos acerca da eleição e da posse, em 1º de Janeiro de 2023, o país assistiu a terceira posse de Luiz Inácio Lula da Silva, histórica, pois, pela primeira vez, uma mesma pessoa era três vezes eleita presidente do Brasil e também, pela primeira vez, o ex-presidente e o ex-vice presidente não participaram da cerimônia, quebrando o protocolo de entrega da faixa presidencial³⁰.

³⁰ O protocolo da cerimônia de posse está previsto no Decreto nº 70.724/72 que estabelece: “Art. 41. Após os cumprimentos, ambos os Presidentes acompanhados pelos Vice-presidentes, Chefes do Gabinete Militar e Chefes do Gabinete Civil, se encaminharão para o Gabinete Presidencial e dali para o local onde o Presidente da República receberá de seu antecessor a Faixa Presidencial. Em seguida o Presidente da República conduzirá o ex-presidente até a porta principal do Palácio do Planalto” (Brasil, 1972).

Portanto a posse de Lula, em 2023, marcou o fim do ciclo de desgoverno e desmonte que a democracia brasileira enfrentou com Jair Bolsonaro (2019-2022). Na primeira seção desse capítulo demonstramos como dois Conselhos Nacionais – o Conanda e o CNDC – foram impactados pela não política de Bolsonaro, agora, precisamos demonstrar como eles estão na era Lula III.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) passou por aquele imbróglio jurídico para conseguir empossar seus conselheiros eleitos, depois buscou manter uma regularidade de suas ações, apesar do emparelhamento forçado com as pautas e ideologia do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Em 2023, o Decreto nº. 11.473/23 veio para alterar o Decreto nº. 9579/18 e o Decreto nº. 10.003/19 que haviam alterado o Conanda, recolocando-o no Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e determinando que a composição será paritária entre quinze representantes governamentais e quinze representantes da sociedade civil. O decreto de 2023 também retomou as assembleias ordinárias presenciais e determinou que o presidente do conselho será escolhido conforme critério do regimento interno. É importante ressaltar que o Decreto nº. 11.473/23 também revogou o Decreto nº. 10.003/19 que, conforme mencionamos anteriormente, havia alterado o Decreto nº. 9579/18 e diminuído o número de representantes, a forma e periodicidade das assembleias e a maneira de escolher o presidente do conselho.

Na seção 4.1, ao abordarmos as alterações do Conanda, elaboramos três quadros que demonstravam as mudanças no tocante aos representantes da sociedade civil; entre os arts. 79, 80 e 81 que posteriormente foram declarados inconstitucionais via ADPF 622 e o que pretendemos agora é complementar e demonstrar as mudanças que vieram com o Decreto nº. 11.473/23, destacaremos a mesma gama de artigos, não estamos nos tornando repetitivos, mas sim, concluindo a abordagem com dados novos.

Por fim, para que fique mais fácil de visualizar, desmembramos as informações em três quadros: o primeiro contempla as mudanças referentes ao *art. 76*; o segundo ao *art. 78*; o terceiro o *art. 80* e o quarto o *art. 81*.

QUADRO 16

Mudanças do Decreto nº. 11.473/23 referentes ao Conanda

Art. 76

Decreto nº 9579/18 e Decreto nº. 10.003/19	Decreto nº 11.473/23
<p>Art. 76: O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos, tem por finalidade elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, além de acompanhar e avaliar a sua execução (<i>redação do Decreto nº. 9579/18</i>)</p> <p>Art. 76: O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda é órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, instituído pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 (<i>redação do Decreto nº. 10.003/19</i>)</p>	<p>Art. 76: O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, tem por finalidade elaborar diretrizes para a formulação e a implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e acompanhar e avaliar a execução da referida política.</p>

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

QUADRO 17

Mudanças do Decreto nº. 11.473/23 referentes ao Conanda

Art. 78

Decreto nº. 9579/18 e Decreto nº. 10.003/19	Decreto nº. 11.473/23
<p>Art. 78: O Conanda, observada a paridade entre os representantes do Poder Executivo e da sociedade civil organizada, é composto por membros, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidades:</p> <p>I - um representante:</p> <p>a) da Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>b) do Ministério da Justiça;</p> <p>c) do Ministério das Relações Exteriores;</p> <p>d) do Ministério da Fazenda;</p> <p>e) do Ministério da Educação;</p> <p>f) do Ministério da Cultura;</p> <p>g) do Ministério do Trabalho;</p> <p>h) do Ministério do Desenvolvimento Social;</p> <p>i) do Ministério da Saúde;</p>	<p>Art. 78: O Conanda é composto por:</p> <p>I - um representante dos seguintes órgãos:</p> <p>a) Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;</p> <p>b) Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>c) Ministério da Cultura;</p> <p>d) Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;</p> <p>e) Ministério da Educação;</p> <p>f) Ministério do Esporte;</p> <p>g) Ministério da Fazenda;</p> <p>h) Ministério da Igualdade Racial;</p> <p>i) Ministério da Justiça e Segurança Pública;</p>

<p>j) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;</p> <p>k) do Ministério do Esporte;</p> <p>l) da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos;</p> <p>m) da Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial do Ministério dos Direitos Humanos;</p> <p>n) da Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda;</p> <p>II - quatorze representantes de organizações da sociedade civil. <i>(redação do Decreto nº. 9579/18)</i></p> <p>Art. 78: O Conanda é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:</p> <p>I - dois do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sendo:</p> <p>a) um da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; e</p> <p>b) um da Secretaria Nacional da Família;</p> <p>II - um do Ministério da Justiça e Segurança Pública;</p> <p>III - três do Ministério da Economia, sendo, necessariamente:</p> <p>a) um da Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho; e</p> <p>b) um da Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho;</p> <p>IV - um do Ministério da Educação;</p> <p>V - um do Ministério da Cidadania;</p> <p>VI - um do Ministério da Saúde; e</p> <p>VII - nove de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, selecionadas por meio de processo seletivo público. <i>(redação do Decreto nº. 10.003/19)</i></p>	<p>j) Ministério do Planejamento e Orçamento;</p> <p>k) Ministério dos Povos Indígenas;</p> <p>l) Ministério da Previdência Social;</p> <p>m) Ministério da Saúde;</p> <p>n) Ministério do Trabalho e Emprego; e</p> <p>o) Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República; e</p> <p>II - quinze representantes de organizações da sociedade civil.</p>
--	--

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

QUADRO 18

Mudanças do Decreto nº. 11.473/23 referentes ao Conanda

Art. 80

Decreto nº. 9579/18 e Decreto nº. 10.003/19	Decreto nº. 11.473/23
<p>Art. 80: A estrutura de funcionamento do Conanda é composta por:</p> <p>I - Plenário;</p> <p>II - Presidência;</p> <p>III - Secretaria-Executiva; e</p>	<p>Art. 80: O Conanda se reunirá, em caráter ordinário, mensalmente e, em caráter extraordinário, mediante convocação do seu Presidente.</p>

<p>IV - comissões permanentes e grupos temáticos (<i>redação do Decreto n.º 9579/18</i>)</p> <p>Art. 80: O Conanda se reunirá em caráter ordinário trimestralmente e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos</p> <p>§3º Os membros do Conanda que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência (<i>redação do Decreto n.º 10.003/19</i>)</p>	<p>§4º As Assembleias Ordinárias do Conanda serão feitas na forma presencial.</p>
--	---

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

Antes de passar ao quadro 19, gostaríamos de reforçar o fato do Decreto n.º. 9579/18 não ter alterado a periodicidade das reuniões, razão pela qual sua redação não se assemelha ao conteúdo do Decreto n.º. 10.003/19, ou seja, foi o Decreto n.º. 10.003/19 que alterou a frequência das assembleias ordinárias e foi esse mesmo artigo (80) que foi declarado inconstitucional.

