

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA: UMA CONSTRUÇÃO SOB ATAQUE

Raquel Possolo¹

Almir Megali Neto²

Resumo

A fim de discutir o contexto brasileiro e como ele se relaciona ao que a literatura internacional tem percebido como deteriorização democrática, o presente artigo busca analisar o Decreto nº 9.759/2019. Esse Decreto teve como objetivo extinguir conselhos e órgãos colegiados, canais de participação direta da sociedade civil em deliberações sobre políticas públicas. Várias críticas foram direcionadas a esse ato normativo, principalmente pela sua característica antidemocrática, por visar mitigar os canais de participação construídos a partir do projeto constituinte instaurado em 1988, tendo como marco a Constituição brasileira. A análise do Decreto se deu através da mobilização de teorias que buscam entender os ataques que têm sido sofridos pela democracia brasileira, a partir da literatura a respeito da ascensão de novas formas de autoritarismo e da ótica da razão neoliberal, de Wendy Brown (2015), a fim de discutirmos a ameaça que os valores neoliberais trazem para o jogo democrático.

Palavras-chave: crise democrática; novas formas de autoritarismo; democracia brasileira; democracia participativa.

Brazilian participative democracy: a construction under attack

Abstract

This article aims to discuss Brazilian context and its relationship with the international literature's comprehension about democratic decay, through an analyses of the Presidential Decree No. 9.759/2019. This Decree has as its goal to extinguish councils and collegiate bodies, civil society's participatory channels in public politics deliberations. This Decree received various critics because of its anti-democratic characteristic that aimed to diminish those participatory channels, which are in construction since the constituent project that began in 1988, which had in Brazilian Constitution its mark. This Decree analyses was developed through theories mobilization, which discuss attacks to Brazilian democracy, and through literature about the rise of new authoritarianism forms, and Wendy Brown (2015) perspective of neoliberal rationality, to discuss the democratic play threat it represents.

Keywords: democratic crises; new authoritarianism forms; Brazilian democracy; participative democracy.

¹ Mestranda em Direito pelo PPGD/UFMG, Belo Horizonte/MG, Brasil. Bacharela em Direito (UFMG); Bacharela em Letras (UFMG). Pesquisadora do Centro de Estudos sobre Justiça de Transição (CJT/UFMG). Email: possolo.raquel@gmail.com. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Linha de Pesquisa: História, Poder e Liberdade. E-mail: almir_megali@hotmail.com. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

INTRODUÇÃO

A crescente deteriorização de regimes democráticos ao redor do mundo tem cada vez mais ganhado a atenção de pesquisadores no campo da Ciência Política e do Direito Constitucional comparados. Assim, o tema passou a constituir uma agenda de pesquisa que se apresenta comprometida com a compreensão deste fenômeno e com a possibilidade de se trabalhar na direção da construção de potenciais soluções a ele.³

Segundo a literatura tradicional, ameaças a um regime democrático viriam acompanhadas por um roteiro mais ou menos conhecido: um golpe militar, seguido por tanques nas ruas, que culminariam na tomada do poder pela via da força.⁴ Agora, porém, haveria uma nova forma de se romper com a democracia. Forma esta que seria menos dramática, mas igualmente destrutiva. As democracias poderiam morrer não apenas pelas mãos de generais, mas, também, pelas mãos de representantes eleitos pelo voto popular.⁵

Formas autoritárias de ameaça à democracia estão se tornando cada vez mais difíceis de serem identificadas. Como afirma Günther Frankenberg (2018, p. 3), “como um camaleão [o autoritarismo], muda sua aparência”.⁶ O efeito prático disso é a dificuldade de se estabelecer com clareza o início das investidas autoritárias aos alicerces que estruturam um regime democrático. Como a tomada do poder se daria sem uma quebra evidente do regime democrático, as instituições continuariam em funcionamento e tudo se daria dentro dos limites abstratamente previstos pelas próprias constituições. A diferença, portanto, residiria no fato de que, enquanto para as formas tradicionais de ameaças autoritárias a regimes democráticos, seria preciso deixar claro que a democracia não estaria mais em vigor, para as formas não tradicionais, a manutenção de aparências democráticas seria fundamental.

³ Para uma conceituação deste emergente campo de pesquisa, Cf. DALY, 2019, p. 9–36.

⁴ Para uma leitura clássica, Cf. LUTTWAK, 1968. Segundo Edward Luttwak, na América Latina, os golpes de Estado se dariam a partir daquilo que ele denomina de *pronunciamiento*, isto é, como uma forma ritualizada de tomada do poder em que, em primeiro lugar, viriam os *trabajos*, ou seja, nas palavras do autor, a emissão das opiniões dos oficiais das forças armadas para a população. Em segundo lugar, viriam os *compromisos*, nos quais os representantes das forças armadas fariam promessas e ofereceriam recompensas à população para que suas propostas sejam abraçadas pelo povo. Em seguida, para Luttwak, viria a chamada para a ação e, finalmente, o apelo às tropas para seguirem seus oficiais em rebelião contra o governo até então estabelecido (LUTTWAK, 1968, p. 09–10).

⁵ Sobre isso, Cf. LEVITSKY; ZIBBLATT, 2018, p. 11–32; e RUNCIMAN, 2018, p. 32–89.

⁶ Tradução livre de: “authoritarianism is hard to pin down. The phenomenon is *chatoyant*. Like a chameleon it changes its appearance” (FRANKENBERG, 2018, p. 3).

