



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto n. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal**

*The extinction of participative councils and forums by Decree n. 9.759/19: weakening of participatory democracy and de-democratization of the federal administration*

Gustavo Justino de Oliveira

**Resumo:** No atual contexto político institucional do Brasil, a proeminência do espaço virtual como via principal de participação popular, aliada às desenfreadas *fake news* que tomam conta das mídias sociais, gera apreensão, considerando-se o paralelo enfraquecimento dos efetivos instrumentos de participação popular, tal como pode ser observado na veiculação de notícias envolvendo possível extinção dos Conselhos Participativos de Ministérios. A novidade real em que a política e sociedade brasileiras se encontra submergida traz consigo preocupações quanto à manutenção e aprimoramento do Estado Democrático de Direito, postas as incertezas e riscos das mídias e redes sociais como a nova “ágora”, bem como a confusão dos conteúdos postados em tais locais com a opinião pública. Diante da presente problemática, buscar-se-á no presente trabalho compreender e investigar as relações entre a participação popular e democracia na atualidade brasileira, propondo possíveis soluções para que a frágil situação ainda em estágio inicial não progrida para ameaças ao Estado Democrático de Direito, acarretadas por suposta atrofia da participação popular no âmbito político.

**Palavras-chave:** Brasil; democracia direta digital; desdemocratização; conselhos participativos.

**Abstract:** In the current institutional political context in Brazil, the prominence of virtual space as the main route of popular participation, coupled with the rampant fake news that take over social media, generates apprehension, considering the parallel weakening of effective instruments of popular participation, such as can be seen in the broadcast of news involving possible extinction of the Participatory Councils of Ministries. The new reality in which Brazilian politics and society is submerged brings with it concerns about the maintenance and improvement of the Democratic Rule of Law, given the uncertainties and risks of the media and social networks as the new “agora”, as well as the confusion of the contents posted in such places with public opinion. In view of the present problem, the present work will seek to understand and investigate the relations between popular participation and democracy in the present Brazilian situation, proposing possible solutions so that the fragile situation, still in its initial stage, does not progress to threats to the Democratic State of Law, brought about by supposed atrophy of popular participation in the political sphere.

**Keywords:** Brazil; digital direct democracy; dedemocratization; participate advice.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n2p60-79>

## A EXTINÇÃO DE CONSELHOS E FÓRUNS PARTICIPATIVOS PELO DECRETO N. 9.759/19: ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DESDEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL<sup>1</sup>

Gustavo Justino de OLIVEIRA\*

*“Quando vi a primeira árvore cair, meu pai estava ao meu lado. O barulho foi tão horrível que nem a presença dele impediu o meu susto. Chorei. Agora penso: teria sido pena?”*

*(Não verás país nenhum. LOYOLA BRANDÃO, Ignácio de.)*

*Sumário: 1. Contextualização e problemática. 2. Reascensão do liberalismo econômico e busca por uma agenda social conservadora: o ideário Bolsonarista, a “democracia direta digital” e a fragilização da participação popular. 3. Desdemocratização: sentido e vetores a partir de Charles Tilly (Democracy, 2007). 4. O Decreto nº 9.759/19, a extinção dos conselhos participativos e suas reações políticas, sociais e judiciais: a relevância da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Constitucionalidade nº 6.121-DF para a contenção judicial da fragilização da participação popular. 5. O Decreto nº 9.759/19, a extinção dos conselhos participativos e suas reações políticas, sociais e judiciais: a relevância da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Constitucionalidade nº 6.121-DF para a contenção judicial da fragilização da participação popular. Referências Bibliográficas*

### 1. Contextualização e problemática

No atual contexto político-institucional do Brasil, período inaugural do Governo Bolsonaro (2019-2022), a proeminência do espaço virtual como pretensa principal via de participação popular – democracia direta digital - aliada às desenfreadas *fake news*, que tomam conta das redes e mídias sociais, geram muita apreensão, sobretudo, quando consideramos o paralelo enfraquecimento dos tradicionais e

---

<sup>1</sup> Este artigo é a versão final do *paper* apresentado pelo autor no IV ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, de 10 a 13/09/2019, UFRGS, Porto Alegre (RS), ST15 – Representação, participação e democracia: a interação entre os conceitos, atores e instituições, intitulado “O lugar e o espaço da participação popular no Brasil de hoje: a fragilização da participação no contexto da (re)ascensão do liberalismo econômico e da busca pela implantação de uma Agenda Social Conservadora”. A Universidade de São Paulo financiou integralmente a participação do autor no evento.

\**Docente de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Doutor em Direito Administrativo pela USP, Pós-doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito de Coimbra (Portugal, 2008) e em Arbitragem Internacional pelo Max Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Hamburgo-Alemanha, 2013).*

efetivos instrumentos de democracia participativa<sup>2</sup> largamente empregados pela gestão pública brasileira no cenário pós-Constituição de 1988, por diferentes governos de diferentes partidos.

Com efeito, exemplo real dessa preocupação foi a edição do Decreto federal n. 9.759, de 11.04.19, que “*extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração federal direta, autárquica e fundacional*”, os quais originalmente seriam dados como extintos a partir de 28 de junho de 2019.

Da Exposição de Motivos de referido decreto, constata-se que as justificativas para a extinção dessas Instâncias Participativas-IPs se relacionam com desburocratização, simplificação administrativa, desregulamentação e contenção de gastos e despesas. No entanto, explicitamente reconheceu-se que uma das suas principais motivações foi a de conter a atuação de Grupos de Pressão, “*tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionados, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente*”.

Ora, esta justificativa revela-se resultado de um olhar equivocado sobre o que são, de fato e de direito, instrumentos e instituições participativas, pois em nenhum momento da excepcional trajetória emancipatória desses mecanismos na recente redemocratização brasileira se pretendeu contrapor - ou mesmo substituir - a representação política pela participação popular na gestão pública, ou mesmo pelo controle social, que muitas dessas instâncias acabam também por concretizar na estrutura estatal.

A novidadeira realidade em que política e sociedade brasileiras se encontram submergidas traz consigo preocupações quanto à manutenção e aprimoramento do Estado Democrático de Direito – riscos de desdemocratização - postas as incertezas e as inconsistências daquilo que, no atual contexto político-institucional, provavelmente tende a ocupar o lugar da participação popular: mídias e redes sociais como a “nova ágora”,<sup>3</sup> bem como a imprecisa equiparação dessas com o conceito de “opinião pública”. Esclareça-se: trata-se de conceitos e espaços totalmente distintos, sendo que os conteúdos postados em redes e mídias sociais, sobre determinado tema ou proposta política, jamais representam ou confundem-se com o que compreendemos por “opinião pública”, compondo, quando muito, uma parte dessa.

