

O ataque aos conselhos gestores como estratégia de desdemocratização no governo Bolsonaro

The attack on management councils as a de-democratization strategy in the Bolsonaro administration

Nilo Carlos Bandeira Honda* 

Maurício Ferreira Silva** 

RESUMO

Este artigo discute o processo de desdemocratização no Brasil a partir do desmonte ativo propiciado pela elaboração do Decreto n. 9759 de abril de 2019 durante o governo de Jair Bolsonaro, que atuou sobre os colegiados da administração pública federal. A pesquisa foi realizada a partir de análise documental e revisão bibliográfica, resultando no entendimento de que o desmonte oriundo da medida funcionou de maneira seletiva junto à rede de proteção, tendo maior impacto nos conselhos das áreas sociais que protagonizavam embate programático com o governo. Além de precarizar o funcionamento dos conselhos que se estabeleceram após a Constituição de 1988, o ataque às representações da sociedade civil ampliou o nível de desdemocratização do país, ratificando o perfil autoritário e reacionário da gestão governamental.

Palavras-Chave: desdemocratização; Decreto n. 9759/2019; conselhos gestores; governo Bolsonaro; representação social.

ABSTRACT

This article discusses the process of de-democratization in Brazil based on the active dismantling brought about by the drafting of Decree no. 9,759 of April 2019 during the Jair Bolsonaro's presidency, which acted on the federal public administration collegiate bodies. The research was carried out based on document analysis and bibliographic review. The results indicate that the dismantling resulting from this measure worked selectively within the protection network, having a greater impact on the councils of social areas that were involved in a programmatic clash with the government. In addition to making the functioning of the councils that were established after the 1988 Constitution precarious, the attack on civil society representations increased the level of de-democratization in the country, ratifying the authoritarian and reactionary profile of government management.

Keywords: de-democratization; Decree 9,759; management councils; Bolsonaro administration; social representation.

ARTIGO

<https://doi.org/10.12957/rep.2024.88513>

*Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social e Território (POSTERR) da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), Cruz das Almas, BA - Brasil. E-mail: bandeirahonda@ufrb.edu.br.

**Professor do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Território (POSTERR) da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), Cruz das Almas, BA - Brasil. E-mail: mauriciosilva@ufrb.edu.br.

Como citar: HONDA, N. C. B.; SILVA, M. F. O ataque aos conselhos gestores como estratégia de desdemocratização no governo Bolsonaro. *Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 57 Especial, pp. 94-106, dez, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2024.88513>

Recebido em 17 de setembro de 2024.

Aprovado para publicação em 28 de outubro de 2024.

Responsável pela aprovação final:
Monica de Jesus César



© 2024 A Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Introdução

O comportamento estatal, em torno das políticas sociais, no Brasil, atravessou etapas distintas, adequadas aos contextos políticos, sociais e econômicos nacionais e internacionais. A partir da década de 1930, o país apresentou iniciativas de perfil corporativo, caritativo e filantrópico. No final da ditadura militar, evidencia-se um perfil focado na reafirmação dos direitos sociais como preceito da cidadania, que foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Silva; Jaccoud; Beghin, 2005). Portanto, foi a partir da Constituinte de 1988 que uma nova era democrática se instaurou no Brasil e com ela a expectativa de uma participação popular mais ativa nas deliberações políticas, tendo em vista uma nova perspectiva de espaços públicos ampliados e acessíveis à sociedade civil.

As chamadas instituições de participação popular, das quais fazem parte os conselhos de políticas públicas, foram concebidas como uma forma de democracia participativa, resultado de um ciclo de organização e maturidade dos movimentos sociais. A iniciativa, que se desenvolveu, sobretudo, durante os governos progressistas do início do século XXI, disponibilizou instrumentos de deliberação e controle social para a sociedade civil e, logo, os conselhos inseriram-se como instâncias de decisão, com a finalidade de promover, no âmbito da gestão das políticas públicas, um novo patamar no que diz respeito às relações entre Estado e sociedade, na implementação, gerenciamento e execução das políticas públicas.