QUADRO 19

Mudanças do Decreto n.º. 11.473/23 referentes ao Conanda

Art. 81

Decreto n.º. 9579/18 e Decreto n.º. 10.003/19	Decreto n.º. 11.473/23
<p>Art. 81: A eleição do Presidente do Conanda ocorrerá conforme estabelecido em seu regimento interno.</p> <p>Parágrafo único. A designação do Presidente do Conanda será feita pelo Presidente da República (<i>redação do Decreto n.º. 9579/18</i>)</p> <p>Art. 81: O Presidente da República designará o Presidente do Conanda, que será escolhido dentre os seus membros.</p> <p>§ 1º A forma de indicação do Presidente do Conanda será definida no regimento interno do Conanda.</p> <p>§ 2º O representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos substituirá o Presidente do Conanda em suas ausências e seus impedimentos (<i>redação do Decreto n.º. 10.003/19</i>)</p>	<p>Art. 81: A forma de escolha do Presidente do Conanda será definida no regimento interno do Conanda.</p>

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

Após expor todos os quadros, podemos perceber que o Decreto nº. 11.473/23 restaurou a autonomia do Conanda enquanto órgão deliberativo autônomo e com representantes da sociedade civil, pois sua função social é promover e fomentar o debate e a pluralidade é importante, pois as Instituições Participativas também fomentam políticas públicas, que para serem bem gestadas, demandam a inclusão em *ultima ratio* dos atores envolvidos e impactados por elas.

A seguir, analisaremos o retorno da pauta sobre população LGBTI+ com a criação, em 2023, do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras - CNLGBTQIA+ -. Após tais abordagens, construiremos a perspectiva teórica sobre o significado do retorno desses espaços.

O Decreto nº. 11.471/23 foi responsável por revogar o Decreto nº. 9883/19 que havia recriado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação após sua extinção pelo Decreto nº. 9759/19, porém sua recriação excluiu a menção aos LGBTI+, apagando qualquer possibilidade das pautas que envolvem a diversidade LGBTI+ ser discutida no âmbito da esfera pública, sobretudo durante a gestão anterior de Jair Bolsonaro (2019-2022). Contudo, em abril de 2023, a existência de um conselho exclusivo ao público LGBTI+ voltou a ser realidade:

Art. 1º Fica instituído o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras - CNLGBTQIA+, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Parágrafo único. O CNLGBTQIA+, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, tem por finalidade colaborar na formulação e no estabelecimento de ações, de diretrizes e de medidas governamentais referentes às pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queers, intersexos, assexuais e outras - LGBTQIA+ (Brasil, 2023).

Além da englobar diversas identidades, o novo CNLGBTQIA+ é composto por dezenove representantes governamentais e dezenove da sociedade civil, permitindo um debate inclusivo, que perpassasse as mais variadas demandas dessa população. Com intuito de demonstrar a importância de diferentes entidades participarem de um conselho gestor, o quadro 20 apresenta as entidades da sociedade civil que atualmente ocupam o CNLGBTQIA+.

QUADRO 20

Entidades da sociedade civil no CNLGBTQIA+ (2023-2025)

Rede Nacional de Lésbicas e Bissexuais Negras Feministas - CANDACES
Articulação Brasileira de Gays – ARTGAY
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE
RENOSP-LGBTI
Coletivo LGBTI+ Sem Terra
Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – Abong
Liga Brasileira de Lésbicas – LBL
Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros – FONATRANS
Instituto Brasileiro de Transmasculinidades – IBRAT
Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA)
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED
Central Única dos Trabalhadores CUT - Coletivo LGBT
ALIANÇA NACIONAL LGBTI+
Articulação Brasileira de Jovens Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ART JOVEM LGBT
Mães da Resistência
ABGLT - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos
Articulação Brasileira de Lésbicas - ABL
UNIÃO NACIONAL LGBT
Rede Nacional de Negras e Negros LGBT - REDE AFRO

Fonte: dados da pesquisa.

Elaborado pela autora.

O novo governo (Lula 2023-2026) possui mais compromisso com a participação social e com a existência de instituições participativas, tanto que em janeiro de 2023 o governo criou o Conselho de Participação Social que irá reunir 68 representantes de movimentos e entidades e será uma instância permanente de interlocução com os atores envolvidos, visando o processo de elaboração e avaliação de políticas públicas (Lula cria Conselho de Participação e reabre diálogo com movimentos sociais, 2023).

Percebemos, após analisar os dois conselhos – Conanda e CNCD/CNLGBTQIA+ - em dois governos diferentes, que a participação social não se apresenta enquanto um valor fundamental, mas sim como uma ação que depende do posicionamento que o governo terá, de modo que ela fica refém das mudanças. É aqui que reside nosso argumento de que não dispomos de uma cultura política participativa consolidada. Se o Plano Nacional de Participação Social (PNPS), que abordamos em capítulo anterior, tivesse se solidificado, talvez o desmonte que vivenciamos seria menor, no entanto não

podemos supor que os cidadãos de modo geral teriam encapado a ideia de que participar e manter espaços participativos é essencial para a consolidação democrática.

Romper a barreira da participação institucional, ou seja, do voto com instrumento único de participação é o primeiro passo na jornada de construção da cultura política participativa. Nesta tese não iremos conseguir apontar todas as possibilidades, nem era nossa pretensão, mas podemos chamar atenção ao fato de que há um longo caminho de aprendizagem para consolidarmos a participação, transpondo a barreira da informação, pois não basta saber que determinada instituição existe, é preciso fornecer as ferramentas para que os cidadãos acessem.

Antes de passarmos a análise da despolitização, nosso objetivo final, gostaríamos de retomar uma ideia que chega a nós, cientistas sociais, no começo da jornada acadêmica. Charles Wright Mills ao escrever a imaginação sociológica visava impulsionar que os cientistas sociais desenvolvessem possibilidades de enfrentar e solucionar problemas sociais. Portanto a imaginação sociológica se insere na sociologia, a seção anterior possuía o condão de fornecer elementos que nos ajudassem a imaginar sociologicamente o quanto podemos avançar no que tange as Instituições Participativas.