---

<sup>2</sup> Sobre democracia participativa contemporânea, cf. entre outros GAUDIN, Jean-Pierre. *La démocratie participative*. 2. éd. Paris: Armand Colin, 2013 e GOURGUES, Guillaume. *Les politiques de démocratie participative*. Grenoble: PUG, 2013.

<sup>3</sup> Para Yascha MOUNK, “*em anos recentes, foram os populistas que exploraram melhor a nova tecnologia para solapar os elementos básicos da democracia liberal. Desimpedidos das coibições do antigo sistema midiático, eles estão preparados para fazer tudo que for necessário para serem eleitos – mentir, confundir e incitar o ódio contra os demais cidadãos*” (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 183).

Diante dessa problemática incandescente, temos de procurar investigar e compreender as relações entre a participação popular, o controle social e a democracia na atualidade brasileira, propondo possíveis soluções para que esse falso antagonismo – felizmente ainda em estágio inicial – não progrida para ameaças ao Estado de Direito Democrático, acarretadas pela atrofia da participação popular e do controle social, no âmbito político e da gestão pública brasileira.

Com suporte na matriz analítica e pragmática de democracia construída pelo norte-americano Charles TILLY (*Democracy*, 2007), pretende-se examinar neste trabalho se efeitos, repercussões, impactos e desdobramentos do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 – editado pelo Governo Bolsonaro com o fim de extinguir inúmeros Conselhos Participativos existentes da Administração Pública Federal – podem ser enquadrados como eventos precursores e/ou indicativos de um processo maior de desdemocratização, o qual estaria atualmente em marcha no Estado Brasileiro. É que, nas palavras de TILLY, “*a democratização é um processo dinâmico que sempre permanece incompleto e que sempre corre o risco de ser revertido – de ser convertido em desdemocratização*” (TILLY, 2013, p. 13).<sup>4</sup>

Ao final, a partir dos episódios políticos, jurídicos e sociais relacionados ao referido ato normativo federal, procurar-se-á extrair sinalizações e prospecções acerca do lugar e do espaço da participação popular no Brasil de hoje.

## **2. Reascensão do liberalismo econômico e busca por uma agenda social conservadora: o ideário Bolsonarista, a “democracia direta digital” e a fragilização da participação popular**

A onda de neoconservadorismo<sup>5</sup> – possível síntese da reação ao *Welfare State*, à contracultura e à nova esquerda – que atingiu diversas partes do globo, alcançou também o território brasileiro, corporificando-se por meio da eleição de Bolsonaro (2019-2022), do Partido Social Liberal-PSL, ao cargo de Presidente da República.

Uma das maiores bandeiras de campanha do Presidente eleito foi a promessa da implantação de um contexto de *Lei e Ordem* no Brasil, contrapondo-se ao modelo que vinha sendo adotado pelos governos anteriores, os quais – na opinião das novas lideranças políticas – eram aparentemente mais permissivos quanto a diversos

---

<sup>4</sup> Utilizou-se também no presente trabalho a versão original em inglês desta obra (TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

<sup>5</sup> Para Silvio Luiz de ALMEIDA, “*a ideologia neoconservadora possui muitos matizes que se manifestam em uma profusão de autores e diferentes concepções (...) As origens do conservadorismo clássico podem ser encontradas no século XVIII, com destaque para as obras de Edmund Burke, Joseph de Maistre e Louis de Bonald. Esses autores têm em comum essencialmente a defesa de valores e instituições tradicionais diante da ameaça trazida pelas revoluções liberais – no caso, as revoluções americana e francesa (Idem Ibidem). (...) Para os neoconservadores, a ruptura com as bases que permitiram a consolidação da sociedade ocidental fez com que fossem apagadas as diferenças naturais existentes entre os indivíduos. Diferenças de classe, entre os sexos e até mesmo as raciais sempre fizeram parte da ordem social; abandonar essas diferenças em prol de uma ilusória ‘sociedade sem classes’ levaria a uma degradação cultural sem precedentes*” (ALMEIDA, 2018. p. 27-32. p. 27-28).

aspectos negativos, a exemplo de crimes tal como a corrupção, ou imoralidades, a exemplo da deturpação do conceito tradicional de família.

Importa notar que por bolsonarização da sociedade brasileira, Esther SOLANO entende como “*fenômeno complexo e multifatorial que irrompeu nossa realidade com muita força*”. Sintetizando seus principais elementos – os quais em seu conjunto seriam “*altamente corrosivos para a democracia*” (ibidem), a autora elenca (i) a retórica antissistema e a instrumentalização dos anseios de renovação política, (ii) o louvor a uma justiça messiânica, (iii) o antipartidarismo, (iv) a visão do adversário político como inimigo a ser aniquilado e (v) o anti-intelectualismo (SOLANO, 2019, pp. 307-321; pp. 319-320).<sup>6</sup>

Ademais, o Bolsonarismo internaliza e propaga, como um dos ideais da “nova direita”, a proposta de um novo modelo econômico reducionista do Estado - mais entrosado com o chamado liberalismo - também contraposto ao modelo anteriormente adotado, que apostava que um eficiente projeto de País englobava um Estado hipertrofiado e repleto de atribuições, voltado a um desenvolvimento socioeconômico emancipatório.

Assim, a inédita realidade política que paira sobre o Brasil, a qual se pauta por uma conjunção de liberalismo econômico e neoconservadorismo social,<sup>7</sup> abarca uma grande dúvida sobre o lugar e o espaço da participação social e das instituições participativas na estrutura do Estado.

Na lição de Adrian GURZA LAVALLE, a participação pode ser definida como, “*a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais*” (LAVALLE, 2011, p. 33). No âmbito da relação da administração pública democrática e a efetivação de direitos fundamentais, a participação na esfera administrativa, especialmente no âmbito de implantação de políticas públicas, envolve enorme relevância na busca pela efetivação de direitos fundamentais, o que é essencial para o aperfeiçoamento da *ação administrativa*, especialmente no que tange à sua implementação, execução e posteriores impactos.<sup>8</sup>

Todavia, a feição da participação popular na esfera pública vem mudando radicalmente, inovando-se a partir do desenvolvimento do mundo digital, tendo a internet se tornado uma verdadeira “ágora”, abrangendo palanques e púlpitos virtuais nos quais se dissipam ideias sem qualquer controle ou contenção de conteúdo, o que muitos tem denominado “democracia direta digital”.

---

<sup>7</sup> Esta atual simbiose entre liberalismo e neoconservadorismo no Governo Bolsonaro certamente será tema de análise necessária. Todavia, por ora, parece assistir razão a Silvio Luiz ALMEIDA para quem “*em momentos de crise, em que é preciso ‘conservar o que concretamente deve ser conservado’, os liberais podem se tornar reacionários*” (Op. Cit., p. 30).