Contudo, a ascensão do governo interino de Michel Temer (2016-2018) após a deposição de Dilma Rousseff da Presidência da República, em 2016, estabeleceu um novo cenário. As reformas impopulares em torno de direitos sociais e do orçamento público impactaram a rede de proteção social, sobretudo no que tange à organização da administração pública. Iniciou-se, assim, um contexto de retrocesso das conquistas oriundas dos governos progressistas, que se consolidou na gestão seguinte. De perfil reacionário, o governo de Jair Bolsonaro emplacou medidas de desmonte da estrutura que envolvia as políticas públicas, retratando uma mudança de rumo político para o Estado brasileiro, com agravante afastamento dos princípios basilares e pactos consagrados pela Carta Constitucional de 1988.

A principal medida nesse sentido foi a edição do Decreto nº 9759 de abril de 2019 (Brasil, 2019), que previa a revogação imediata de todos os colegiados que foram criados via decreto e limitava a criação de órgãos colegiados no âmbito da administração federal, incluindo muitos que contavam com a presença da sociedade civil. Sob o argumento de desburocratização e eficiência da administração pública, o governo investiu contra a representação popular nos conselhos, reduzindo-os em termos de composição, gerando sucateamento e dificuldade de funcionamento para os que permaneceram ativos. O que

aqui denominamos como desmonte ativo (Bauer e Knill, 2014) visa mostrar a desestruturação de um campo de participação ativa da sociedade organizada, de forma seletiva, uma vez que os principais alvos foram direcionados às áreas de maior embate programático com o governo, pois essa manobra foi utilizada por Bolsonaro como instrumento de reafirmação ideológica junto à sua base de apoiadores.

O artigo em tela resulta de pesquisa qualitativa desenvolvida no âmbito da Pós-Graduação de Política Social e Territórios da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; baseada em análise documental e revisão bibliográfica. O texto está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta parâmetros analíticos da relação estabelecida pelo processo de democratização das políticas públicas no Brasil. A segunda aborda os fatores históricos propiciadores da mudança de perspectiva em torno da representação social nos conselhos gestores. Por fim, a última seção apresenta o diagnóstico do desmonte ativo provocado pelo Decreto n. 9759/2019.

Democracia e políticas públicas no Brasil

O debate público sobre a questão democrática no Brasil foi afetado pelos percalços autoritários impostos por conturbados períodos de seu processo histórico. Com isso, a efetivação de uma sociedade plural, representativa e com instituições sociais consolidadas demorou a se efetivar. Pelo contrário, mesmo o sufrágio universal, categoria central para o estabelecimento da conceituação de uma sociedade democrática, precisou ser adequado a situações de conformidade autoritária, como no caso do bipartidarismo do regime militar.

Definir um regime como democrático pressupõe algumas categorias centrais. Em uma perspectiva simplificada, nos mostra Charles Tilly (2013, p. 28), “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes”. Entende-se assim, portanto, que o papel desta relação de troca entre os atores sociais e as instituições que os representam são fundamentais à constituição de um regime democrático. Tais relações se manifestam, sobretudo, através dos canais de participação abertos no processo de gestão. O contrário disso gera, por consequência natural, o que Tilly denomina como desdemocratização, ou seja, “um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante” (Tilly, 2013, p. 28).

Por essência autoritária, o regime militar fechou canais de participação existentes no embrionário retorno à democracia após o fim do Estado Novo. Este movimento de desdemocratização ocorreu a partir, sobretudo, da instauração de legislações restritivas (ausência de mecanismos de consulta popular, imposição do sistema bipartidário, censura, perseguição política aos opositores, fossem eles atores sociais ou instituições representativas). Esses fatores, atrelados a um forte e intimidador aparato de segurança que

sobrevivia nas entranhas do sistema, impediu a organização da sociedade civil de forma ampla. Apenas a partir do processo de abertura política no início da década de 1980 foi possível repensar os mecanismos de ampliação da participação. A pressão social e a reorganização das forças de defesa da democracia impulsionaram a criação de uma nova carta constitucional para recriar, ou mesmo inaugurar, um novo contrato social.

Portanto, o processo constituinte de 1988 representou a eclosão de uma nova era democrática conduzida por preceitos institucionais capazes de sanar o anseio à participação popular mais ativa nas deliberações políticas, tendo em vista a perspectiva de espaços públicos mais amplos e acessíveis à sociedade civil. Esta noção de espaço público e de participação mais ativa encontrou guarida na Carta Constitucional em função, sobretudo, da ação de diversos movimentos sociais. Por este entendimento, os espaços públicos adquirem a conotação de “instâncias deliberativas que reconhecem e dão voz a novos atores e questões, que não são monopolizadas por nenhum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneas, ou seja, refletem a pluralidade social e política” (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006, p. 23 – tradução própria).