A partir do último quarto do século XX, regimes autoritários entraram em colapso em diversas partes do mundo, como, por exemplo, em países da América Latina, da Europa e da Ásia. Em seu lugar, foram instituídos regimes democráticos. O período ficou conhecido por aquilo que se costumou denominar como a terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1991). Nesse sentido, foram desenvolvidos programas para a promoção da democracia bem como mecanismos destinados a identificar e a eliminar as práticas autoritárias tradicionais que marcaram o século XX. Contudo, isso não impediu o aprimoramento de novas práticas autoritárias. Como “um vírus que se transforma para se adaptar a novos antídotos, líderes autoritários ou pretensamente autoritários aprenderam a jogar pelas mesmas regras existentes em regimes democráticos” (VAROL, 2015, p. 1677).⁷ O autoritarismo teria, por assim dizer, aprendido a utilizar os institutos de uma ordem constitucional democrática justamente para minar a democracia, ao invés de promovê-la.⁸ Logo, torna-se cada vez mais difícil identificar, combater e eliminar tais práticas. É o que Ozan Varol (2015, p. 1673–1742) denomina de autoritarismo furtivo (*stealth authoritarianism*).⁹

Com a pretensão de melhor compreender o constitucionalismo à luz das novas formas de operações encontradas por alguns sistemas constitucionais, Mark Tushnet (2015, p. 391–462) lançou o conceito de constitucionalismo autoritário (*authoritarian constitutionalism*). Com o caso de Singapura em mente, o autor afirma que o constitucionalismo autoritário possuiria sete características básicas. Seriam elas: (i) a existência de um partido político dominante que, sozinho, definiria os rumos do regime; (ii) a ausência de prisões e perseguições arbitrárias aos opositores políticos do regime, muito embora existam outras formas de impor

⁷ Tradução livre de: “Much like a virus that mutates to adapt to new antidotes, authoritarians or would-be authoritarians learned to play by the same rules that exist in democratic governments” (VAROL, 2015, p. 1677).

⁸ O uso dos mecanismos de mudança constitucional – emenda constitucional e substituição constitucional – para minar a democracia foi definido por David Landau como constitucionalismo abusivo (*abusive constitutionalism*). Sobre isso, Cf. LANDAU, 2013, p. 189–260. Já o uso da legislação infraconstitucional em desconformidade com os princípios que orientam os regimes democráticos foi definido, à luz da experiência constitucional polonesa, por Bernatt e Ziótkowski, como anti-constitucionalismo estatutário (*statutory anti-constitutionalism*). Sobre isso, por sua vez, Cf. BERNATT; ZIÓLKOWSKI, 2019, p. 1–39.

⁹ Para o autor, o autoritarismo furtivo se refere ao manejo de institutos existentes em regimes democráticos para fins antidemocráticos. Varol compreende como fins antidemocráticos aqueles métodos por meio dos quais se enfraquece a regra da “alternância partidária”, aumentando significativamente os custos de se fazer oposição. Essa forma de autoritarismo corroeria o sistema de freios e contrapesos, permitiria a consolidação do poder nas mãos de um determinado grupo político e tornaria cada vez mais difícil aos demais atores políticos fiscalizar, participar e chancelar as políticas públicas definidas pelo Estado. Como resultado prático, o autoritarismo furtivo impediria a alternância partidária, mesmo diante de mudanças nas preferências políticas do eleitorado. Sobre isso, Cf. VAROL, 2015, p. 1684–1686.

sanções a eles a partir do manejo de institutos legais previstos pela própria ordem jurídica; (iii) a permissão por parte do regime da possibilidade de se fazer críticas e promover discussões sobre as políticas por ele adotadas; (iv) a existência de eleições livres e justas, com especial atenção à definição dos distritos eleitorais e das listas partidárias, de modo a garantir vantagens eleitorais ao partido dominante, nas quais fraudes e intimidações políticas à oposição ocorreriam apenas esporadicamente; (v) a sensibilidade do regime à necessidade de mudanças em suas políticas, desde que haja uma demanda advinda da opinião pública; (vi) pequena dissidência ao regime, contando com mecanismos de cooptação da oposição bastante eficazes; e (vii) tribunais razoavelmente independentes que buscam nas suas decisões reforçar a ideia do *rule of law* (TUSHNET, 2015, p. 449).

A nova categoria conceitual criada por Mark Tushnet não escapou da crítica. É o que faz Helena Alviar García (2019, p. 37–56). García afirma que a definição de constitucionalismo autoritário de Tushnet estaria focada especificamente nas limitações impostas ao exercício de direitos civis e políticos. Com isso, segundo a autora, o conceito de constitucionalismo autoritário, da forma como construído por Mark Tushnet, não consideraria as restrições impostas aos processos deliberativos democráticos pela assunção do modelo econômico neoliberal como a única política econômica à disposição dos atores políticos. Sua proposta, então, é “incluir no conceito de constitucionalismo autoritário o conjunto de dispositivos que fixam a ortodoxia neoliberal como a única opção política disponível aos agentes políticos” (GARCÍA, 2019, p. 40).¹⁰

Isso porque, de acordo com a autora, excluir do âmbito da deliberação democrática as políticas econômicas que serão adotadas em um determinado regime, também representaria uma restrição ao exercício de direitos civis e políticos. Isolar o modelo econômico neoliberal dos debates políticos, como se referido modelo fosse a única alternativa viável, ou, melhor dizendo, como se este modelo fosse politicamente neutro, é uma forma de autoritarismo, principalmente quando se considera os efeitos que os valores neoliberais produzem na forma como as instituições estatais funcionarão.

Dessa maneira, o presente trabalho se propõe a compreender o Decreto Presidencial nº 9.759/2019, dentro desse enquadramento

¹⁰ Tradução livre de: “to include in the concept of authoritarian constitutionalism the set of provisions that fix neoliberal orthodoxy as the only policy choice available to public officials” (GARCÍA, 2019, p. 40).

observado pelos recentes estudos comparados a respeito da ascensão de novas formas de autoritarismo. Como fio condutor dessa investigação, utilizamos a hipótese segundo a qual referido ato normativo faz parte das crises democráticas contemporâneas provocadas pelo desenvolvimento de uma razão política que subverte os princípios democráticos através da razão neoliberal. Para tanto, utilizaremos o conceito de razão neoliberal trazido por Wendy Brown (2015), que parte da análise de Foucault a respeito do neoliberalismo (Collège de France Lectures, 1978-1979). Nosso argumento é no sentido de que esse decreto, por meio de um discurso de eficiência, visa extinguir canais de participação direta da sociedade construídos em um processo de aprofundamento democrático vivenciado no Brasil, desde o início da redemocratização,¹¹ cujo resultado é a negação da política e a construção de um regime cada vez mais fechado em si mesmo e avesso à participação democrática.