Mills escreve, em seu primeiro capítulo, denominado *A Promessa*, que os homens creditam a vida privada o limite ao que tentam fazer: “sua visão, sua capacidade, está limitada pelo cenário próximo: o emprego, a família, os vizinhos” (Mills, 1969. p. 09) e segue dizendo que a vida do indivíduo e a história da sociedade não poder sem compreendidas sem entendermos que as relações existentes entre classe e trabalho, renda e investimento, como ele mesmo coloca: “as realidades da história contemporânea constituem também realidades para o êxito e o fracasso de homens e mulheres, individualmente” (Mills, 1969. p. 09).

O autor menciona que os homens comuns não sabem da conexão que há entre suas vidas e o curso da história, segundo ele: “não dispõem da qualidade intelectual básica para sentir o jogo que se processa entre os homens e a sociedade, a biografia e a história, o eu e o mundo” (Mills, 1969. p. 10). Entendemos o pensamento de Mills como um exemplo de desconexão da vida privada com a vida pública que muitas vezes, no senso comum, aparece como o pensamento de “mas o que isso tem a ver comigo?” acreditamos que essa postura do homem de separar acontecimentos externos, aqui digamos, políticos,

de suas práticas privadas, contribui para o fenômeno de despolitização, baixa confiança política e uma cultura política incipiente.

A história que atinge todo homem, hoje, é a história mundial. Dentro deste cenário e deste período, no curso de uma única geração, um sexto da humanidade passou de tudo o que era feudal e atrasado para tudo o que é moderno, avançado, terrível. As colônias políticas estão libertadas; instalaram-se novas formas de imperialismos, menos evidentes. Ocorrem revoluções; os homens sentem de perto a pressão de novos tipos de autoridade. Surgem sociedades totalitárias, e são esmagadas desfazendo-se em pedaços - ou obtém êxito fabuloso (Mills, 1969. p. 10).

Para nós a importância da história é inegável, tanto que boa parte do fundamento desta tese está na ideia de que estruturas que se formaram no desenvolvimento do Estado Brasileiro persistem até os dias atuais, ainda que com roupagens e características diferentes.

A saída para esse dilema – de não compreender a história mundial enquanto impactante da vida privada – ocorreria a partir da imaginação sociológica, que consiste na capacidade de compreender o cenário mais amplo e seu significado para a vida interior e exterior, ou seja, a imaginação seria a capacidade de passar de um cenário a outro. Ele destaca que a distinção mais proveitosa da imaginação sociológica ocorre entre o que o autor chama de *perturbações pessoais originas no meio mais próximo e as questões públicas da estrutura social*, para elucidar ele menciona que as perturbações acontecem no interior do caráter do indivíduo, ao passo que as questões públicas estão fora do alcance da vida íntima do indivíduo e exemplifica:

[...] consideremos o desemprego. Quando, numa cidade de cem mil habitantes, somente um homem está desempregado, isso é seu problema pessoal, e para sua solução examinamos adequadamente o caráter do homem, suas habilidades e suas oportunidades imediatas. Mas' quando numa nação de 50 milhões de empregados, 15 milhões de homens não encontram trabalho, isso é uma questão pública, e não podemos esperar sua solução dentro da escala de oportunidades abertas às pessoas individualmente. A estrutura mesma das oportunidades entrou em colapso (Mills, 1969. p. 14).

O que depreendemos dessa explicação de Mill é que existem questões públicas que precisam de soluções em conjunto, ou seja, em sociedade e partindo de diversas instituições, pois os problemas públicos afetam uma coletividade e impactam em

diferentes áreas do governo, portanto, manter e possibilitar instituições participativas se insere na necessidade de ações conjuntas para questões públicas e para chegar nesse nível, precisamos da imaginação sociológica:

Ter consciência da ideia da estrutura social e utilizá-la com sensibilidade é ser capaz de identificar as ligações entre uma grande variedade de ambientes de pequena escala ser capaz de usar isso é possuir a imaginação sociológica (Mills, 1969. p. 17).

Retomamos o pensamento de Mill sobre imaginação sociológica para atingir o ponto em que o autor menciona a importância dos valores aceitos para a percepção das questões públicas. Esse ponto é importante, pois foi justamente a pauta de costumes, como ficou conhecida o direcionamento que o Governo de Jair Bolsonaro tomou, que formou o véu sob o qual apoiadores e bancadas políticas se abrigaram. O fato é que, de 2019 a 2022 parte do Brasil assistiu valores essenciais a democracia – diversidade, debate público, políticas públicas, sistemas de garantia de direitos e entre outros – serem cooptados e transformados pelo Bolsonarismo.

Quando as pessoas estimam certos valores e não sentem que sobre eles pesa qualquer ameaça, experimentam o bem estar. Quando os estimam, mas sentem que estão ameaçados, experimentam uma crise seja como problema pessoal ou como questão pública. E se todos os seus valores estiverem em jogo, sentem a ameaça total do pânico. Mas suponhamos que as pessoas não tenham consciência de valores aceitos nem de qualquer ameaça. Experimentam, então, a indiferença, que, se envolvê-los a todos, se transforma na apatia (Mills, 1969. p. 18 [*sic*]).

Partindo dessa reflexão sobre a importância da imaginação sociológica para compreender as mudanças e o contexto da sociedade em que vivemos, gostaríamos de destacar alguns pontos do pensamento de Benjamin Constant, autor francês classificado no liberalismo político, concepção que surgiu posteriormente a suas ideias e obras, retomar um autor do século XVIII e liberal, pode parecer desnecessário e incompatível, no entanto, os problemas aventados por ele em seu discurso A liberdade dos antigos comparada à dos modernos de 1817, chama atenção para aspectos que vivenciamos na histórica recente do país.

É importante destacar que o liberalismo do século XIX representava o espírito das revoluções industriais, da divisão do trabalho e da disseminação do governo representativo, ganhando adeptos, principalmente das elites políticas. Enquanto sistema

político, o liberalismo esteve relacionado a história do governo representativo. Em nosso país, no período da primeira Constituição de 1824, que separava cidadanias, as ideias de Constant influenciaram o desenvolvimento do Poder Moderador, embora sua criação não estivesse de acordo com as ideias do autor, pois para Constant o quarto poder – moderador – não poderia coincidir com o Executivo e essa era a realidade do Brasil Imperial (Schallenmüller, 2019). Hoje olhamos para o liberalismo como algo nocivo, principalmente se observamos seu aspecto econômico, o neoliberalismo, marcado por incentivos a privatizações, flexibilização de leis trabalhistas, reforma tributária e dentre outras ações que, em um país desigual como o Brasil, podem prejudicar principalmente as populações de baixa renda. Mencionar o neoliberalismo nos ajuda a entender o liberalismo de Benjamin Constant e situa o autor e suas ideias no tempo histórico a que pertence, deixando o esforço analítico a nos pesquisadores.