A Constituição Federal sacramenta, assim, os esforços da sociedade civil na institucionalização dos instrumentos de participação a partir de uma nova ótica em torno do espaço público. Em termos organizativos, configuraram-se as denominadas instituições de participação popular das quais fazem parte os conselhos de políticas públicas enquanto resultado do ciclo de expansão e solidez dessas instâncias participativas, que foram colocadas à disposição da sociedade como suporte de deliberação e controle social em face da máquina estatal. Em suma, tais conselhos surgiram como instâncias de decisão, com a finalidade de promover, no âmago da gestão das políticas públicas, um novo patamar no que diz respeito às relações entre Estado e sociedade, na implementação, gerenciamento e execução das políticas públicas. Esta orientação determinará a ação estatal a partir da década de 1990.

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. (Gohn, 2006, p. 7).

A década de 1990 foi protagonizada por dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que, inserido em um amplo contexto neoliberalizante mundial, adotou instrumentos reformistas em diversas áreas, adequando a administração pública ao apelo do chamado “Estado mínimo” (Pereira, 2010). Nesse sentido, é possível

considerar os dois mandatos iniciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o mandato completado por Dilma Rousseff (2001-2014) como um interregno progressista no processo histórico brasileiro. Apesar dos acordos políticos estabelecidos com setores mais conservadores da sociedade, sobretudo no que tange à agenda econômica, que possibilitaram a musculatura necessária para o êxito eleitoral, tais mandatos conseguiram incorporar à agenda governamental pautas importantes e históricas dos movimentos sociais, resultando em avanços fundamentais.

As análises e os questionamentos debatidos mostraram a complexidade do tema: como construir pontes que possibilitem um diálogo efetivo entre a sociedade civil e o Estado? Quais propostas possibilitam uma vida mais justa para o Brasil, seus governos e sua gente? [...] No Brasil, o atual governo federal, eleito em 2002, propôs-se a abrir vias para esta inédita participação social acontece: o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, incumbiu seus ministérios e secretarias de dialogarem, permanentemente e de várias formas, com a sociedade civil brasileira. (Abong, 2003, p. 7-8)

De visão crítica ao preceito neoliberal de enxugamento das funções sociais do Estado que embasou os governos anteriores, as gestões progressistas proporcionaram reformas de fundamental importância para os índices de desenvolvimento social, incluindo nestes a participação social nos fóruns decisórios. Contudo, o golpe de Estado de 2016 determinou a suspensão desse período no país. O governo interino de Michel Temer, oriundo de uma articulação de segmentos da sociedade interessados nas mudanças dos rumos adotados durante o período progressista, sobretudo, em termos dos investimentos públicos em políticas sociais, atuou firmemente na mudança da orientação governamental em áreas estratégicas.

O governo Temer caracterizou-se pela implementação de medidas impopulares – sobretudo em torno da rede de proteção social – e por uma avalanche de denúncias de corrupção em diversos níveis da administração. Como resultado alcançou índices históricos de impopularidade, dificultando a relação política com o Congresso Nacional. Apesar disso, contando com apoio parlamentar pontual que refletia o empenho de grupos de interesse, obteve êxitos localizados significativos, destacando a reforma trabalhista, as regras de limitação dos gastos públicos e, naquilo que condiz ao objeto mais direto deste estudo, a imposição de ações conservadoras de cunho neoliberal em relação às representações sociais nos conselhos e fóruns representativos (Silva, 2019).

O caminho do desmonte

Portanto, pode-se aferir que o golpe que resultou na deposição de Dilma Rousseff propiciou uma releitura governamental à razão de existir das instituições participativas,

dando-lhes novos rumos e colocando-as à mercê das vontades políticas ocasionais no processo das reformas impostas pelo governo interino de Temer. Nesse sentido, o fechamento de ministérios com o argumento de reestruturação orçamentária dos gastos públicos ocasionou o reexame do orçamento necessário para manter o funcionamento dos conselhos, como mostrou estudo específico desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas.