A democracia participativa no Brasil e os canais de participação direta

As teorias da democracia, pensadas para explicar as práticas e para desenvolver melhores possibilidades e compreensões, serão aqui discutidas no que concerne à democracia participativa. Para Charles Tilly, analistas da democracia costumam escolher um entre quatro conceitos principais de democracia, sendo eles: constitucional, substantiva, procedimental e *process-oriented* (2007, p. 7). Dentre todos esses conceitos, o de democracia substantiva foi considerado como o mais apropriado à análise aqui desenvolvida. Segundo Tilly (2007, p. 7), o foco das análises que partem da compreensão de uma democracia substantiva está nas condições de vida e da política, nas quais se compreendem as condições de deliberação pública.

Para esse autor (TILLY, 2007, p. 13-14), compreende-se como democrático um regime no qual as relações políticas entre Estado e cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutualmente consultivas obrigatoriamente. Essas quatro características são utilizadas pelo autor nas discussões a respeito de graus da democracia, bem como servem de instrumental para discussões a respeito da *desdemocratização*. Esse conceito é importante, pois também é pensado por Wendy Brown, cientista política cuja obra

¹¹ O entendimento da expressão *aprofundamento democrático* utilizada ao longo do texto segue a proposição de Leonardo Avritzer sobre a experiência brasileira durante o período da redemocratização pós-1988 (AVRITZER, 2012, p. 386-387).

é adotada no presente artigo como um de seus marcos teóricos, como será melhor desenvolvido mais a frente. Assim, Tilly (2007, p. 15) compreende a desdemocratização como um movimento para baixo nesses quatro indicadores, que caracterizam um regime como democrático.

Contudo, mais verticalmente, compreende-se que é difícil definir uma prática democrática como unicamente representativa, deliberativa, ou participativa. Consideramos uma melhor compreensão aquela a partir da qual se pensa em convergências entre mecanismos de participação, deliberação e representação (ALBRECHT, 2019, p. 2). Assim, partindo dessa convergência, utilizaremos aqui o conceito de democracia participativa, por nos parecer que houve uma aproximação dessa teoria na prática democrática brasileira, no período da redemocratização.

A teoria participativa se preocupa com as possibilidades de efetivação da participação dos cidadãos nos processos deliberativos de formação da vontade estatal, de modo que essa participação possa influenciar as deliberações a respeito de políticas públicas. Nítido, portanto, o avanço democrático quando comparado à perspectiva clássica da democracia representativa, segundo a qual, a participação cidadã se limitaria aos períodos eleitorais. Democracia que, após as eleições, é exercida por uma elite eleita, em que “as decisões públicas são tomadas predominantemente mediante mecanismos de representação” (ALBRECHT, 2019, p. 15).

A perspectiva de uma democracia participativa parte da necessidade de abrir as instituições à participação cidadã. Compreende-se que apenas a democracia formal seria insuficiente, pois excluiria os cidadãos do debate, da deliberação e das decisões (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 4).

Assim, a teoria participativa abarca os impactos das desigualdades estruturais na distribuição do poder político. Certo nível de igualdade econômica é necessário para que haja igualdade política, visto que fatores socioeconômicos estão relacionados à capacidade das pessoas em participar do sistema político. A igualdade política não é apenas perante a lei, mas também nas oportunidades de participar da vida pública. Segundo essa perspectiva, a democracia exigiria a democratização de outras esferas não propriamente políticas, como a economia e outros espaços relacionados à vida pessoal (ALBRECHT, 2019, p. 10).

No Brasil, a elaboração do projeto constituinte de 1988 contou com ampla participação social. Participação esta que não se esgotou no momento de elaboração do texto constitucional, mas que se projetou ao futuro como condição de possibilidade para a sua própria construção. Trata-se do marco da ruptura com um regime autoritário, em que a escolha pelo compromisso com o Estado Democrático de Direito garantiu a defesa da participação da sociedade civil, tanto direta quanto indiretamente, nas deliberações e decisões a respeito de políticas públicas.¹²

Para tanto, basta ter em vista que este projeto constitucional possui como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (artigo 1º, incisos II, III e V, da Constituição de 1988). A soberania popular é o fundamento de legitimidade para o exercício do poder político, nos termos estabelecidos pela própria Constituição (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988). E que este projeto constitucional se apresenta comprometido, aqui e agora, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o desenvolvimento nacional deve ser acompanhado pela erradicação da pobreza e da marginalização, pela redução das desigualdades sociais e regionais e pela promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, incisos I, II, III, e IV, da Constituição de 1988).

A então chamada *nova cidadania*, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política (DAGNINO, 2004, p. 103).

Nesse sentido, seria a experiência democrática brasileira pós-1988 uma exceção que contrariaria a asserção de que nas democracias reais as deliberações ocorrem e são definidas a portas fechadas, contando com a participação apenas das elites

¹² Para uma discussão a respeito do conceito de sociedade civil, Cf.: AVRITZER, 2012, p. 383-398.

(FARIA, 2010, p. 8)? Se, ao longo do século XX, o país se caracterizava por sua baixa propensão à associação e às reduzidas formas de participação popular (AVRITZER, 2008, p. 44), após 1985, passa a se constituir como um dos países com maior número de práticas participativas diversas (AVRITZER, 2012, p. 390).

[A] Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/1988) – impulsionada por um ciclo de mobilizações e irrigada por propostas dos atores coletivos organizados – constitui um marco da redemocratização do país e de uma nova institucionalidade. Ao lado dos fundamentos da democracia representativa, inclui dispositivos de democracia direta e de democracia participativa. O texto constitucional redesenha as relações entre Estado e sociedade, incorporando a participação cidadã e o controle social nas políticas e gestão pública (CARNEIRO BRASIL, 2014, p. 2).

Para Avritzer (2012), a institucionalização da participação no Brasil seria depositária de dois processos diversos. O primeiro, constituído pela reação ao processo antidemocrático, durante regime autoritário. O segundo, por sua vez, pelo processo de redemocratização, no qual associações civis foram se tornando atores importantes para o aprofundamento democrático.

Os novos comportamentos políticos da sociedade civil brasileira ajudaram a modificar o padrão de associação no país. O Brasil fez uma transição difícil de um país com uma forte tradição de privatismo para um país com várias tradições políticas, entre elas a tradição de associações da sociedade civil independentes. O país também fez uma difícil transição do autoritarismo à democratização limitada e, após o processo constituinte, para uma democracia muito participativa (AVRITZER, 2012, p. 395).