<sup>8</sup> Cf. OLIVEIRA, 2008.

Notório exemplo pode ser demonstrado na própria participação de Jair Bolsonaro no pleito eleitoral, o qual, no primeiro turno, com somente alguns segundos de horário eleitoral nas mídias tradicionais, alcançou 49.276.990 votos (46,03%), enquanto Geraldo Alckmin (Partido da Social Democracia Brasileira), com o maior horário eleitoral da rodada (praticamente cinco minutos), alcançou somente 5.096.744 votos (4,76%). O fato reportado demonstra que a rede mundial de computadores, especificamente as redes sociais, provavelmente tem muito a ver com o crescimento da pauta protetiva de costumes, em detrimento dos movimentos pró-direitos.<sup>9</sup>

Em verdade, a internet, muito em razão da liberdade existente em seu espaço, tornou-se a válvula de escape para diversos grupos radicais, como neofascistas e outros de extrema direita, até então silenciados nas mídias tradicionais e mais atuantes na *deep web*. São esses grupos que se utilizam de instrumentos como as *fake news* para irradiar temor e ódio pela sociedade, instigando as pessoas a externalizarem opiniões de cunho conservador e autoritário, direcionadas ao apoio de um determinado modelo de Estado que, aparentemente, não pretende privilegiar a manutenção de canais de diálogos com a sociedade como um todo, mas somente com um séquito de apoiadores.

Com efeito, as ideias de cunho conservador disseminadas pelas mídias sociais, por vezes, têm gerado contradições no Brasil de hoje.

Exemplificando, grande parte do eleitorado de Bolsonaro aparentemente não enxerga com bons olhos programas sociais como o “Bolsa Família” ou “Minha Casa, Minha Vida”, desferindo-lhes diversas críticas, tais como a sua contribuição para o não desenvolvimento econômico do Brasil, em razão do vultoso gasto público neles envolvido. De outro lado, políticas sociais de perfil não identitário começam a ser gestadas no núcleo duro do Governo, como a sinalização da Pastora Damares Alves, à frente do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que pretende aprovar o Estatuto do Nascituro para minorar as hipóteses de prática de aborto e, ainda, oferecer para as mulheres com gravidez fruto de estupro, uma espécie de auxílio financeiro pago pelo Estado, a fim de coibir, mesmo em tais hipóteses, a interrupção da gestação.<sup>10</sup> Estas “novas políticas” parecem receber maior apoio do eleitorado vencedor nas eleições presidenciais de 2018, justamente pelo fato de não ter nenhum perfil identitário.<sup>11</sup>

Nessa linha, o ambiente virtual, compreendido como “o” espaço de debate político, participação popular e controle social, mostra-se preocupante e debilitador da democracia, posta a alienação e a desinformação por parte daqueles que utilizam a *internet* como fonte exclusiva ou majoritária de obtenção de informações.

---

<sup>9</sup> <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/apuracao/presidente.ghtml>

<sup>10</sup> <https://exame.abril.com.br/brasil/damares-alves-defende-bolsa-a-mulheres-estupradas/>

<sup>11</sup> Sobre os desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias, cf. LILLA, 2018.

Pior do que isso, a disseminação de notícias falsas na internet com a intenção predominante de induzir o emissário a erro, debilita a participação popular e, conseqüentemente, a própria democracia e seus controles sociais.<sup>12</sup> Abre espaço para emergência de estruturas de governo, a um só tempo, desdemocratizantes e antidemocráticas,<sup>13</sup> de modo que uma suposta plenitude de liberdade de expressão pode se converter, rapidamente, em um poço de degradação das conquistas históricas que resultaram nos preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 e no próprio Estado de Direito Democrático.<sup>14</sup>

Feitas estas ponderações, a partir do sentido de desdemocratização conferido por Charles TILLY (*Democracy*, 2007), vamos analisar se os efeitos, repercussões, impactos e desdobramentos do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 - editado pelo Governo Bolsonaro com o fito de extinguir inúmeros Conselhos Participativos existentes da Administração Pública Federal – podem ser enquadrados como eventos precursores e/ou indicativos de um processo maior de desdemocratização, cujo efeito mais nefasto seria o de fragilizar ou aniquilar a participação popular na gestão pública, ao menos em seu contexto de trajetória ampliada e ascendente que se verificava no últimos anos no Brasil.

### 3. Desdemocratização: sentido e vetores a partir de Charles Tilly (*Democracy*, 2007)

Em sua obra *Democracy*, Charles TILLY agrupa e densifica os seus estudos sobre os processos gerais que causam a democratização e a desdemocratização. A análise é feita através de narrativas analíticas e comparações de múltiplos regimes, principalmente desde a segunda guerra mundial. Os processos centrais analisados são: (i) a integração de redes de confiança na política pública; (ii) o isolamento da políti-

---

<sup>12</sup> Para que um mau uso do meio virtual não venha a tornar desvairada a produção de divulgação em massa de conteúdos inverídicos, faz-se necessária uma regulamentação mais ostensiva do ambiente eletrônico, a fim de coibir *fake news*, questão que já se mostra em pauta no âmbito do Poder Legislativo Federal, tal como se observa nos Projetos de Lei nº 8.592/2017 ([http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?jsessionid=D3F626158AEB6091632DE41D47EFEA51.proposicoesWebExter-no2?codteor=1597578&filename=PL+8592/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=D3F626158AEB6091632DE41D47EFEA51.proposicoesWebExter-no2?codteor=1597578&filename=PL+8592/2017)), de autoria do Deputado Federal Jorge Corte Real (PTB-PE) e nº 7.604/2017 ([http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1556903&filename=PL+7604/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1556903&filename=PL+7604/2017)), de autoria do Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR).

<sup>13</sup> Sobre riscos contemporâneos à democracia e emergência de governos autoritários, cf. especialmente LEVITSKY; ZIBLATT, 2018 e SUNSTEIN, 2018. No Brasil, cf. CARDOSO, 2018 e *Democracia em vertigem*. Direção e Produção: Petra Costa. Brasil, Petra Costa, 2019. Disponível em: <https://www.netflix.com/watch/80190535?trackId=13752289&tctx=0%2C0%2C049a8384bfe23dda74d8a1022a4d0e9331176a5f%3A33a46e53caf1fe5abf63f418de0ef23de8aacb64%2C%2C>

<sup>14</sup> Como bem apontam Rogério B. ARANTES e Cláudio G. COUTO, “a Constituição brasileira não se limitou a estabelecer as regras do jogo, direitos fundamentais e estruturas cruciais do Estado, mas também enveredou pela constitucionalização de políticas que, muitas vezes, refletem interesses setoriais bastante específicos e controversos de grupos sociais, corporações profissionais e entes governamentais” (1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente.”. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela. *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13-50. p. 50).

ca pública em relação à desigualdade categórica e (iii) a supressão de centros de poder coercitivos autônomos.