Os colegiados, nesse contexto, ficam com a difícil tarefa de reafirmar a necessidade de fortalecimento das políticas públicas diante de uma administração pública com menos recursos à sua disposição. O próprio funcionamento dos colegiados é alvo dessa tendência de contração de despesas. A pesquisa detectou, na maior parte dos casos, a falta de autonomia desses espaços para dispor dos recursos necessários à sua manutenção, o que não permitiu quantificar a parcela de reduções e contingenciamentos que afetou suas atividades. Ainda assim, esse resultado, em si, é bastante significativo, porque mostra o grau de dependência que existe na prática entre o colegiado e o órgão ordenador de suas despesas, o que levanta questões importantes sobre independência e autonomia. Foi importante notar como, naqueles casos em que há mais autonomia – por meio de designação de ação orçamentária específica, por exemplo –, as atividades puderam ser mantidas com menos interrupções. (Avelino *et al.*, 2017, p. 57).

Além da questão orçamentária, a estrutura de alguns conselhos também foi alterada por meio de ação interventora do governo interino, como foram os casos do Conselho Nacional da Juventude e do Fórum Nacional de Educação; ocorreu, ainda, a extinção total do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação. Como ação complementar com vistas ao desmonte do sistema, houve uma súbita diminuição das conferências nacionais. No período corresponde aos anos de 2016 e 2018 ocorreram apenas sete destas, número bem inferior às setenta e duas ocorridas durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Nos casos em que a sociedade civil promoveu por sua conta as conferências, elas se tornaram espaços de oposição ao novo governo (Bezerra *et al.*, 2024).

Nesse sentido, a sistêmica sabotagem ao governo Dilma foi um divisor de águas no que diz respeito ao rompimento com o *status* de normalidade institucional, cujo efeito colateral resultou numa imensa crise econômica e social deflagrada no processo de *impeachment*. A retomada de proposições conservadoras no âmbito das questões sociais fez com que algumas conquistas democráticas advindas do período posterior à ditadura militar fossem impactadas, culminando com o desgaste e paralisação total de muitas delas. Este cenário, atrelado ao contexto de conflitos políticos inaugurados a partir de 2013, ao questionamento da legitimidade da vitória eleitoral de Dilma Rousseff no pleito de 2014 e à inelegibilidade de Lula, constituem os principais fatores para o êxito eleitoral de Jair Bolsonaro em 2018. Nesse sentido, é possível afirmar que tanto a ascensão de Bolsona-

ro quanto a eclosão do bolsonarismo resulta do “que foi tornado possível em função da catarse provocada pelas jornadas de junho de 2013, a experiência golpista de 2016 e a profunda desorganização institucional que tomou o país nesses anos tumultuados” (Sena Júnior, 2022, p. 41).

Os quatro anos de mandato de Bolsonaro à frente da Presidência da República inauguraram outro capítulo complicado em relação à representação popular. As travas impostas pelo sistema político às ações de Temer perderam relevância durante esse período, mesmo porque, balizado em uma ação política populista reacionária (Lynch; Cassimiro, 2022), Bolsonaro atacou frontalmente as instituições democráticas, culminando, no final da gestão, no estímulo a um processo de invasão e destruição das instalações dos três poderes na capital federal (Pimentel, 2024). Mesmo emplacando discursos de legitimidade, as ações antidemocráticas oriundas tanto do governo quanto dos apoiadores espalhados pelo território nacional sacramentam o viés autoritário de combate à estrutura democrática nacional assegurada na Constituição Federal. O Decreto n. 9759, como demonstrado a seguir, exemplifica a vertente antissistema bolsonarista que atuou fortemente contra a rede de proteção social, com o claro propósito de desmontar instrumentos de participação e sucatear a estrutura que envolve a dinâmica das políticas públicas.

Desdemocratização dos conselhos gestores

O abrigo institucional da participação social na gestão das políticas públicas deriva da ratificação de um preceito democrático mais inclusivo que transcende o papel atribuído às representações políticas formais. Assim, os conselhos gestores situam-se como importantes agentes de elaboração de políticas que impactam grande parte da população, com potencial de transformação política e social. Surgindo como novidade nas políticas públicas e com caráter interinstitucional, os conselhos “têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população” (Gohn, 2007, p. 83).