Desse modo, o liberalismo ao qual Constant e também Toqueville se reportam consiste na perspectiva de que o individualismo e o afastamento da vida pública e política abririam espaço para a constituição de um governo autoritário, portanto, o liberalismo para eles, não seria contrário à ideia de soberania popular. No entanto, as elites políticas que se apropriam do liberalismo e hoje em dia do neoliberalismo, o fazem a partir de um pequeno aspecto e proclamam como se entendessem o todo e simplificam o liberalismo a um movimento de soberania do indivíduo e o Estado como mal necessário que precisa ser reduzido (Schallenmüller, 2019).

Constant se preocupava com um governo que contasse com soberania popular e garantisse direitos e liberdades do indivíduo entre seus semelhantes e perante o Estado, para ele a modernidade tornou os indivíduos mais interessados na vida econômica do que na participação pública (Schallenmüller, 2019). Nesse ponto concordamos e discordamos do autor, pois embora o baixo interesse em participar da vida pública, não podemos nos resignar a isso e aceitar o fato, precisamos questionar o porquê de tal atitude, terá sido apenas a mudança da antiguidade para modernidade?

Benjamin argumenta que os *antigos* desenvolviam um gosto maior pelas atividades políticas, pois reconheciam suas contribuições sociais (Schallenmüller, 2019), atualmente não são todos os indivíduos que possuem uma visão ampla dos vários procedimentos que envolvem uma tomada de decisão política, há um senso comum de que a política é simples ato de vontade, quando na verdade é um processo complexo,

portanto, não é incomum o sujeito do século XXI sentir que suas ações não importarão nas decisões políticas.

Os antigos estavam dispostos a fazer muitos sacrifícios em prol da conservação de seus direitos políticos e de sua parte na administração do Estado [...] essa recompensa não existe mais hodiernamente para nós. Perdido na multidão, o indivíduo não percebe quase nunca a influência que exerce. Jamais sua vontade deixa sua impressão na assembleia; nada constata, a seus próprios olhos, sua cooperação. O exercício dos direitos políticos não nos oferece, portanto, senão uma pequena parte das satisfações que os antigos encontravam nele (Constant, 1819. p. 58)

Se apenas nos contentássemos com essa colocação do autor, aceitaríamos que a participação não possui espaço na modernidade, entretanto, passamos a tese inteira buscando demonstrar que a participação é fundamental à democracia e essencial ao acompanhamento das decisões políticas. Não podemos nos resignar ao argumento de que o que fazemos não repercute na ação das elites políticas, pois assim nos afastaríamos da esfera pública, abrindo espaço para um governo autoritário e pouco ou nada vigilante com os princípios democráticos.

Para finalizar nossa análise de Benjamin Constant, destacamos que o autor enxergava o governo representativo como vantajoso, pois permitia a conciliação da liberdade política com a individual, ele reforça que os sujeitos modernos precisam manter uma vigilância sobre seus representantes, pois se renunciarem demais ao direito de participar, sua própria liberdade moderna estará em risco (Schallenmüller, 2019).

O perigo da liberdade moderna é que, absorvido nos gozos de nossa independência privada, e na busca de nossos interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente ao nosso direito de participar do poder político [...] é preciso que as instituições completem a educação moral dos cidadãos. Respeitando seus direitos individuais, poupando sua independência, não perturbando suas ocupações, elas devem, entretanto, consagrar a influência deles sobre a coisa pública (Constant, 1819. p. 75 e 78).

Retomar um autor antigo é sempre um risco, porém, a pesquisa científica existe para causar indagações e certos desconfortos, para sair do óbvio. Há quem rejeite Benjamin por ele ser um liberal, mas uma leitura mais atenta demonstra que existem passagens que podemos não concordar, mas precisamos refletir. Reforçamos a importância de situar o autor no contexto histórico em que viveu. As reflexões acerca da

democracia participativa ganharam força por volta de 1960 e 1970, no entanto, o texto de Constant chama atenção ao risco de nos afastarmos da coisa pública, colocando em risco a liberdade individual. Esse era o ponto que gostaríamos de chegar.

Embora o autor se insira no pensamento liberal, muito tempo se passou desde suas análises e vimos que as concepções de liberalismo foram apropriadas em partes e aplicadas com sentido diverso da concepção de Constant, atualmente, o neoliberalismo anda colado ao capitalismo e na concepção de hoje, o liberalismo não admite que suas ações sejam acompanhadas pelos indivíduos e, os indivíduos por sua vez, não possuem tempo e conhecimento para ocuparem os espaços de participação. Foi com esse contexto que durante a gestão de Jair Bolsonaro as Instituições Participativas foram atacadas, pois estava em curso um projeto autoritário que para funcionar precisava que os cidadãos se mantivessem longe da esfera pública.

Portanto, vimos que a modernidade levou os indivíduos a se afastarem das decisões políticas e perseguirem seus anseios individuais, o governo representativo, que aprendemos com Manin também sofreu um distanciamento por parte dos cidadãos devido a elementos técnicos que eles não dominam. Desse modo, as abordagens confluem no fenômeno da despolitização, do desinteresse por política. Um ponto interessante é destacado por Kehl (2019) quando a autora menciona que a nossa condição humana de seres de linguagem nos separa de uma comunhão com a natureza, pois não nos adaptamos ao nosso meio, pois nosso meio é atravessado pela linguagem e ela ao mesmo tempo que nos conecta, nos separa, pois nos expõe ao risco do mal entendido (Kehl, 2019). Portanto, se juntarmos a linguagem a concepção de modernidade de Constant, estaremos diante de um cenário de contradições, há de haver liberdade para pensar, falar e agir, ao mesmo tempo que a linguagem pode conduzir a divergências.

Em nosso país há pouca elaboração coletiva dos acontecimentos históricos, isto é, enquanto não sabemos, pensamos e discutimos pouco sobre nossa formação do Estado e a origem de alguns problemas públicos e, quando não há compreensão das dimensões que envolvem a política e a sociedade, estamos diante da possibilidade de repetir os mesmos erros, pois a história contada não é a completa.

Na democracia, principalmente na nossa, existem paixões que tomam conta dos fatos políticos, mas nem todas as paixões levam à submissão, existem lideranças políticas

que incutem o sentimento de empoderamento coletivo e a democracia é o regime que melhor proporciona essa paixão feliz:

Ao contrário do fascínio das multidões miseráveis que assistiam à exibição das riquezas dos reis nas sociedades de corte, nas democracias as massas têm a possibilidade de festejar seu próprio empoderamento, quando conseguem eleger lideranças que representam seus interesses (Kehl, 2019. p. 311).

O ponto crucial para o bom desenvolvimento da democracia, consiste em aglutinar esses diferentes interesses, ou seja, as diferentes paixões, principalmente em uma sociedade dividida como o Brasil, em que a polarização afetiva se fortaleceu nos dois últimos pleitos. O pouco interesse por política, somado a baixa confiança no governo e nas instituições, o sentimento de individualidade e o esgotamento causado pela exploração do capital, confluem para um engajamento político precário, resultado disso foram, por exemplo, as ações antidemocráticas engendradas principalmente entre 2019 e 2022.