TILLY, para tanto, utiliza da concepção de que democracia, democratização e desdemocratização são fenômenos interdependentes. Isto é, parte de uma perspectiva de que não faz sentido descrever a democracia como um sistema político ideal e, então, especificar as condições sob as quais tal sistema emerge e sobrevive.

O autor, assim, compreende a democratização como um processo dinâmico que, permanentemente, está incompleto e exposto ao risco de retrocesso - desdemocratização.

Sustenta, nessa linha, que, para descrever e explicar variações e mudanças na extensão e caráter da democracia, existe a necessidade de defini-la precisamente. Aponta que, implícita ou explicitamente, costuma-se escolher entre quatro abordagens de democracia: (i) constitucional; (ii) substantiva; (iii) processual/procedimental; (iv) e *process-oriented* (voltada para o processo).

Por entender a abordagem *process-oriented* a mais completa, o autor cita cinco critérios estipulados por Robert A. Dahl para qualificação democrática em uma associação de participação voluntária: (i) participação efetiva dos membros; (ii) igualdade de voto; (iii) entendimento esclarecido; (iv) controle da agenda e (v) inclusão dos adultos. Em seguida, o autor menciona os critérios que Robert A. Dahl utiliza para qualificar regimes nacionais como democráticos, os quais consistiriam em seis instituições: (i) representantes eleitos; (ii) eleições livres, justas e frequentes; (iii) liberdade de expressão; (iv) fontes alternativas de informação; (v) autonomia associativa; e, (vi) cidadania inclusiva.

Após a fixação de premissas referenciais à sua proposta de análise do contexto democrático de um país,<sup>15</sup> TILLY afirma que o grau de democracia deve ser julgado pela “*extensão na qual o Estado se comporta em conformidade com as demandas expressas por seus cidadãos.*” (TILLY, 2013, p. 27). E, a fim de mensurar a

---

<sup>15</sup> TILLY, apesar de reconhecer o valor da *check-list* de Robert A. Dahl, argumenta que não se trata de um parâmetro efetivo para o tipo de investigação que realiza, qual seja, a de avaliar e comparar diferentes graus de democratização. Assim, ainda que mantenha a abordagem “*process-oriented*” (voltada para o processo), o autor opta por utilizar outros critérios, estes mais compatíveis com a empreitada que realiza. O autor esclarece, a princípio, que adotará três ideias simples. A primeira é a de a um Estado único e razoavelmente unificado. A segunda é a de que chamara de cidadão aqueles que vivem sob a jurisdição do Estado- “*Democracy will then turn out to be a certain class of relations between states and citizens, and democratization and de-democratization will consist of changes in those sorts of relations.*” (TILLY, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 12). Em conjunto, explica que chamará de regimes o conjunto de relações entre estados e cidadãos. Por fim, a terceira ideia adotada é a de que o escopo será reduzido “*aos processos políticos públicos, não incluindo todas as transações, pessoais ou impessoais entre estados e cidadãos, mas considerando apenas as que visivelmente mobilizam o poder e a ação do Estado.*” (TILLY, Charles. *Democracia*. São Paulo: Vozes, 2013, p. 26).

democratização e a desdemocratização, deve ser verificado “*em que extensão essa conformidade está aumentando ou diminuindo.*” (TILLY, 2013, p. 27).

Nesse diapasão, TILLY afirma que a conformidade do comportamento estatal em relação ao que é demandado expressamente por seus cidadãos envolve, necessariamente, quatro outros juízos:

qual a extensão da manifestação desses conjuntos de demandas; o quanto equitativamente diferentes grupos de cidadãos experienciam a tradução de suas demandas em ação do Estado; em que extensão a própria extensão das demandas recebe proteção política do Estado; e o quanto o processo de tradução envolve ambos os lados, os Cidadãos e o Estado (TILLY, 2013, p. 27).

O autor chama esses elementos de “*amplitude, igualdade, proteção e caráter mutuamente vinculante das consultas*” (TILLY, 2013, p. 28).

Partindo dessa perspectiva simplificada, o autor atesta que “*a democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante*” (TILLY, 2013, p. 28). Enquanto “*a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante*” (TILLY, 2013, p. 28).

O autor pontua que os quatro elementos mencionados correspondem a quatro dimensões parcialmente independentes de variações entre os regimes:

1) Amplitude: “*contempla desde um pequeno segmento da população gozando de extensos direitos, enquanto outros são largamente excluídos dos processos políticos, até a ampla inclusão política de pessoas sob a jurisdição do Estado*” (TILLY, 2013, p. 28).

2) Igualdade: “*Varia desde uma grande desigualdade entre os cidadãos e dentro das categorias de cidadãos até uma extensiva igualdade em ambos os casos*” (TILLY, 2013, p. 28).

3) Proteção: “*varia de pouca até muita proteção contra a ação arbitrária do Estado*” (TILLY, 2013, p. 28).

4) Caráter mutuamente vinculante: “*Varia desde uma vinculação inexistente e/ou extremamente assimétrica até uma vinculação mútua*” (TILLY, 2013, p. 28).

Relacionando as quatro dimensões com os processos de democratização e desdemocratização, o autor adverte que

[u]ma movimentação real de um regime na direção dos polos mais elevados das quatro dimensões qualifica-se como democratização. Uma movimentação real na direção dos po-

los mais baixos qualifica-se como desdemocratização (TILLY, 2013, p. 29).

Feita a demarcação dos elementos e dimensões relacionados com o processo de desdemocratização, TILLY aponta que não se pode “*adotar checklists contendo componentes supostamente essenciais dos sistemas democráticos, como eleições competitivas ou uma imprensa livre*” (TILLY, 2013, p. 80), sob pena de se cair em “*comparações do tipo sim/não que buscam distinguir o que diferencia todas as democracias de todas as não democracias.*” (TILLY, 2013, p. 80).