Construiu-se no país, então, o que se compreendeu como “uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho” (AVRITZER, 2008, p. 44). Os conselhos de políticas públicas, temáticos ou de direitos são constituídos através de legislação, estão envolvidos neles atores políticos tanto da sociedade como representantes do Estado, podendo ser deliberativos e/ou consultivos (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 13). Segundo Avritzer (2008, p. 45), alguns desses conselhos são desenhos institucionais de partilha de poder. Eles foram constituídos pelo Estado e contam com a representação de setores da sociedade civil bem como de atores estatais.

Um exemplo de conselho de partilha de poder, que despertou muito interesse de estudiosos, tanto no Brasil, quanto internacionalmente, foi o Orçamento Participativo. Essa experiência inovadora se iniciou em Porto Alegre, no ano de 1989, tendo sido, inclusive, reconhecida como uma Prática de Gestão Bem Sucedida de Gestão Local, pela ONU, em 1996 (SOUZA, 2011, p. 246). Esse modelo de partilha de poder tem uma especificidade em relação a outras formas de participação, pois há a previsão de sanção em caso de descumprimento (AVRITZER, 2008, p. 45).

Vimos até aqui que, no Brasil, se vivenciou um processo de aprofundamento democrático desde 1988, com características que são contrárias às experimentadas no país anteriormente. Para exemplificar a perspectiva que guiou o desenvolvimento de políticas públicas durante o aprofundamento democrático, Carneiro e Brasil discutem o Decreto nº 8.243/2014,¹³ afirmando que ele

indica que a expansão dessas novas institucionalidades participativas afirma-se como uma tendência crescente e irreversível, conformando uma nova paisagem para a gestão pública e as políticas públicas. É nessa direção que aponta a edição recente do Decreto Federal n. 8243/2014, o qual institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) no país. Em seu conteúdo, o referido decreto sistematiza, reafirma a sociedade civil e seu protagonismo, fortalece e consolida instituições participativas (IPs) já existentes no ambiente brasileiro, e promove formas de participação relativamente novas, como os fóruns interconselhos e as mesas de diálogo. Ou seja, o Decreto pode ser considerado como um instrumento normativo voltado para o aprimoramento das IPs (em parte já consolidadas) e de fortalecimento da democracia (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 18).

Dada essa perspectiva do aprofundamento democrático que se desenvolveu no país, como entender esse novo momento, em que os canais de participação direta estão sendo atacados?

O ataque à democracia participativa brasileira e a razão neoliberal

Uma chave de compreensão possível é que houve no país uma *confluência perversa* entre esse projeto de aprofundamento da

¹³ Esse Decreto também será retomado mais à frente, já que ele também é alvo do Decreto 9.759/2019.

prática democrática e a implantação de um projeto neoliberal (DAGNINO, 2004, p. 95). Projeto global que provoca profundas consequências na América Latina, e que, conforme afirma Evelina Dagnino, incluiu o Brasil.

O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países. No caso do Brasil, o que há talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil (DAGNINO, 2004, p. 98-99).

Em acordo com essa perspectiva, Wendy Brown (2015) avança afirmando que há um processo de transformação da razão política em uma razão neoliberal que contribui para uma *desdemocratização*. Então, o que se pretende discutir é a possibilidade de compreender o atual contexto político brasileiro como parte desse processo de mudança sistêmica através da subversão dos princípios democráticos, por meio da implementação de uma razão neoliberal.¹⁴ O neoliberalismo não apenas satura o significado ou o conteúdo da democracia com valores de mercado, mas agride seus princípios, culturas, sujeitos e instituições da democracia, aqui compreendida como o governo do povo (BROWN, 2015, p. 9). Para definirmos de onde partimos, entendemos o neoliberalismo da seguinte maneira:

Neoliberalismo (...) é melhor compreendido não simplesmente como uma política econômica, mas como uma racionalidade governante que dissemina valores e métricas de mercado para todas as esferas da vida e constrói o homem ele mesmo exclusivamente como *homo oeconomicus*. Neoliberalismo então não apenas privatiza – transfere ao mercado para produção individual e consumo – o que era anteriormente garantido e valorado pelo Estado. Ao contrário, ele formula todas as coisas, todos os lugares, em termos de

¹⁴ Interessante notar que o próprio uso do termo *governance* é discutido por Wendy Brown, como um dos exemplos de como o léxico político tem sido substituído por um econômico. Segundo a autora, "*governance* significa uma forma específica de governar que é vazia de agente e é institucionalizado em processo, normas e práticas", representando mais um bom acordo, do que um ato de governar (BROWN, 2015, p. 124). Seria necessário discutir como que a própria literatura destinada à análise da crise democrática aqui discutida pode demonstrar essa razão neoliberal.

investimento de capital e apreciação, incluindo de forma central o homem (BROWN, 2015, p. 176).

Ao submeter política, direitos, representação e liberdade de expressão à economização, subvertem-se componentes chaves da democracia liberal, tais como, a soberania popular, eleições livres, liberdade política e igualdade (BROWN, 2015, p. 173). Para Brown, desde seu surgimento no século XVIII, até os dias atuais, a democracia europeia sempre foi intimamente entrelaçada com o poder e com valores capitalistas. De forma mais geral, através de suas abstrações políticas e legais, ela assegurou poderes e privilégios, consagrando não apenas o direito à propriedade privada, mas também, o racismo e a subordinação, a normatividade de gênero e a divisão sexual do trabalho.

Esse entrelaçamento da democracia liberal com privilégios, com a desigualdade e com a exclusão é mascarado por formulações específicas como igualdade e liberdade, através de preceitos tácitos como autonomia moral e dignidade da pessoa humana. Juntos, esses preceitos asseguram vidas desiguais e não livres social, cultural e economicamente. A autora afirma que através de seu contexto formal e conteúdo de neutralidade, os ideais de liberdade, dignidade e igualdade da democracia liberal se apresentam inicialmente como universais, enquanto são de fato saturados com normas da burguesia branca, masculina e heterossexual. Essa é uma das razões de o porquê os historicamente excluídos, como negros, mulheres, LGBTQ+, bem depois da emancipação política nos Estados Unidos, ainda precisam alcançar igualdade substantiva e pertencimento (BROWN, 2015, p. 205), igualdade essa que não é dada, nem pressuposta.