As teorias democráticas se desenvolvem em três eixos: deliberacionista, republicanismo e participativo. Em cada um deles encontramos elementos que se mesclam e em cada uma das perspectivas a participação social aparece com uma função diferente. Fato é que, desde o surgimento da democracia como governo do povo, sua aplicação nas sociedades modernas se afastou desse anseio (Albrecht, 2019). Podemos enumerar diferentes razões para a prática democrática ser diferente do ideal, o estado capitalista, atitudes individualistas, falta de tempo livre, desinteresse por política e outros. No Brasil, a conjuntura histórica contou com elementos que nos afastaram das ações democráticas e, de um modo ou de outro, nos afastaram do ideal de governo do povo, de participação, de evitar a concentração de poder na mão de poucos. A democracia não é um processo acabado, conquistamos um regime democrático em 1988, mas ainda precisamos consolidá-lo.

Para mudar esse cenário e desenvolver uma cultura política participativa precisamos assumir dois compromissos:

- a) eleger atores com compromisso democrático forte;
- b) acompanhar as ações governamentais, exercendo controle social.

O caminho para concretizar esses compromissos começa com educação política e fortalecimento do sentimento de comunidade política. Demonstramos nessa última seção

que o primeiro compromisso parte da população brasileira já assumiu que foi a retomada dos espaços participativos. Precisamos estar atentos para fortalecer nossa atitude participativa e cidadã.

CONCLUSÃO

“Isso já não foi muito pesquisado?” Foi a pergunta que me assombrou nos primeiros anos de doutorado, o medo de fazer um trabalho pouco inovador. Felizmente meu orientador, de fato, me orientou a manter a calma, pois a inovação é o nosso olhar.

Nas ciências sociais os fenômenos estão e são a sociedade, por isso eles são olhados por muitos sujeitos, mas por poucos em profundidade. Transpor para o papel um momento histórico e que ainda irá repercutir no desenvolvimento da sociedade brasileira é nosso dever enquanto pesquisadores das ciências humanas. As eleições são fundamentais em uma democracia e se a partir dela nos deparamos com atitudes antidemocráticas é importante nos perguntarmos: *por quê?* Afinal, toda pesquisa começa com uma pergunta, algo que não sabemos, mas queremos investigar.

Encontramos vestígios que demonstram a fragilidade de uma cultura política democrática e participativa. No Brasil, o passado de autoritarismo e atos antidemocráticos ainda é presente e produz um medo irreal de que, caso o país avance em pautas democráticas, inclusivas e de promoção de cidadania a populações excluídas como negros e LGBTI+, que são pautas classificadas com pautas da esquerda, o país caminhará para se transformar em um estado socialista, o que é completamente infundado de razão.

A chegada de Bolsonaro ao poder permitiu a vocalização e identificação de demandas que promovessem estagnação e/ou retrocesso de ações existentes. Um retrocesso foi a extinção do Conselho Nacional de Combate à Discriminação que em 2010 passou a se ocupar de políticas públicas para a população LGBTI+ e uma estagnação foram as Conferências Nacionais que restaram paralisadas após anos de gestão e trabalho contínuo. Pensamos que as ações do executivo que proporcionaram essas medidas não levaram em conta os prejuízos que causariam, uma vez que atenderam apenas a caprichos pessoais, fazendo da política algo privado.

Perder espaços de participação foi doloroso à democracia e um verdadeiro retrocesso, no entanto observamos apenas uma pequena parcela da população se manifestar sobre o assunto, acreditamos que algumas pessoas nem se quer souberam do desmonte ou do quanto ele seria prejudicial, pois não basta a informação, é preciso possuir as ferramentas interpretativas da conjuntura política, isto é, precisamos de uma educação e emancipação política.

Em nosso país, desde o começo da República possuímos a atitude de, ao não concordar com uma ação do governo, nos afastamos, pois “política é muito chato”, no entanto, a política é uma dimensão social e deveria estar presente no vocabulário cotidiano e não apenas em momentos pontuais como as eleições. Reforçamos que o voto é uma conquista importante e o Brasil possui um sistema moderno e inclusivo de voto, devemos votar e exercer o papel de fiscalizadores daqueles que elegemos. Porém, há uma outra dimensão da sociedade que impacta diretamente na questão participativa, ou melhor, no afastamento a participação, que são as questões relacionadas ao tempo e ao capitalismo.

O sujeito moderno não consegue encontrar um tempo livre para se dedicar a outras atividades que não envolvam sua sobrevivência, basta fazermos um exercício de reflexão: em 24 horas, quantas horas você dorme e quantas horas você se dedica ao trabalho? As horas ociosas, que na verdade são tempo liberado – liberado do trabalho, por exemplo – hoje são ocupadas pelas novas tecnologias e assim, dias, meses e anos se passam e quando percebemos está na hora de votar, porém, quais foram os fatos políticos?

O desenvolvimento da técnica e nossa relação com o tempo e com o modo de produção capitalista nos levaram a esse lugar de afastamento da vida pública. Se um dia os gregos precisaram se reunir na *Ágora* para discutir questões públicas, hoje a internet e as redes sociais cumprem esse papel, não possuímos barreiras de público e privado, o que abre espaço para paixões e ódios, que desaguam em sentimentos de despolitização.

Essa tese marca o fim de uma etapa, mas não esgota as possibilidades analíticas que envolvem as temáticas elencadas aqui. Aproveitamos para reforçar que o conhecimento nas ciências sociais é dinâmico, hoje concluímos assim, esperamos que futuramente novos pesquisadores e pesquisadoras venham concordar ou discordar de nossos argumentos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr. 2008.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582014000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 dez. 2020

ALBRECHT, N. F. M. de M. Teorias da democracia: caminhos para uma nova proposta de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 88, p. 1-24, 2019. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/467>>. Acesso em 30 jan. 2023.

ACONTECE, ANTRA, ABGLT. **Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2022**. Florianópolis, SC. Disponível em: <<https://observatoriomorteseviolenciaslgbtibrasil.org/wpcontent/uploads/2023/05/Dossiede-Mortes-e-Violencias-Contra-LGBTI-no-Brasil-2022-ACONTECE-ANTRA-ABGLT.pdf>>. Acesso em 18 jul. 2023.

ADVERSE, H. **As formas da antipolítica** in NOVAES, A. *Mutações: a outra margem da política*. São Paulo: Edições Sesc, 2019.

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. **O Decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita"**. IPEA, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5935>>. Acesso em 29 nov. 2022.

ALMEIDA, C. **A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate**. in MARTELI, C. G.G; JARDIM, M. C; GIMENES, E. R: *Participação Política e democracia no Brasil Contemporâneos*. p. 11-31. UNESP: Cultura Acadêmica, 2015.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. (2012) Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, jan. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/?lang=pt#>> Acesso em 24 jul. 2023.

ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The Civic Culture**. Princeton University Press, 1963.

ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos estudos CEBRAP**, n. 91, p. 23-52, nov. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/mVMCd9J76GBrwtWpCV8zCvM/?lang=pt#>>. Acesso em 15 jul. 2023.

ANDRADE, I. A. L. de. Participação Política não Eleitoral ou Partidária: Associações, Conselhos e Orçamento Participativo in MARTINS, C. B. **Horizontes das ciências sociais no Brasil**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

APOLGBT. **Cartazes da Parada do Orgulho LGBT+ de São Paulo**. [s.d] [s.l]. Disponível em: <https://artsandculture.google.com/story/JQURz-K2ES_XKA>. Acesso em 29 jul. 2023.

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. 7. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ASSIS, M. de. **Esau e Jacó**. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1994.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opin. Publica, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 dez. 2019.

AVRITZER, L.. O PÊNDULO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 273-289, maio 2018.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 273-289, maio 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/c3T5mk68ngn7PQ5chVkbhrS/?lang=pt#>>. Acesso em 02 jun. 2023.

AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. 1. Ed. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, L. **Política e antipolítica**: a crise do governo Bolsonaro. 1. Ed. São Paulo: Todavia, 2020.

AVRITZER, L. **Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro** in MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 13-21.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva** [online]. 2001, v. 15, n. 4. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400011>>. Acesso em 02 jun. 2023.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/8zCdyj9qYKBWcQVWJ3M8Swq/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em 02 jun. 2023.

BAQUERO, M.; RANINCHESKI, S.; DE O. DE CASTRO, H. C. A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. **Revista Debates**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 87-

106, 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/81460>>. Acesso em: 04 maio 2023.

BORBA, J.; CARDOSO, G. R. Os estudos de comportamento político na ciência política brasileira: caracterização do campo, apontamentos sobre a literatura e trabalhos de referência. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 89, p. 1–33, 2019. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/479>. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 09 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 378**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10378.htm>. Acesso em 15 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9649**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>>. Acesso em 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 6121/DF – Distrito Federal, 2019. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>. Acesso em 09 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622/DF – Distrito Federal, 2019. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Processos**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>>. Acesso em 02 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mês da Mulher: há 12 anos, STF reconheceu uniões estáveis homoafetivas. **Portal de Notícias**, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=504856&ori=1#:~:text=Em%20maio%20de%202011%2C%20o,homoafetiva%20como%20um%20núcleo%20familiar.>>>. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF enquadra homofobia e transfobia como crimes de racismo ao reconhecer omissão legislativa. **Portal de Notícias**, 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>>. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 5.543 Distrito Federal**, 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753608126>>. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Dia da Visibilidade Trans: confira decisões do STF que garantiram direitos de travestis e transexuais. **Portal de Notícias**, 2021. Disponível

em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=459537&ori=1>>.
Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto** nº **0807.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **1366.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm#art10>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **2999.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm#art10>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **3952.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3952.htm>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **4227.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **4854.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm>. Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **5109.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2004/Decreto/D5109.htm#art16>
Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **5397.** Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5397.htm#art11>.
Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **7388.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7388.htm#art14>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **8243.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2014/decreto/D8243impressao.htm
>. Acesso em 29 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **8735.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2016/Decreto/D8735.htm#art15>
.Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **9186.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017/Decreto/D9186.htm#art14>
.Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **9579.** Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm>.
Acesso 19 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **9784.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm#art1>.
Acesso em 18 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto** nº **9759.** Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm>.
Acesso em 18 nov. 2022

BRASIL. **Decreto** nº **9883.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Decreto/D9883.htm#art13>
.Acesso em 18 nov. 2022

BRASIL. **Decreto** nº **9893.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm#art9>.
Acesso em 18 nov. 2022

BRASIL. **Decreto** nº **9906.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Decreto/D9906.htm#art22>
.Acesso em 18 nov. 2022

BRASIL. **Decreto** nº **10.003** Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10003.htm>.
Acesso em 7 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto** nº **10.505.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10505.htm>.
Acesso em 18 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto** nº **11.471.** Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11471.htm>.
Acesso em 18 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto** nº **11.473.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11473.htm>.
Acesso em 7 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto** nº **70. 274.** Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70274.htm#:~:text=D70274&text=DECRETO%20No%2070.274%2C%20DE%209%20DE%20MARÇO%20DE%201972.>.>
Acesso em 30 jul. 2023.

BRASÍLIA. **Câmara dos deputados**. Projeto de Decreto Legislativo nº 1491/2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 30 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Canais de Atendimento do Ministério da Defesa**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/conselhos-de-usuarios-de-servicos-publicos>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Conselho Nacional de Combate a Discriminação**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt>>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Conselho Nacional de Combate a Discriminação**. Texto Base da 1ª Conferência Nacional, 2007. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cncd-lgbt/conferencias/texto-base-1a-conferencia-nacional-lgbt-1>>. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASÍLIA. **Conselho Nacional de Combate a Discriminação**. Anais da 1ª Conferência Nacional, 2008. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cncd-lgbt/conferencias/anais-1a-conferencia-nacional-lgbt-2>>. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASÍLIA. **Conselho Nacional de Combate a Discriminação**. Anais da 2ª Conferência Nacional, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cncd-lgbt/conferencias/anais-2a-conferencia-nacional-lgbt-1>>. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASÍLIA. **Conselho Nacional de Combate a Discriminação**. Anais da 3ª Conferência Nacional, 2016. Disponível em: <<https://prceu.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/relatorio-final-3a-conferencia-nacional-lgbt-1.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2023.

BRASÍLIA. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Resolução nº 121/06. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-121_de_20_de_dezembro-06_-_novo_regimento_interno.pdf/view>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Colegiados coordenados pelo Ministério da Infraestrutura**. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/link-1-colegiados-coordenados-pelo-minfra-25-10-2019-pdf>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania**. Documento base da XI CNDCA, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a>>

informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/xi-cndca>. Acesso em 15 maio 2023.

BRASÍLIA. **Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania**. Edital de Homologação nº03 de 06 de Dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/eleicoes/Homologadaeleio_SEI_00135.214327_2018_79.pdf>. Acesso em 15 maio 2023.

BRASÍLIA. **Ministério da Educação**. Áreas de Atuação; Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais; Cine Brasil; Histórico, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/cine-brasil/historico>>. Acesso em 20 jun. 2023.

BRASÍLIA. **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acao-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Ministério da Defesa**. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos**. Anais da X CNDCA, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/conanda/conferencias/10a-conferencia>>. Acesso em 15 maio 2023.

BRASÍLIA. **Organograma do Ministério da Cidadania**. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/acao_informacao/institucional/Organograma%20MC%20%20atualizado%20em%2008%2007.pdf>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Ministério do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Organograma do Ministério da Economia**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/imagens/organograma_ministerio-da-economia_marco.pdf>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Organograma do Ministério da Justiça**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/institucional/organogramas>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Órgãos colegiados do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/orgaos-colegiados>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Organograma do Ministério do Meio Ambiente.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/estrutura_organizacional>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Ministério de Minas e Energia.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Ministério da Saúde.** <<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/conselhos-e-comites>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Ministério do Trabalho e Previdência.** Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-colegiados>>. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASÍLIA. Presidente (2018-2022: Jair Messias Bolsonaro). **Discurso do presidente Jair Bolsonaro, durante a solenidade alusiva aos 100 dias de governo.** Brasília, 11 Abr. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-durante-a-solenidade-alusiva-aos-100-dias-de-governo-palacio-do-planalto-brasilia-df>>. Acesso em 16 nov. 2022.