No lugar dessa sistemática, o autor pontua que é necessário “*encontrar graus que indicam um movimento do regime rumo a um grau maior ou menor de democracia.*” (TILLY, 2013, p. 80). Nessa linha, indica os tipos de indicadores que poderiam ser utilizados:

*Extensão: aumento (redução) na proporção de categorias legais de comunicar queixas sobre desempenho governamental para altos funcionários.*  
*Igualdade: Declínio (aumento) na proporção de categorias legais definidoras de direitos e obrigações para os diferentes segmentos da população via-à-vis o Estado.*  
*Proteção: Redução (aumento) na proporção da população presa sem sentença judicial ou recurso legal.*  
*Consultas mutuamente vinculantes: Aumento (diminuição) das queixas dos cidadãos sobre a negação de benefícios legalmente obrigatórios resultam na entrega de benefícios.*  
(TILLY, 2013, p. 80)

Assim, para TILLY:

a comparação de casos em que a democratização ou desdemocratização ocorrem com casos semelhantes em que a democratização ou desdemocratização não ocorrem pode esclarecer o que temos de explicar. Mas isso não identificará as condições universais. Pelo menos ninguém as identificou, até o momento. (TILLY, 2013, p. 86-87).

Sem prejuízo desse posicionamento, afirma acreditar “*que alguns processos necessários promovem a democratização, e que reveses nesses processos promovem a desdemocratização.*” (TILLY, 2013, p. 87). Tornando mais clara a linha argumentativa, afirma que a democratização se desenvolve quando ocorrem mudanças em três áreas: “*redes de confiança, desigualdade categórica e centros de poder autônomos.*” (TILLY, 2013, p. 88).

Em linhas gerais define, assim, as três áreas cujos desenvolvimentos são apontados como imprescindíveis ao desenvolvimento democrático:

Redes de confiança são conexões interpessoais ramificadas, constituídas principalmente por laços fortes, no âmbito dos quais as pessoas dispõem de recursos e empreendimentos valiosos, importantes e de longo prazo, que de outro modo estariam sujeitos a malfazer, erros e falhas. (TILLY, 2013, p. 88).

Sustenta o autor que:

enquanto permanecem totalmente separadas dos regimes, as redes de confiança constituem obstáculos à democratização; seu caráter segregacionista impede o comprometimento de seus membros em empreendimentos democráticos coletivos. (TILLY, 2013, p. 88).

Assim, para TILLY:

Dois grandes processos que afetam as redes de confiança, portanto, estão na base da democratização: 1) a dissolução ou integração de redes de confiança segregadas e 2) a criação de redes de confiança vinculadas com a política (TILLY, 2013, p. 88).

Por seu turno, a desigualdade categórica:

significa a organização da vida social em torno de fronteira conjuntos inteiros de pessoas que diferem coletivamente de fronteira em suas oportunidades de vida, como é comumente o caso das categorias de gênero, raça, casta, etnia, nacionalidade e religião e como às vezes é o caso das categorias de classe social. Enquanto tais desigualdades se traduzem diretamente em diferenças categóricas em relação a direitos e deveres políticos, a democratização permanece impossível (TILLY, 2013, p. 89).

Por fim, os centros de poder autônomos:

*operam fora do controle dos processos políticos públicos e fora das interações regulares entre cidadãos e Estado. Eles podem incluir todas as conexões interpessoais que proporcionam aos atores políticos- tanto indivíduos e segmento da cidadania- com os meios para alterar (ou defender) as distribuições de recursos, da população, e das atividades dentro do regime. (TILLY, 2013, p. 90).*

Em suma, para o autor:

“Os processos de fomento da democracia envolvendo centros de poder autônomos incluem: 1) ampliação da participação, 2) equalização do acesso a recursos políticos e oportunidades fora do Estado, e 3) inibição do poder coerci-

tivo autônomo e/ou arbitrário, tanto dentro como fora do Estado” (TILLY, 2013, p. 90).

TILLY, relacionando os três processos necessários ao desenvolvimento da democracia com a democratização, sentencia que:

A democratização nunca ocorre sem pelo menos uma realização parcial de três grandes processos: a integração das redes de confiança interpessoais nos processos políticos públicos; insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e eliminação ou neutralização dos centros de poder autônomos, coercitivos e controladores, de modo a aumentar a influência de pessoas comuns sobre processos políticos públicos e ampliar o controle desses processos sobre a ação do Estado. (TILLY, 2013, p. 92).

Desse modo, torna-se inescapável, apoiando-se em TILLY, concluir que a desdemocratização avança em cenários nos quais se diminui a participação popular, torna-se desigual o acesso aos recursos políticos e não há inibição dos poderes coercitivos autônomos. Assim, a presença desses processos em um Estado, cumulativamente ou não, indica a sua desdemocratização.

O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, ao extinguir inúmeros Conselhos Participativos existentes da Administração Pública Federal, funciona como um forte indicativo de que o Estado brasileiro se encontra em um processo de desdemocratização, pois significa a restrição da participação política dos cidadãos.

#### **4. O Decreto n.º 9.759/19: a extinção dos conselhos participativos e suas reações políticas, sociais e judiciais: a relevância da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Constitucionalidade nº 6.121-DF para a contenção judicial da fragilização da participação popular**

A edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, deu origem a muito estardalhaço e polêmicas dos mais diversos matizes, gerando reações e mobilizações envolvendo Legislativo, Judiciário, Ministério Público Federal, Academia e sociedade civil.

Basicamente, determina o Decreto nº 9.759/19 em seu art. 1º: *“Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”*.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> No mesmo sentido que o Decreto nº 9.759/19, editou-se em 28 de maio de 2019 o Decreto nº 9.806, o qual altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Este Decreto merece um estudo à parte, mas para além da diminuição significativa de representantes de entidades ambientalistas no Conselho (art. 1º), inova ao estatuir que *“os representantes a que se refere o inciso VII do caput [entidades ambientalistas] terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato”*. É o que poderíamos nos referir como representatividade socioparticipativa aleatória.

Para os fins específicos do Decreto, colegiados seriam, nos termos do art. 2º, conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e “*qualquer outra denominação dada ao colegiado*”. Do elenco de exceções previstas no parágrafo único deste dispositivo – órgãos que não seriam incluídos no conceito de “colegiado”, por exemplo, comissões de sindicância e de processo disciplinar; comissões de licitação, etc - denota-se claramente que a intenção do Poder Executivo – inclusive explicitamente presente na Exposição de Motivos do Decreto – foi a de extinguir instâncias participativas de caráter consultivo e deliberativo, e não órgãos colegiados de competência eminentemente técnica, atinentes a tarefas típicas da organização administrativas.

Em sua versão original – pois em 30 de maio de 2019 foi editado o Decreto nº 9.812, alterando em diversos pontos e aspectos o conteúdo do Decreto nº 9.759/19, porém mantendo a finalidade extintiva dos “colegiados” – manifestam-se razões de cunho essencialmente burocrático e organizacional para a criação de novos colegiados na Administração Pública federal, os quais poderão ser instituídos por Decreto ou, em casos específicos, por Portaria.