Tal preceito constitucional sofreu forte abalo a partir da publicação do Decreto n. 9759 de abril de 2019, que previa a revogação imediata de colegiados criados anteriormente. A nova normativa limitou a criação de órgãos colegiados no âmbito da administração federal, incluindo muitos que contavam com a presença da sociedade civil. Tal medida também revogou de maneira explícita o decreto da Política Nacional de Participação Social (PNPS), sancionado em 2014 por Dilma Rousseff. Este ato de retrocesso em face da participação social trouxe mais riscos para a democracia brasileira do que se poderia imaginar, visto que, para além da insegurança jurídica por ele gerada, provocou abalo organizativo e funcional em várias instâncias e políticas sociais.

O decreto foi a primeira ação abrangente do governo Bolsonaro, que levou à extinção por revogação de mais de 700 colegiados nacionais. (Faria, 2024). Os conselhos extintos atuavam sobre uma ampla gama de políticas públicas, incluindo meio ambiente, direitos humanos, combate à corrupção, defesa civil, segurança pública e transporte. Em função do papel estratégico que exercem em torno da participação social e da elaboração e fiscalização das políticas sociais, esta iniciativa retroagiu ao período pré-constituição e criou condição de confronto com os movimentos sociais que pressionaram por maior participação popular nas decisões governamentais.

De certo a ação governamental de ataque aos órgãos representativos foi seletiva. E isso se configura pelo fato de o impacto do Decreto n. 9759 ter atingido de forma mais direta e densa aquelas áreas que possuíam maior embate programático com as perspectivas advindas das vertentes ideológicas do governo. Nesse sentido, ressalta-se o impacto na área de meio ambiente e nos colegiados de direitos humanos e políticas sociais, enquanto “a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura foi a menos afetada, face ao maior alinhamento com as preferências do governo, mesmo contando com colegiados com menor resiliência” (Bezerra *et al.*, 2024, p. 41).

De orientação econômica neoliberal e postura ideológica reacionária, o governo Bolsonaro atuou fortemente na defesa de um modelo de Estado que, na prática, não se consolidou. Mesmo defendendo pressupostos básicos da aproximação com o preceito capitalista de “Estado mínimo”, que afetaria diretamente as políticas sociais, o grupo governante bolsonarista deparou-se com a Pandemia da Covid-19 e a consequente retração econômica, que forçou investimentos estatais emergenciais e, dentro desses, subsídios financeiros para setores produtivos e para parte da população (Behnke, 2021). Chama a atenção, contudo, a enfática defesa de manutenção dos investimentos públicos na principal política de transferência de renda, o Programa Bolsa Família, mesmo com a sugestão de mudança de nome e consequente criação de uma nova identidade.

O auxílio emergencial está chegando ao fim. Nós já acertamos o novo valor do Bolsa Família, que chama-se agora Auxílio Brasil. A média do Bolsa Família era de R\$ 192 e muita gente recebia R\$ 40, R\$ 60, R\$ 80 por mês. Nós acertamos que o novo Bolsa Família será de R\$ 400 para todo mundo, sem exceção. [...] Decidimos então, os números serão apresentados nos próximos dias. Nós vamos atender aos caminhoneiros autônomos. Em torno de 750 mil caminhoneiros receberão uma ajuda para compensar o aumento do diesel. (Behnke, 2021, n.p.)

Essas políticas são frequentemente criticadas por setores conservadores, que se utilizam da narrativa de que o investimento social representa um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Em contrapartida, a ação política articulada com vistas às satisfações das aspirações sociais em torno das políticas públicas comprova o caráter legitimador adotado

pelo Estado em torno da manutenção e reprodução do sistema capitalista. A manutenção da política de distribuição de renda e os auxílios a setores produtivos evidenciam que “algumas das condições necessárias à reprodução estão ausentes nas sociedades capitalistas contemporâneas” (Przeworsky, 1995, p. 89). Longe de benevolência, a manutenção e ampliação das políticas sociais coadunaram-se ao preceito de dependência do sistema em relação ao Estado, já que, em função da ausência das condições necessárias, “todas as políticas públicas podem ser compreendidas e previstas em referência aos pré-requisitos de preservação da produção capitalista. A função do Estado é reproduzir o capitalismo e esse é o objetivo das políticas públicas” (Przeworsky, 1995, p. 89).