BRASÍLIA. **Senado Federal.** Projeto de Decreto Legislativo nº 117/14. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117988>>. Acesso em 30 nov. 2022.

BOBBIO, N. **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1. Ed., 1998.

CARVALHO, J. M. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi.** São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CELLARD, A. **A análise documental** A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 4. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

CARDOSO, V. A. **A invenção e as reinvenções da democracia.** in MENDONÇA, R.F; CUNHA, E.S.M. Introdução a teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018 (p. 49 – 71).

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual.** Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: <https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasil_sem_homofobia.pdf>. Acesso em 29 jun. 2023.

COMISSÃO Nacional pró CUT. **A 1ª CONCLAT foi o maior encontro de militantes sindicais realizado no país até então**. CEDOC CUT, 2016. [s.l.]. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/1-conferencia-nacional-da-classe-trabalhadora-ha-35-anos-era-criada-a-comissao-n-c89b>>. Acesso 20 jul. 2023.

CONSTANT, B. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**: discurso pronunciado no Ateneu Real de Paris em 1819. São Paulo: Edipro, 2019.

Da ROS, L; TAYLOR, M. M. **Accountability na Era Bolsonaro**: continuidades e mudanças in MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 187-205.

DALTON, R.; KLINGEMANN, H-D. Political Behavior and Citizen Politics. In: GOODIN, R. **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DE CASTRO GOMES, Angela. O populismo e as ciências sociais no Brasil. **O populismo e sua história**, v. 53, 1996. Disponível em: <https://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg2-2.pdf>. Acesso em 20 jul. 2023.

DEMOCRACIA e PARTICIPAÇÃO, 2019. Disponível em: <<https://democraciaeparticipacao.com.br>>. Acesso em 15 dez. 2022.

FACHIN, Z. **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. Ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FACCHINI, R. Entre compassos e descompassos: um olhar para o "campo" e para a "arena" do movimento LGBT brasileiro. **Bagoas - Estudos gays: gêneros e sexualidades**, [S. l.], v. 3, n. 04, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/bagoas/article/view/2300>>. Acesso em: 16 jul. 2023.

FERREIRA, V; SACRAMENTO, I. **Movimento LGBT no Brasil**: violências, memórias e lutas. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/33802/2.pdf?sequence=2>>. Acesso em 30 jun. 2023.

FONSECA, I. F. **O que explica a resiliência de instituições participativas?** O caso da consulta popular no Rio Grande do Sul in GT Controles Democráticos? Instituições e Participação na democracia contemporânea. 42º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG: Outubro, 2018. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt07-16/11167-o-que-explica-a-resiliencia-de-instituicoes-participativas-o-caso-da-consulta-popular-no-rio-grande-do-sul>>. Acesso em 9. dez. 2020.

FNDCA. **Um balanço das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente**: elementos para uma reflexão. 2. Ed. Brasília: FNDCA, 2010.

FREIRE, A; CARVALHO, A. **As eleições de 1989 e a democracia brasileira**: atores, processos e prognósticos *in* FERREIRA, J; DELGADO, L. N. de A. O tempo da nova república: da transição democrática à crise política de 2015: Quinta República (1985-2016). 1. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

GOHN, M. DA G. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 10, n. 3, 23 dez. 2016. Disponível em: < <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/14931>>. Acesso em 9 dez. 2020.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOULART, B. O conceito de cultura política nas ciências sociais e as especificidades brasileiras. **Século XXI: Revista de Ciências Sociais**. 2015. [Online]. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/view/19651>>. Acesso em 02 jun. 2021.

GOULART, M. Da Diferença à Equivalência: Hipóteses Laclauianas sobre a Trajetória Legislativa de Jair Bolsonaro. **Dados**, v. 67, n. 1. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/PD35TLXnCHDWr5LZ53hv3Vq/#>>. Acesso em 31 maio 2023.

INGLEHART, R. The Renaissance of political culture. **American Political Science Review**. Vol. 84, n. 4. 1988. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5171746/mod_resource/content/0/inglehart1988.pdf>. Acesso em 15 maio 2023.

INSTITUTO ALANA. **Escute esse conselho**. [s.l], 2019. Disponível em: < <https://www.escuteesseconselho.org.br/#block-13897>>. Acesso em 10 jun. 2023.

KEHL, M. R. **Política e paixão** NOVAES, A. Mutações: a outra margem da política. São Paulo: Edições Sesc, 2019.

KERCHE, Fábio. MINISTÉRIO PÚBLICO, LAVA JATO E MÃOS LIMPAS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2018, n. 105 Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-255286/105>>. Acesso em 30 maio 2023.

LAPERRIÈRE, A. **A teorização enraizada (grounded theory)**: procedimento analítico e comparação com outras abordagens *in* A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 4. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

LAVALLE, A. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. *in* Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 43 – 53. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20i

nstituições%20participativas%20no%20Brasil_estratégias%20de%20avaliação%20v%2007.pdf>. Acesso em 09 dez. 2020.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos Estudos – CEBRAP**. 2014, n. 99, pp. 91-104. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/spZyVGsbcLrBNMsBHTfLNhF/abstract/?lang=pt#ModalArticles>>. Acesso em 29 nov. 2022.

LEVITSKY, S. ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. 1.Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOPES, M.G; NASCIMENTO, A.S. A participação política institucional em perspectiva histórica. **Perspectivas**, São Paulo, v. 47, p. 107 – 138, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/issue/view/663/187>>. Acesso em 9 dez. 2020.

LOPEZ, F.; PIRES, R. R. P. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas** in Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BD_vol3.pdf>. Acesso em 15 dez. 2022. p. 565-589.

Lula cria Conselho de Participação Social e reabre diálogo com movimentos sociais. **Acompanhe o Planalto**. Notícias, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/01/lula-reabre-dialogo-com-movimentos-sociais-com-criacao-de-conselho-de-participacao-social#>>. Acesso em 18 jul. 2023.

MARIANO, R. **Ativismo político de evangélicos conservadores rumo à extrema direita** in INÁCIO, M; de OLIVEIRA, V. E. Democracia e eleições no Brasil: para onde vamos? 1. Ed. São Paulo: Hucitec, 2022.

MARTELLI, C. G.; TATAGIBA, L. **Reação ao desmonte da participação: o Brasil precisa de conselhos**. [s.l.], 2019. Disponível em: <<https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/noticias/266-reacao-ao-desmonte-da-participacao-a-campanha-o-brasil-precisa-de-conselho>>. Acesso em 15 dez. 2022.