Contudo, na perspectiva da autora, essa abstração liberal democrática dos direitos do homem e o seu pretense universalismo serviram como campo de disputa para o alargamento dos significados liberais de igualdade bem como de liberdade.

Nunca o *demos* realmente governou em democracias liberais, ou poderia. Mas a presunção de que deveria governar colocou barreiras modestas aos desejos dos usurpadores poderosos de seu trono fantasmagórico. Essa limitação das forças antidemocráticas e sua promessa de realizar plenamente os princípios democráticos são o que a razão política neoliberal coloca em perigo, com a eliminação da ideia de *demos*, com a subjugação do *homo*

politicus pelo *homo oeconomicus*, com a hostilidade contra a política, através da economização dos termos da democracia liberal, e através da substituição dos valores legais da democracia liberal e da deliberação pública por governança e nova administração (BROWN, 2015, p. 44).

Após o fim da Guerra Fria, enquanto especialistas elogiavam o triunfo da democracia, uma nova forma de razão governamental se desenvolvia no mundo Euro-Atlântico, inaugurando o desnorteamento conceitual da democracia. Dentro de trinta anos, a democracia ocidental se enfraqueceria (BROWN, 2015, p. 9). O neoliberalismo, assim, como uma razão normativa desenvolvida por três décadas, como uma racionalidade governante, metamorfoseia cada domínio humano a partir de uma imagem específica da economia. Como afirma a autora, "toda conduta é uma conduta econômica; todas as esferas de existência são enquadradas e medidas em métrica e termos econômicos, mesmo aquelas esferas não diretamente monetizadas" (BROWN, 2015, p. 9-10). Nesse sentido, compreende-se o neoliberalismo como um modo distinto de razão, de produção de subjetividade, em verdade, como "uma conduta da conduta", um verdadeiro esquema de valorização (BROWN, 2015, p. 21). Com a economização de cada esfera, o comprometimento do Estado com a igualdade, liberdade, inclusão e com o constitucionalismo passa a se subordinar a um projeto de crescimento econômico, de posicionamento competitivo (BROWN, 2015, p. 26-27). A razão neoliberal transmuta, assim, princípios políticos democráticos de justiça em um idioma de mercado, transformando o Estado em um gerente da nação-empresa.

Com a economização de cada esfera da vida, a vida pública é reduzida a *problem solving* e à implementação de um programa que tenta eliminar conflitos os políticos e a deliberação, em razão de uma ênfase em *governance* através do consenso.

A ideia de *governance* na política emerge de uma demanda pós-ideológica – "o fim da história" – a ser pragmático, orientado para soluções; se opõe ao diálogo, inclusão e consenso, ao invés de poder, conflito ou oposição. *Governance* pretende superar o antagonismo e o partidarismo da *realpolitik* bem como da democracia (BROWN, 2015, p. 130).

Resulta disso uma crescente hostilidade à política (BROWN, 2015, p. 127). Como resultado dessa hostilidade, a administração pública

passa a ser refletida através de um caráter técnico, preterindo as considerações políticas e sociais (DARDOT; LAVAU, 2016, p. 446).

Assim, Brown afirma que, por meio da economização, ocorre a suplantação da democracia liberal pela democracia neoliberal. Em tal processo, o léxico político é substituído pelo léxico do mercado, no qual a economização da política despe os termos da justiça democrática liberal de sua capacidade de contestar ou de limitar o alcance dos valores do mercado. Ressalta-se a compreensão de que a democracia liberal sempre esteve contaminada pelo capitalismo, contudo, enquanto operar em léxicos e registros semióticos diferentes do capital, os princípios da democracia liberal e expectativas podem ser mobilizados para limitar as produções capitalistas de valores e distribuição. Eles podem ser uma plataforma para críticas a esses valores e distribuições e, assim, gerar aspirações democráticas mais radicais. Quando esse outro registro é perdido, quando valores de mercado se tornam os únicos valores, quando a democracia liberal é completamente transformada em uma democracia de mercado, o que desaparece é essa capacidade de limitar, se perde essa plataforma de crítica bem como sua fonte de inspiração e aspiração radicalmente democrática.

Análise do Decreto nº9.759/2019 – inconstitucionalidades e ameaças democráticas

Cabe situar aqui o Decreto nº 9.759/2019. Ao argumento da racionalização da máquina administrativa estatal, referido Decreto se propõe a revisar e a controlar a denominada “proliferação” de colegiados no âmbito da administração pública federal. A medida se justificaria pela necessidade de “evitar colegiados supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos e com superposição de atribuições com as de autoridades singulares ou de outros colegiados” (LORENZONI, 2019, p. 1).¹⁵

Primeiramente, o Decreto define quais colegiados serão extintos por ele. São eles: os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns e salas. Excluem-se da abrangência do Decreto aqueles criados por lei, por questão de hierarquia de normas. Interessante perceber que não há uma lista dos

¹⁵ Confira-se a proposta de edição do Decreto nº 9.759/2019, encaminhada pelo ministro chefe da Casa Civil, OnyxLorenzoni, ao presidente da República, em 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

colegiados que serão extintos. A tarefa é transferida para os ministérios que terão o dever de informar ao governo quais serão.¹⁶ Ressalta-se que o Decreto foi produzido e publicado sem ao menos se ter ciência de quais colegiados serão afetados por ele. O parágrafo único do artigo 2º, do Decreto, apenas excluiu da abrangência do conceito de colegiado as diretorias colegiadas de autarquias e fundações, as comissões de sindicância e de processo disciplinar e as comissões de licitação.

O artigo 3º é especialmente interessante porque nele se definem os critérios para a criação de novos colegiados. São regras que claramente visam limitar a participação cidadã e o funcionamento dos colegiados. Ressalta-se aqui o inciso II, alínea c, que determina que somente agentes da administração pública federal poderão os colegiados.