Nesse sentido, Mello (2022) certifica que as políticas públicas não estão isentas das mudanças de rumo nos cenários políticos, sociais e econômicos, posto que aspectos relacionados ao âmbito institucional, à alternância na convergência de forças entre as esferas de poder e fatores emergenciais de crise (políticas, sanitárias, econômicas etc.) têm o potencial de impactarem diretamente sobre os rumos e as condições de conservação da ação governamental, orientando o prosseguimento das políticas públicas e seus aspectos gerenciais.

Apesar de uma suposta contradição adotada pelo governo Bolsonaro em divulgar engajamento a uma premissa socioeconômica de defesa do chamado “Estado mínimo” e em paralelo atuar no sentido de ampliar as políticas sociais de distribuição de renda, a realidade demonstra racionalidade no processo. O governo nada fez de diferente do que justificar a premissa central de que a força do Estado é fundamental à preservação do neoliberalismo. (Pereira, 2016). Se por um lado o investimento social foi utilizado para ajustar as rédeas do sistema, por outro houve forte investimento para barrar o alcance transformador que tais políticas podem gerar. Nesse sentido, desmontar a estrutura que abriga a rede de proteção, fragilizando-a pelo ponto de vista da representação social, fornece subsídios para um controle mais centralizado no grupo do poder político formal.

Na tentativa de compreender as motivações que sustentam o desmonte da estrutura que envolve a rede de proteção social, Bauer e Knill (2014) apresentam quatro hipóteses: desmonte por opção, por deslocamento de arena, por ação simbólica e desmonte ativo. No nosso entendimento, as medidas normativas desdemocratizantes adotadas pelo governo Bolsonaro se adequam em maior grau ao que consideram como desmonte ativo, uma vez que, nesta definição, os políticos vinculam o desmonte de uma determinada política pública ao fato de serem reconhecidos por tal desmonte, ou seja, visam a identificação pessoal pelo ato cometido, seja por fatores políticos ou ideológicos.

A estratégia final, pelo contrário, apresenta grande visibilidade, com uma forte e clara preferência por dismantelar. Os políticos podem não só querer ser vistos como dismanteladores, mas podem, na verdade, realmente desejarem

desmantelar as políticas existentes. [...] Mais uma vez, a seleção desta estratégia de desmantelamento pode ser desencadeada por muitos fatores. O desmantelamento pode ser gratificante, não só por causa das exigências políticas, mas também porque os políticos estão ideologicamente convencidos de que o desmantelamento é a solução mais adequada. (Bauer; Knill, 2014, p. 40 – *tradução própria*).

O desmonte ativo proporcionado por Jair Bolsonaro em relação aos Conselhos Gestores enquadrou-se no rol de ações reacionárias de seu governo em termos dos ataques às instituições democráticas. Com o objetivo de coadunar suas ações aos interesses de grupos políticos e gerar identificação com a parcela conservadora de seu eleitorado, o ex-presidente da República atuou no desaparelhamento das instituições democráticas de participação social que são os conselhos, visando ser recompensado não só em relação a benefícios políticos e gerenciais mais diretos, mas, sobretudo, pelo retorno ideológico que a repercussão gerou em seu grupo de apoio. Para além da gestão das contas públicas e da satisfação das necessidades do sistema, a ação serviu como instrumento auxiliar à integração da base ideológica bolsonarista.

Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades, ignorando a lei e atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil, não se importando com as reais necessidades da população’, escreveu o presidente nas redes sociais, ao compartilhar página de um blog que chama os conselhos de ‘soviets do PT’. (Fernandes; Fernandes, 2019).

Em síntese, é possível concluir que as ações adotadas contra órgãos representativos da sociedade civil durante o governo Bolsonaro podem ser consideradas como o maior retrocesso democrático da história recente do país. Tal objetivo político configura-se como contraponto à rede de proteção social estruturada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, evidenciando objetivos ideológicos caracterizados por seus “aspectos destrutivos, descompromissados e negligentes em relação às necessidades da maioria da população” (Zimmermann; Cruz, 2022, p. 29).