Todavia, cumpre notar que se trata de novos colegiados que não têm a finalidade de viabilizar a participação popular na gestão pública – não são instâncias participativas (IPs) - e, portanto, colegiados eminentemente técnicos formados por representantes de órgãos e entidades administrativas, destituídos de perfil participativo consultivo ou deliberativo (art. 3º, caput e parágrafo único). Esta intenção fica patente quando, por meio do seu art. 10, revoga-se expressamente o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, o qual instituía a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, bem como regulamentava o uso e funcionamento de uma série de institutos e instituições participativas.

Nos termos do art. 5º, ainda em sua versão original, estatui-se que “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”. O art. 6º prevê a possibilidade de “recriação” de colegiados extintos em função do próprio Decreto nº 9.759/19, estabelecendo regras para a apresentação de propostas nesse sentido, no âmbito do Poder Executivo, ao passo que o art. 7º estabelece a Casa Civil como órgão competente para recebimento e encaminhamento dessas propostas, no caso de novos colegiados que tenham de ser objeto de atos da competência do Presidente da República (o que deveria ocorrer até 28 de maio de 2019).

Chama a atenção o fato de o Decreto em comento ter estabelecido a extinção dos colegiados até então existentes de modo açodado, sem ao menos ter sido realizado um “censo” dos colegiados em funcionamento. A despeito disso, prevê-se a necessidade de divulgação até 30 de agosto de 2019 de uma “*relação de colegiados*”

*existentes*”, nos termos do art. 8º do Decreto nº 9.759/19, sendo que “até 1º de agosto de 2019, serão publicados os atos, ou, conforme o caso, encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República as propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto” (art. 9º).

Inúmeras foram as reações contrárias imediatamente à edição do Decreto nº 9.759/19. E, como vem acontecendo nesses primeiros tempos de Governo Bolsonaro, se um ato normativo – geralmente do tipo Decreto – provoca reações negativas de instituições ou grupos da sociedade, edita-se um novo ato normativo, (i) amenizando seu teor, (ii) buscando-se melhor calibrar o seu conteúdo ou ainda (iii) reparar inconsistências de técnica normativa de ordem formal e/ou material, inclusive visando afastar eventuais ilegalidade e inconstitucionalidades que afloraram após a edição do ato normativo.<sup>17</sup>

Foi exatamente o que aconteceu no caso presente, pois o Decreto nº 9.812 foi editado no dia 30 de maio de 2019 justamente com as intenções acima indicadas, provavelmente com a finalidade de conter as reações negativas geradas pela edição do Decreto nº 9.759/19.

Como principais reações contrárias à edição do Decreto nº 9.759/19, observamos:

(i) Nota Técnica nº 02/2019/ASSREV-1ª CCR, emitida pela 1ª Câmara de Coordenação e Revisão (Direitos Sociais e Atos Administrativos em Geral) do Ministério Público Federal, em 16 de abril de 2019, na qual consta que “*parece sobressair uma aparente intenção governamental de se diminuir ou dificultar a participação popular direta nas discussões e deliberações que geram a atuação estatal*”; “*o controle social, a fiscalização da atuação estatal, a transparência e publicidade são, aparentemente, perdas sensíveis em um cenário de diminuição da participação social*”; e mais explicitamente, “*(...) é possível vislumbrar também uma segunda decorrência negativa do enfraquecimento das vias para a participação popular: o estabelecimento de uma exclusividade do exercício da democracia via representatividade formal do Poder Legislativo*”;

(ii) Projeto de Decreto Legislativo-PDL nº 113, apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados em 12 de abril de 2019, assinado pela bancada do Partido dos Trabalhadores-PT, visando sustar os efeitos do Decreto nº 9.759/19, nos

---

<sup>17</sup> A “sucessão de decretos” é um mecanismo que aparentemente vem sendo empregado em larga escala pelo atual Governo, talvez com a intenção de testar ou meramente estressar os limites de legalidade, constitucionalidade e legitimidade das bases do Estado de Direito Democrático. Em não havendo reações contrárias com a intensidade necessária para afastamento do ato normativo editado com tais vicissitudes, o ato normativo mantém-se e surte seus efeitos.

termos do art. 49, inc. V, da Constituição de 1988, por razões de ilegalidade e inconstitucionalidade, em que consta: “o esvaziamento e/ou a extinção desses órgãos, bem como a fixação de critérios que vão dificultar sua existência, não interessa à população brasileira, constituindo num verdadeiro desserviço à Nação e num elevado retrocesso social, o que é vedado pela Constituição Brasileira”;

(iii) Campanha #OBPC – O Brasil Precisa de Conselhos, promovida pela rede acadêmica *Democracia & Participação*, principalmente em sua plataforma eletrônica <https://democraciaeparticipacao.com.br>, formada por pesquisadores e pesquisadoras de diversas instituições e Estados brasileiros, que se dedicam aos estudos sobre Participação e a Democracia no Brasil, abertamente contrária ao conteúdo e efeitos do Decreto nº 9.759/19, com a divulgação de vídeos, canal no YouTube, manifestos e depoimentos calcados na ideia de que “acabar com os conselhos é enfraquecer a Democracia”; e finalmente

(iv) A propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADIn nº 6.121-DF no Supremo Tribunal Federal-STF, pelo Partido dos Trabalhadores-PT, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 9.759/19 - mormente artigos 1º, par. único, I e 5º - com base em diversos argumentos, incluindo “a violação ao princípio da participação popular, uma vez que extingue instituições que garantem a efetividade da democracia participativa”.

Após a manifestação do Ministro Marco Aurélio de Mello, no dia 23 de abril de 2019, o Ministro Relator da ADI nº 6.121-DF (“considerada a urgência da causa de pedir lançada na peça primeira e levando em conta o previsto no artigo 5º do Decreto nº 9.759/2019, cumpre submeter ao Plenário o pedido de implemento de liminar”), o feito foi pautado para julgamento no dia 12 de junho de 2019, pelo Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli.

Em seu parecer obrigatório, a Procuradoria-Geral da República observou que “Diante todo o exposto, na espécie, há elementos que indicam a presença do *fumus boni iuris*, pois a **ausência de prévio mapeamento estatal a respeito dos colegiados essenciais à consecução das políticas públicas prioritárias gera insegurança jurídica** (art. 5º-XXXVI da CF) e **compromete a democracia participativa** consubstanciada no controle social inerente ao Estado Democrático de Direito (arts. 1º a 4º da CF)”. (grifos originais)

No dia 13 de junho de 2019, o Plenário do STF, por maioria, deferiu parcialmente a Medida Cautelar da ADI nº 6.121-DF “suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar,

até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência ‘sobre a competência ou a composição’, e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar”.