Tanto é assim que o *caput* desse mesmo artigo determina que os colegiados que abranjam mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade e órgão ao qual a entidade não se vincula serão criados por decreto. Ou seja, ficam dependentes de autorização do chefe do Poder Executivo federal para serem criados. Submeter a criação desses colegiados à discricionariedade do presidente da República é uma forma de controlar sua proliferação. Além disso, é uma forma do próprio presidente determinar seu funcionamento, de modo a direcionar as deliberações desses órgãos para aquilo que ele considera conveniente e oportuno, a partir da definição das regras de funcionamento de tais órgãos e do padrão de comportamento de seus membros, já que, de acordo com o artigo 84, inciso II, da Constituição de 1988, compete ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos ministros de Estado, a direção superior da administração pública federal.

Mais uma vez, constata-se a tentativa de submissão das deliberações dos colegiados aos desígnios do Poder Executivo. Conforme o inciso II, do artigo 3º, somente poderão ser criados colegiados por portaria interministerial, ou seja, sem o controle direto do presidente da República, em hipóteses nas quais as margens de atuação dos colegiados forem bastante restritas. Basta ver que, nesse caso, os colegiados não terão duração superior a um ano, contarão com um número máximo de cinco membros que somente poderão ser agentes públicos da própria administração pública federal, não terão poder decisório, somente poderão deliberar sobre questões internas à

¹⁶ Sobre isso, Cf. artigo 8º, do Decreto nº 9.759/2018.

administração pública federal e não poderão se deslocar para outros entes federativos. A imposição de um prazo máximo para o funcionamento dos colegiados, sua composição reduzida e um tanto quanto homogênea, a limitação das matérias sob as quais os mesmos poderão deliberar, a ausência de poder decisório e o impedimento de deslocamento dentro do território nacional, bem demonstram o controle que o atual governo pretende ter sobre as deliberações desses órgãos.

Essa criação de colegiados por portaria ministerial também encontra-se disposta no parágrafo único do artigo 3º, do Decreto nº 9.759/2019. De acordo com seu inciso I, poderão ser criados colegiados por portaria interministerial quando a participação de outro órgão ou entidade se der na qualidade de convidado, sem direito a voto. Isso coloca nas mãos do presidente da República o poder de criar colegiados e definir as regras de seu funcionamento na hipótese de sua composição contar com órgão ou entidade que não integre a administração pública federal quando referido órgão ou entidade possuir poder de voto nas deliberações do colegiado. Ou seja, é uma forma do presidente ter o controle das deliberações que envolverem órgãos e entidades que não estejam sob sua supervisão direta.

Em seguida, o artigo 4º exige que o ato de convocação para reuniões dos colegiados especifique previamente o horário do início e do final das deliberações. Outra manifestação cristalina do ataque à democracia participativa. Seu parágrafo único, por sua vez, determina que, caso a reunião tenha duração superior a duas horas, será especificado um período máximo de duas horas no qual poderão ocorrer as votações.

Tais imposições demonstram a concepção de eficiência administrativa do governo: tomada de decisões rápidas, sem ampla participação dos mais variados setores político-ideológicos da sociedade e sem que as matérias estejam devidamente maduras para que se possa deliberar a respeito delas. Não fosse assim, não seria preciso impor um limite de tempo para a duração das reuniões e a participação de membros dos colegiados não seria submetida à discricionariedade do presidente da República que, declaradamente, tem defendido aquilo que ele mesmo denomina de “limpeza ideológica” da administração pública federal.¹⁷

¹⁷ Uma das principais marcas da campanha eleitoral do atual presidente República, Jair Bolsonaro, a assim por ele chamada “limpeza ideológica”, fez parte de seu discurso de posse como um dos compromissos de seu governo. Em suas palavras, “o Brasil voltará a ser um País livre das amarras

Além disso, conforme seu artigo 5º, o Decreto não alcançará os colegiados previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino bem como os colegiados criados a partir de 01 de janeiro de 2019. Com isso, a princípio, todos os demais órgãos colegiados que atuam junto à administração pública federal estão na mira do atual governo. Nesse mesmo sentido segue a determinação para recriação e criação de novos colegiados, constante no artigo 6º, inciso I, combinado com parágrafo único, limitando as possibilidades de reuniões presenciais.

Nesse mesmo artigo 6º, seu inciso I, dispõe que as propostas de criação de novos colegiados e de recriação de colegiados extintos deverão observar o disposto nos artigos 36 a 38 do Decreto nº 9.191/2017. Esse Decreto foi editado durante o governo do ex-presidente Michel Temer, com o objetivo de estabelecer normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente da República pelos ministros de Estado. Aqui, vale destacar o artigo 36, parágrafo 3º, dispondo que a contribuição dos órgãos colegiados na elaboração de propostas de atos normativos se encerrará com a apresentação dos resultados de seus trabalhos à autoridade responsável, que os receberá na qualidade de sugestões e poderão ser aceitas, no todo ou em parte, alteradas ou não consideradas pela autoridade ou pelos seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores.

A regra, portanto, submeterá as deliberações dos colegiados à discricionariedade das "autoridades responsáveis". Sendo assim, aqui vale o questionamento: do que adianta permitir a participação dos colegiados na formulação e implementação de políticas públicas se suas requisições não serão apreciadas de forma exaustiva pelas "autoridades responsáveis"? Basta ver que as requisições desses órgãos não são vinculantes e podem ser

ideológicas". Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>>. Acesso em: 20 abr. 2019. Logo no dia 02 de janeiro de 2019, o ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, anunciou a exoneração de comissionados para fazer a "despetização" da Casa Civil. A medida se justificaria para cumprir a promessa de campanha do presidente Jair Bolsonaro de construir um governo "sem amarras ideológicas". Para tanto, Lorenzoni afirmou que a meta do governo seria "retirar de perto da administração pública federal todos aqueles que têm marca ideológica clara". A proposta, portanto, é a de "governar com aqueles que acreditam em nosso projeto não colocar alguém que ponha em risco o projeto aprovado nas urnas", pois, segundo o ministro, "não tem fundamento ter alguém que é socialista comunista ou qualquer dessas coisas" num governo de perfil de centro-direita. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/para-despetizar-governo-casa-civil-anuncia-exoneracao-de-servidores-em-cargos-de-confianca.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

rejeitadas sem que sejam apresentadas as razões que motivaram sua recusa. A apresentação das razões pelas quais as sugestões dos colegiados foram acolhidas ou rejeitadas parece ser desnecessária para o atual governo que se sente confortável em adotar ou recusar as propostas que lhe serão encaminhadas sem apresentar, em contrapartida, a motivação de seus atos aos interessados.

A participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas não deveria ser vista apenas como mera formalidade de audiência e tampouco ser colocada em situação de submissão aos desígnios da administração pública federal. Pelo contrário, deveria garantir a efetiva possibilidade de participação da sociedade na construção de políticas públicas com paridade de armas, de modo que as decisões sejam compartilhadas.

Retomando a análise do Decreto nº 9.759/2019, o inciso III, do artigo 6º, determina que os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado deverão ser estimados e que deverá ser comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência. A medida tem o potencial de engessar as hipóteses de convocação de reunião de colegiados nos casos de urgência e de interesse público relevante, decorrente de evento imprevisível que exija a pronta e imediata atuação do poder público para a sua superação. Já seu inciso V, limita a sete o número de membros destes colegiados, a não ser que seja justificada a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade do colegiado possuir número superior a sete membros reduzindo, assim, o número de pessoas autorizadas a participar dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, ao submeter a possibilidade de ampliação de seus integrantes, mais uma vez, à discricção das “autoridades superiores”.

Como visto no início desta seção, o governo não sabe precisar ao certo quantos colegiados existem atualmente junto à máquina administrativa estatal. O que o governo até então afirma saber é que o número supostamente excessivo de colegiados traria problemas. Dentre eles, Lorenzoni lista: (i) gasto com diárias e passagens nas reuniões; (ii) expectativas frustradas quanto aos resultados; (iii) grande gasto homem/hora de agentes públicos em constantes reuniões de colegiados; (iv) elevado número de normas produzidas por colegiados, de modo atécnico e com

sobreposição de competências, gerando passivos judiciais e administrativos; e (v) grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente (LORENZONI, 2019, p. 1-2).

A quinta justificativa apresentada pelo ministro Onyx Lorenzoni é bem sintomática dos propósitos do governo com este Decreto. Silenciar todas as formas de conflito, contestação e desacordo na formulação e implementação de políticas públicas pela administração pública federal. Tanto é assim que, logo em seguida, na justificativa encaminhada ao presidente da República, o ministro afirma que a medida se justificaria também como uma forma de evitar aquilo que ele denomina de uma espécie de “bolivarianização” da política nacional. A “desbolivarianização” da política nacional se daria, segundo Lorenzoni, pela revogação do Decreto nº 8.243/2014.

Por isso o Decreto nº 9.759/2019 traz em seu artigo 10º uma cláusula de revogação, por meio da qual fica revogado o Decreto nº 8.243/2014, que institui a “Política Nacional de Participação Social”. O Decreto nº 8.243/2014 tinha sido editado pela ex-presidente Dilma Rousseff com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Para o ministro chefe da Casa Civil, “esse ato, utilizando de linguagem deliberadamente imprecisa, visa estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo” (LORENZONI, 2019, p. 2). Segundo Lorenzoni, o ato seria “uma aberração cuja revogação é urgente”. Na sua concepção, “não foi sem motivo que o decreto tornou-se popularmente conhecido como *‘Decreto Bolivariano’*”. Mas, aqui, por mais que não se saiba o que o ministro da Casa Civil quer dizer com a expressão “*Decreto Bolivariano*”, vale o questionamento: além de buscar o enfraquecimento da participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, em que medida o decreto editado pelo presidente Jair Bolsonaro se distingue do decreto editado pela ex-presidente Dilma Rousseff?

Ora, o que salta aos olhos é que o Decreto nº 9.759/2019 visa combater a suposta “linguagem deliberadamente imprecisa” do

Decreto nº 8.243/2014 por meio de uma linguagem também um tanto quanto imprecisa e, pior ainda, por meio de argumentos frágeis e que por si só não se sustentam. Para tanto, basta ter em vista que o atual governo sequer sabe o número de colegiados atualmente existentes junto à máquina administrativa federal. Como já visto anteriormente, é o próprio ministro da Casa Civil quem o afirmou no ofício encaminhado ao presidente Jair Bolsonaro. Isso fica claro quando se vislumbra que o artigo 8º, do Decreto nº 9.759/2019, remete aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a tarefa de encaminhar a relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019.

A ideia de sociedade que se pretende construir a partir de decretos como esse é antidemocrática e limitadora da participação dos cidadãos, colocando-se contra o projeto constituinte instaurado em 1988 e contra a própria Constituição. A prática da democracia representativa construída no Brasil após a redemocratização está sofrendo ataques de um governo que pretende concluir a implementação dessa lógica neoliberal em cada esfera da sociedade.

O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder (DAGNINO, 2004, p. 104).

O Decreto analisado segue nessa razão neoliberal em que um Estado tem que ser gerido, ao invés de governado, e que essa gestão deve prezar apenas pela economia e pela eficiência. Para tanto, ao se adequar a essa razão, cabe ao governo extinguir canais de participação direta dos cidadãos, uma vez que a democracia, o debate e a deliberação seriam contrários à eficiência e à economia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto discutimos a construção de uma democracia participativa no Brasil, prática que foi resultado de uma mobilização que se iniciou antes do fim da ditadura civil-militar e

que se aprofundou ao longo da redemocratização. Foram criadas instituições participativas através das quais cidadãos influenciam nas deliberações a respeito de políticas públicas. Algumas dessas instituições têm um desenho de partilha de poder, sendo as suas deliberações vinculantes.

Essas instituições participativas foram construídas através da prática democrática brasileira. Por meio desses canais de atuação a cidadania é exercida, cidadãos deliberam a respeito de políticas públicas que afetarão suas vidas, tendo a possibilidade de interferir nas decisões que serão tomadas.

A esse respeito não cabem decisões baseadas na lógica de mercado, em que se busca minorar os gastos, considerando que, por si só, essa lógica garantiria uma “democracia” mais eficiente. Democracia é deliberação, diálogo, participação da sociedade civil nas instituições políticas. Quando se busca extinguir canais de participação direta é a democracia que se ameaça possibilitando que decisões sejam tomadas por governos que se fecham cada vez mais em si mesmos. Isso porque os órgãos colegiados que atuam na elaboração, fiscalização e implementação de políticas públicas consagram a participação da sociedade civil nos processos deliberativos estatais remetendo-nos, assim, às conquistas democráticas alcançadas com a Constituição de 1988. É nítido, portanto, o retrocesso promovido por este decreto que, ao fim e ao cabo, pretende reduzir sensivelmente a participação da sociedade na definição e execução de políticas públicas.