MARTUSCELLI, D. E. As lutas contra a corrupção nas crises políticas brasileiras: 1992, 2005, 2015. **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**, Uberlândia, v. 6, n. 2, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/criticasociedade/article/view/37826>>. Acesso em 31 maio 2023.

MENDONÇA, M. P. **Conferências Nacionais: uma invenção brasileira que deu certo**. IPEA, 2014. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/participacao->

institucional/conferencias/1159-conferencias-nacionais-uma-invencao-brasileira-que-deu-certo>. Acesso em 15 dez. 2022.

MENDONÇA, R. F. **Valores democráticos** in MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 375 – 391.

MENDONÇA, R.F; CUNHA, E.S.M. **Teorias democráticas: múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação** in MENDONÇA, R.F; CUNHA, E.S.M. Introdução a teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018 (p.29-49).

MENEGUELLO, R. **As Bases do Apoio ao Regime Democrático no Brasil** in MOISÉS, J. A; MENEGUELLO, R. A Desconfiança Política e os seus impactos na Qualidade da Democracia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MIGUEL, L. F. e C; ALMEIDA, A. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública** [online]. 2007, v. 13, n. 1. p. 97-123. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000100004>>. Acesso em 31 maio 2023.

MILLS, C. W. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MOISÉS, J.A. **Os brasileiros e a democracia**. São Paulo: USP, 1995.

MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11–43, fev. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SwtcNzKgZLJYNQsbyy63VQt/?lang=pt#>>. Acesso em 30 maio 2023.

MOISÉS, J. Á. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 263-309. nov. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/ZM7kn78bzTCyDG57yMXxjhb/?lang=pt#>>. Acesso em 30 maio 2023.

MOISÉS, J. A. **Cidadania, Confiança Política e Instituições Democráticas** in MOISÉS, J. A; MENEGUELLO, R. A Desconfiança Política e os seus impactos na Qualidade da Democracia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MOISÉS, J. A; MENEGUELLO, R. **Os Efeitos da Desconfiança Política para a Legitimidade Democrática** in MOISÉS, J. A; MENEGUELLO, R. A Desconfiança Política e os seus impactos na Qualidade da Democracia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

NICOLAU, J. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NUNES, F; TRAUMANN, T. **A eleição que calcificou o país** in AVRITZER, L; SANTANA, E; BRAGATTO, R. C. Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

PASE, H. L. **Desenvolvimento e cultura política**. Code – IPEA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area10/area10-artigo1.pdf>>. Acesso em 9 dez. 2020

PINHEIRO-MACHADO, R. **Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e possíveis rotas de fuga para a crise atual**. São Paulo: Planeta Estratégia, 2019.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**. 2011, v. 54, n. 3, pp. 259-305. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/RbwTCwJmjRpRgs6VJ7vxpGH/?lang=pt#>>. Acesso 29 nov. 2022.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 45, p. 71–92, 1998. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/200>. Acesso em: 20 out. 2021.

RIBEIRO, E. A; BORBA, J. **Participação política na América Latina**. Maringá: Eduem, 2015.

RIBEIRO, E. A; BORBA, J; CASALECCHI, G. A. **A “Constituição Cidadã” e a cultura política: uma sociedade mais participativa e democrática?** In HOLLANDA, C. B; VEIGA, L. V. A; AMARAL, O. E. de. **Constituição de 88: trinta anos depois**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

ROCHA, S. A **(Des)venturas do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986** in HOLLANDA, Cristina Buarque; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do. **A Constituição de 88: trinta anos depois**. Curitiba: UFPR, 2018 (p. 181-203).

ROMÃO, W. de M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias**, Campinas, SP, v. 6, n. 2, p. 35–58, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649462>. Acesso em: 9 dez. 2020.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 25, ano 9, pp.26-37, 1994. Disponível em: <<https://anpocs.org.br>>. Acesso em 10 jun. 2023.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático** in: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, P. R. dos; GUGLIANO, A. Al. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2015, v. 23, n. 56. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/PDFkB5pmTvvjJbNZYJQTMrH/?lang=pt#>>. Acesso em 09 Out 2022.

SCHALLENMÜLLER, C. J. **Prefácio** in CONSTANT, B. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**: discurso pronunciado no Ateneu Real de Paris em 1819. São Paulo: Edipro, 2019.

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf>. Acesso em 15 dez. 2022.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOLANO, E. Crise da democracia e extremismo de direita. **Análise nº 42**. Friedrich Ebert Stiftung, 2018. Disponível em: > <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14508.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2023.

SOLANO, E.; ROCHA, C. **A ascensão de Bolsonaro e as classes populares** in MARONA, M.; KERCHE, F.; AVRITZER, L. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. 1. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 21-35.

SOUZA, C. H. L. de S. et al.: **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político**. in AVRITZER, Leonardo. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza (orgs): Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. p. 25 - 47. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf>. Acesso em 09 dez 2020.

STARLIN, H. M. **O passado que não passou** in ABRANCHES, Sérgio et al. Democracia em risco: 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

UNAIDS. **OMS anuncia retirada dos transtornos de identidade de gênero de lista de saúde mental**. [s. l.] 19 de junho de 2018. Disponível em: <<https://unaid.org.br/2018/06/oms-anuncia-retirada-dos-transtornos-de-identidade-de-genero-de-lista-de-saude-mental/>>. Acesso em 10 jul. 2023.

WAMPLER, B. **Que tipo de resultados devemos esperar das Instituições Participativas?** in Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 43 – 53. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20instituições%20participativas%20no%20Brasil_estratégias%20de%20avaliação%20v%2007.pdf>. Acesso em 09 dez. 2020.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, 2008, v. 14, n. 1. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/4xS4YRF3bXT8BNtxVcGQrZk/?lang=pt#ModalArticles>>. Acesso em 15 dez. 2022.

WORLD VALUES SURVEY. **Wave 6 2010 – 2014**. V115. Confidence: The Government Breakdown by Importance Of Democracy. Disponível em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em 30 abril 2023.

WORLD VALUES SURVEY. **Wave 7 2017 – 2022**. Q71. Confidence: The Government Breakdown by Importance Of Democracy. Disponível em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em 30 abril 2023.

WORLD VALUES SURVEY. **Wave 6 2010 – 2014**. V140. Importance Of Democracy Breakdown by AGE and by SEX. Disponível em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em 30 abril 2023.

WORLD VALUES SURVEY. **Wave 6 2010 – 2014**. V140. Importance Of Democracy Breakdown by Breakdown by Income Level (Recoded) And By Highest Educational Level Attained. Disponível em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em 30 abril 2023.

WORLD VALUES SURVEY. **Wave 7 2017-2022**. Q250. Importance Of Democracy Breakdown By Sex And By Highest Educational Level: Disponível em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em 30 abril 2023.

WORLD VALUES SURVEY. **Wave 7 2017-2022**. Q250. Importance Of Democracy Breakdown By Income Level. Disponível em: <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em 30 abril 2023.