Portanto, por 6 (seis) votos a 5 (cinco) no julgamento da ADI nº 6.121-DF prevaleceu como corrente majoritária, formada a partir do voto do Ministro Relator, o entendimento segundo o qual não podem ser extintos por Decreto os colegiados que tiverem sido criados por lei.

O Ministro Relator Marco Aurélio de Mello sustentou em seu voto que “é nítida a tentativa empreendida pelo chefe do Executivo de escantear o Legislativo de tal processo. (...) Os fins não justificam os meios. A louvável preocupação com a racionalização do funcionamento da máquina pública e a economia dos recursos públicos não legitima atropelos, atalhos à margem do figurino legal”.

A outra corrente, ao final considerada vencida, foi inaugurada por voto do Ministro Edson Fachin, é era aberta e totalmente contrária à extinção de colegiados participativos pela via do Decreto do poder Executivo, fossem colegiados instituídos por lei ou por decreto. Em seu voto, Ministro Fachin asseverou que:

a abertura à participação do povo nos canais institucionais de formação da vontade estatal não só não é vedada pela Constituição, mas encorajada, como é possível compreender-se de suas disposições acima citadas. Assim, não antevejo a extinção de um número inestimável de colegiados que operam dentro da estrutura governamental, e que fomentam a participação social nos assuntos de interesse de toda a população, como medida razoável e democrática, nem mesmo diante do argumento de racionalização das despesas administrativas.

Mais à frente, prossegue Ministro Fachin sustentando que:

De fato, ao determinar a extinção de inúmeros colegiados até o dia 28 de junho de corrente ano, sem indicar com precisão quais efetivamente serão atingidos pela medida, não é apenas do desaparecimento de um sem número de órgãos que se trata, mas sim da extinção do próprio direito de participação da sociedade no governo, implicando verdadeiro retrocesso em tema de direitos fundamentais, algo já compreendido por este Tribunal como constitucionalmente vedado.

Para além da importância ínsita da decisão cautelar proferida na ADI nº 6.121-DF, em que foi ressaltado o caráter incontestado da democracia participativa como base constitucional do Estado de Direito Democrático, este julgamento é emblemático por suspender – ainda que provisoriamente até decisão final da ADI – um ato normativo editado pelo Governo Bolsonaro, em face do reconhecimento de que a edição de um Decreto operou agressão direta a princípios fundamentais democráticos previstos na Constituição de 1988.<sup>18</sup>

Percebe-se que as reações contrárias à edição do Decreto nº 9.759/19 foram inúmeras e muito contundentes, motivando inclusive o controle de constitucionalidade de referido ato normativo. A decisão proferida pelo Plenário do STF foi forte o suficiente para balizar e parametrizar, em termos de precedente judicial da Corte Constitucional brasileira, a atuação normativa do Poder Executivo em respeito às bases constitucionais da democracia participativa no Brasil. Além

---

<sup>18</sup> Esta decisão do STF também é emblemática no contexto atual por demonstrar a essencialidade da atuação do Poder Judiciário em cenários de emergência de eventuais governos populistas, os quais muito frequentemente estressam e procuram desconsiderar os poderes constituídos e os limites constitucionais que têm por função o controle do Poder Executivo. É a função contramajoritária das decisões das Cortes Constitucionais, relevantíssima em contextos populistas e autoritários. Não obstante seja possível identificar algumas características centrais do conceito de populismo, este se apresenta de maneira concreta das mais variadas formas. Em primeiro lugar, pode se fundar tanto em premissas esquerdistas quanto direitistas. Regra geral, ao menos teoricamente, o populismo de esquerda rejeita o liberalismo clássico e o neoliberalismo como meios de realização econômica do bem-estar social, tendo como principal alvo de ataque as elites econômicas presentes em determinado contexto. Por sua vez, é característico do populismo de direita o questionamento a princípios liberais de ordem política, como, por exemplo, a igualdade entre os indivíduos, o que muitas vezes se traduz em exclusões fundadas em uma suposta identidade nacional. Sobre a temática, cf. ARATO, Andrew. Populism, Constitutional Courts and Civil Society. SSRN Electronic Journal, January 2017. Disponível em: <http://politicalscience.ceu.edu/sites/politicalscience.ceu.hu/files/attachment/event/2491/populismthecourtsandcivilsocietygpdf.pdf>. Acesso em: 27/06/2019; BERLIN, Isaiah. To define populism. *The Isaiah Berlin Virtual Library*. Disponível em: <http://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>. Acesso em: 24/06/2019; BUGARIC, Bojan. The two faces of populism: between authoritarian and democratic populism. *German Law Journal* (2019), 20; CHUEIRI, Vera Karam; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e Democracia – Soberania e Poder Constituinte. *Revista Direito GV*, 6(1), jan-jun, 2010; DAHL, Robert. Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. *Journal of Public Law*, 279 (1957); DALY, Tom Gerald. Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro. *Law and Ethics of Human Rights (LEHR) Journal*, 2-3 January 2019. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3350098> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3350098>. Acesso em: 23/06/2019; FRIEDMAN, Nicholas. The Impact of Populism on Courts: Institutional Legitimacy and the Popular Will. *The Foundation for Law, Justice and Society*, Feb. 2019; Human Rights Watch. *Venezuela: Chávez Allies Pack Supreme Court*. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2004/12/13/venezuela-chavez-allies-pack-supreme-court>. Acesso em: 26/06/2019; JAMES, Daniel. Os antecedentes: o peronismo e a classe trabalhadora, 1943-1955. In.: ROLLEMBERG, Denise; QUADRAT, Samantha Viz. (orgs.) *A construção social dos regimes autoritários: Legitimidade, consenso e consentimento no século XX: Brasil e América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 317-319; LACEY, Nicola. Populism and the rule of law. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 15, October, 2019; MOUFFE, Chantal. The “End of Politics” and the Challenge of Right-Wing Populism. In.: PANIZZA, Francisco. (ed.) *Populism and the Mirror of Democracy*. New York, London: Verso, 2005, p. 56; NOVAK, Benjamin; KINGSLEY, Patrick. *Hungary Creates New Court System, Cementing Leader’s Control of Judiciary*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/12/12/world/europe/hungary-courts.html>. Acesso em: 26/06/2019 e TUSHNET, Mark. *Varieties of populism*. *German Law Journal* (2019), 20, entre outros.

disso, representa esta decisão uma contenção judicial explícita absolutamente contrária à fragilização da participação popular no país.