Em virtude disso, houve reações à constitucionalidade do Decreto nº 9.759/2019. No âmbito do Congresso Nacional, por exemplo, diversos Projetos de Decreto Legislativo foram protocolados por parlamentares questionando a compatibilidade deste ato normativo com a Constituição de 1988.¹⁸ Com fundamento no artigo 49, inciso V, da Constituição, que atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para sustar os atos normativos editados pelo Poder Executivo, o objetivo dessas propostas é o de suspender a eficácia do Decreto nº 9.759/2019, ao argumento de que o presidente da República exerceu de forma inconstitucional a competência legislativa que lhe é conferida pelo artigo 84, inciso VI, da Constituição.

¹⁸ Apenas na Câmara dos Deputados, tramitam treze Projetos de Decreto Legislativo nesse sentido. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=2197952>. Acesso em: 16 jun. 2019.

O Supremo Tribunal Federal também foi instado a se manifestar sobre a questão. Por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 6121, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o Tribunal entendeu que os efeitos do Decreto nº 9.759/2019 deveriam ser suspensos deferindo, assim, pelo menos em parte, o pedido cautelar formulado pelo partido político requerente. O argumento da corrente majoritária neste caso foi no sentido de que os efeitos do decreto deveriam ser suspensos apenas nos casos dos colegiados cuja criação foi autorizada pelo Congresso Nacional. Assim, de acordo com a apertada maioria formada neste caso, não haveria óbice para que o Decreto nº 9.759/2019 produzisse seus efeitos em relação aos colegiados criados por decreto ou por outra espécie normativa infralegal.¹⁹

Não custa lembrar que o Decreto nº 9.759/2019 também viola a Constituição de 1988, na medida em que representa um retrocesso em matéria de direitos humanos e de direitos fundamentais. Em questões de direitos humanos, não se pode retroceder, conforme normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para tanto, basta conferir a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu artigo XXX, garante o princípio da vedação do retrocesso, ao estabelecer que “nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos”. O mesmo documento, em seu artigo XXI, 1, assegura a todo ser humano “o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Sendo assim, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos restrições à participação cidadã nos processos deliberativos estatais como as promovidas pelo Decreto nº 9.759/2019 não são toleradas.

Isso quer dizer que, uma vez alcançado determinado patamar de concretização de um direito fundamental, não serão admitidas restrições no âmbito de abrangência da eficácia normativa do mesmo. Com isso, os poderes constituídos têm, não apenas o dever de criar e concretizar os direitos fundamentais, mas, também, de zelar pela manutenção dos mesmos. É o que se denomina como “proibição de contrarrevolução social ou da evolução reacionária” (CANOTILHO, 2003, p. 338). Uma vez garantida a participação dos mais variados setores da sociedade

¹⁹ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560>>. Acesso em: 20dez. 2019.

civil nos processos de tomada de decisão estatal, como condição de racionalização e legitimação da gestão da coisa pública, cumpre ao Estado brasileiro manter e aprimorar os institutos referentes à possibilidade de participação cidadã na gestão e formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, por força desse princípio, é vedada qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Mesmo que se admita que uma leitura extremada do princípio da vedação do retrocesso possa engessar a gestão da coisa pública diante de novas contingências surgidas no seio da sociedade, a ponto de se permitir que sejam dados passos atrás em matéria de proteção de direitos, é certo que deve haver a necessária motivação do ato, a fim de se demonstrar que a alegada alteração da situação fática justifique tal retrocesso. Todavia, como visto anteriormente, isso não se faz presente no Decreto nº 9.579/2019, razão pela qual, até mesmo por essa chave de leitura, o mesmo é incompatível com o princípio da vedação do retrocesso.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Nayara F. Macedo de Medeiros. Teorias da democracia: caminhos para uma nova proposta de mapeamento. *BIB*, São Paulo, n. 88, 2019, p. 1-24.

AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28.10, 1995, p. 1-15.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008, p. 43-64.

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

BERNATT, Maciej; ZIÓLKOWSKI, Michał. Statutory Anti-Constitutionalism. Forthcoming in: *28 Washington International Law Journal*, p. 485-525, 2019. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3384304>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BROWN, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism Stealth Revolution*. New York: Zone Books, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia Duque. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: *V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, 2014, Madrid. V

Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid: GIGAPP / INAP, 2014.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95–110.

DALY, Tom Gerald. Democratic Decay: Conceptualizing an Emerging Research Field. *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 11, n. 01, abr. 2019, p. 9–36.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian; ECHALAR, Mariana tradução. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

FARIA, Feres Cláudia. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *RBCS*, vol. 25, nº 73, jun., 2010.

FRANKENBERG, Günther. Authoritarian Constitutionalism – Coming to Terms with Modernity's Dreams and Demons, *Research Paper of the Faculty of Law of the Goethe University Frankfurt/M.*, n. 3, 2018, p. 1–30.

GARCÍA, Helena Alviar. Neoliberalism as a form of Authoritarian Constitutionalism. GARCÍA, Helena Alviar; FRANKENBERG, Günther (Eds.). *Authoritarian Constitutionalism: Comparative Analysis and Critique*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2019, p. 37–56.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *El ojo del Huracán 4*, 14/15. Texto da apresentação de Habermas no seminário "Teoria da democracia", na Universidade de Valência, 15/01/1991. Traduções de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita.

HUNTINGTON, Samuel. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a Participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, 84, 13–23, 2011.

LEVITSKY, Steven. ZIBBLATT, Daniel. *How Democracies Die?* New York: Crown Publishing, 2018.

LORENZONI, Onyx Dornelles. Proposta de edição de Decreto que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Brasil*, 2019, p. 1–2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

LUTTWAK, Edward. *Coup D'Etat: a practical handbook*. Harmondsworth: Penguin Books, 1968.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. Tradução de Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento participativo e as novas dinâmicas políticas locais. *Lua Nova*, São Paulo, 85, p. 245–285, 2011.

Democracia participativa brasileira

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism, *Cornell Law Review*, vol. 100, 2015, p. 391-462.