A seguir, em sede de conclusão do presente trabalho, para intentar vislumbrar tendências acerca do lugar e do espaço da participação popular no Brasil de hoje, vamos analisar se os efeitos, repercussões, impactos e desdobramentos do Decreto nº 9.759/19 podem ser enquadrados como eventos precursores e/ou indicativos de um processo maior de desdemocratização.

##### **5. SINALIZAÇÕES FINAIS: A EXTINÇÃO DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS PELO DECRETO Nº 9.759/19 ENQUADRA-SE COMO FATO INDICATIVO DA FRAGILIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DE DESDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL?**

O estudo e análise minuciosa do lugar e do espaço da participação no Brasil atual tornam-se indispensáveis, sobretudo, quando se observa certa proatividade do Governo em exercício para enfraquecer mecanismos efetivos de participação popular, como ocorre com a extinção dos Conselhos Participativos por meio do Decreto nº 9.759/19.

Com isso, passa a ser necessário sim defender o lugar e o espaço da participação popular, não somente na Administração Pública, mas na sociedade brasileira, em nome da continuidade da democracia, de modo a elidir a crescente substituição errônea dos efetivos instrumentos de participação popular no Estado pelas redes e mídias sociais, uma vez que a atuação e o conteúdo emanados dessas redes eletrônicas jamais poderão ser assimilados ou equiparados à atuação e conteúdo propagados pela opinião pública.

A conjunção de liberalismo econômico com o neoconservadorismo na atualidade brasileira vem representando ameaças concretas de forte distorção do exercício e da garantia constitucional da participação popular, a qual pode desencadear processos de desdemocratização e danos efetivos à democracia, mormente se não forem fixados limites nesta “nova ágora” que o ambiente virtual vem se tornando.

Além disso, deve-se evitar que as tradicionais e legítimas instituições participativas que decorrem diretamente da Constituição de 1988 (as quais não são e nunca foram monopólio de uma dada corrente ou partido político e que, obviamente, também têm seus defeitos e desafios) sejam enfraquecidas por políticos que parecem não mensurar adequadamente a importância histórica da atuação da vontade soberana do povo, em prol dos rumos do Estado, para além da representatividade política.

A despeito da suposta tensão “eficiência administrativa” *versus* “legitimidade participativa” - explicitamente mencionada em sua Exposição de Motivos datada de 11 de abril de 2019, e que, decidida em prol da racionalização administrativa (eficiência) e da democracia representativa justificariam a extinção de Conselhos Participativos - o estudo e a análise do caso do Decreto nº 9.759/19 denota sim

um prenúncio de movimento de desdemocratização da Administração Pública federal no Governo Bolsonaro, no sentido de se promover a fragilização da participação popular no país e possível tentativa de retrocesso da trajetória ascendente e emancipatória da democracia brasileira, felizmente reconhecida e contida pela decisão do STF no julgamento da ADI nº 6.121-DF (13.06.2019).

Nesse sentido, sobretudo a partir da matriz analítica e pragmática de democracia proposta por TILLY, observa-se que efeitos originários, repercussões, impactos e desdobramentos do Decreto nº 9.759/19 podem sim ser enquadrados como eventos precursores e/ou indicativos de um processo maior de desdemocratização em curso no Governo Bolsonaro, notadamente por 3 (três) razões:

1. As redes de confiança em uma democracia como a brasileira não estão referidas exclusivamente a fundamentos de democracia representativa, mas também de democracia participativa, e por isso institutos e instâncias participativas não podem ser simplesmente alijados dos processos políticos e de exercício da ação pública, em nome de racionalização administrativa e economia de recursos públicos;

2. A desigualdade categórica é absolutamente reforçada com a extinção dos Conselhos Participativos, sobretudo se considerados os direitos de grupos minoritários da sociedade, e por isso extirpar estas instâncias participativas da organização administrativa representa um retrocesso democrático agudo e significativo, pois não necessariamente estas minorias terão voz ou estarão representadas no Governo e no Parlamento<sup>19</sup> (democracia representativa), e

3. Os centros de poder autônomo mencionados por TILLY devem ser contidos pela via do aumento da participação popular no exercício do poder, e igualmente por isso a extinção dos Conselhos participativos representa ameaça real de desdemocratização política, administrativa e social.

Precisamos continuar a investigar e a proteger as relações entre participação popular, representação política e controle social na democracia brasileira, de modo a analisar suas contínuas e dinâmicas interações. Este tema há de estar na Agenda Pública Brasileira em posição de destaque, para que seja possível propor soluções para que esta fragilização da participação - ainda em estágio inicial - não progrida para um estado de ameaça e larga desdemocratização do Estado Democrático de Direito no país, capitaneada por uma comunicação pública distorcida e predomínio opinativo das redes sociais e *fake news*, que jamais poderão substituir a participação popular e representar o que até aqui conhecemos como opinião pública e vontade popular.

---

<sup>19</sup> É que “a despeito de sua diversidade e da variação nos seus eventuais efeitos, conselhos operam como canais de representação extraparlamentar e deles se esperam pelo menos duas ordens de efeitos: racionalização das políticas e inclusão de grupos afetados pelas primeiras. Ambos os efeitos supõem um (sic) relação favorável com a redução da desigualdade” (GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 51-76; p. 73).

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz. Neoconservadorismo e liberalismo. In: GALLEGO, Esther Solano (Org.). O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 27-32.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Crise e reinvenção da política no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- Democracia em vertigem. Direção e Produção: Petra Costa. Brasil, Petra Costa, 2019. Disponível em: <https://www.netflix.com/watch/80190535?trackId=13752289&tctx=0%2C0%2C049a8384bfe23dda74d8a1022a4d0e9331176a5f%3A33a46e53caf1fe5abf63f418de0ef23de8aacb64%2C%2C>
- GAUDIN, Jean-Pierre. La démocratie participative. 2. éd. Paris: Armand Colin, 2013.
- GOURGUES, Guillaume. Les politiques de démocratie participative. Grenoble: PUG, 2013.
- GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 51-76.
- LAVALLE, Adrian Gurza. Participação – Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto (org.). A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. How democracies die. New York: Crown Publishing, 2018.
- LILLA, Mark. O progressista de ontem e o do amanhã. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela. A Carta: para entender a Constituição brasileira. São Paulo: Todavia, 2019.
- MOUNK, Yascha. O povo contra a democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. “Fórum administrativo: direito público”. Belo Horizonte, v. 8, n. 88, jun. 2008.
- SOLANO, Esther. A bolsonarização do Brasil. In: Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 307-321.
- SUNSTEIN, Cass R. (ed.). Can It happen here?: authoritarianism in America. New York: HarperCollins Publishers, 2018.
- TILLY, Charles. Democracia. Petrópolis: Vozes, 2013.
- \_\_\_\_\_. Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.