Considerações finais

Analisando o fenômeno bolsonarista no Brasil, Solano (2019) pondera sobre a complexidade inerente à sua compreensão. Além de integrar-se, pelo ponto de vista ideológico, a um processo de avanço de segmentos extremistas de direita, agrega elementos considerados corrosivos para a democracia, “como a retórica antissistema e a instrumentalização dos anseios de renovação política, o louvor a uma justiça messiânica, o antipartidarismo, a visão do adversário político como inimigo a ser aniquilado [...]” (Solano, 2019, p. 319-

320). Ora, como pudemos perceber, foi exatamente esta concepção de comportamento político que inspirou o ataque aos conselhos gestores.

Visto de forma isolada, a portaria transparece conduta gerencial de gestão administrativa. Contudo, o impacto da medida transcende a mera formalidade institucional uma vez que inaugura uma nova conduta comportamental em relação às políticas sociais. Além de fomentar um processo centralizador em torno da tomada de decisão, fecha as portas para representações oriundas de segmentos sociais. Excluir tais segmentos historicamente vinculados ao campo das políticas públicas nos parece a principal repercussão, uma vez que afeta o próprio processo democrático de construção das ações públicas que impactarão suas vidas. Ou seja, a medida retira da população a possibilidade de participar da construção de políticas direcionadas à própria população. Eis, portanto, a manifestação concreta de desdemocratização da organização política brasileira. Tal realidade foi superada apenas em 2023 com a decretação de um ato revogatório resultante das primeiras medidas adotadas por Lula no retorno à Presidência da República, pela terceira vez (Brasil, 2023).

Contribuições dos/as autores/as: todos os autores participaram integralmente da concepção, elaboração e revisão do manuscrito.

Agradecimentos: Não se aplica.

Agência financiadora: Não se aplica.

Aprovação por Comitê de Ética: Não se aplica.

Conflito de interesses: Não se aplica.

Referências

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*. São Paulo: Abong, 2003.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. *TD IPEA*, n. 2340, 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8112/1/td_2340.pdf. Acesso em: 8 maio 2024.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2014.885186#d1e217>. Acesso em: 7 maio 2024.

BEHNKE, E. Bolsonaro: novo Bolsa Família será de R\$ 400 para “todo mundo, sem exceção”. Poder 360. 21 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-novo-bolsa-familia-sera-de-r-400-para-todo-mundo-sem-excecao/>. Acesso em: 22 maio 2024.

BEZERRA, C. P. *et al.* Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Revista Dados*, v. 67, n. 4. Rio de Janeiro: Uerj/Iesp, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/sP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. DOU de 11.4.2019 - Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 11.371, de 1 de janeiro de 2023*. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. DOU de 02.01.2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11371.html. Acesso em: 7 mar. 2024.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. La disputa por la construcción democrática en américa latina. Ensayo Introductorio. *Cuadernos para la Democratización*. D. R. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. México: 2006. Disponível em: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf>. Acesso: 4 jun. 2024.

FARIA, F. Entenda decreto que põe fim a conselhos federais com atuação da sociedade: Planalto diz que medida de Bolsonaro, criticada por ONGs e Procuradoria, visa reduzir custos. *Jornal Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/entenda-decreto-que-poe-fim-a-conselhos-federais-com-atuacao-da-sociedade.shtml>. Acesso em: 14 maio 2024.

FERNANDES, A.; FERNANDES, T. Bolsonaro enaltece extinção de conselhos federais com atuação da sociedade civil. *Jornal Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/bolsonaro-enaltece-extincao-de-conselhos-federais-com-atuacao-da-sociedade-civil.shtml>. Acesso em: 14 mai. 2024.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, jan./abr. 2006.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

LYNCH, C.; CASSIMIRO, P. H. *O populismo reacionário: ascensão e legado do Bolsonarismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MELLO, J. Caminhos do desmonte de políticas no Brasil: condicionantes e hipóteses. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/pubpreliminar/220524_pub_preliminar_218760_aminhos_do_desmonte.pdf. Acesso em: 3 maio 2024.

PEREIRA, C. P. *Proteção social do capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes*. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 45, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 25 ago. 2023.

PIMENTEL, C. Detalhes sobre tentativa de golpe de Estado expõem Bolsonaro e aliados: Ex-presidente e seu entorno são investigados pela Polícia Federal. *Agência Brasil*. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-02/detalhes-sobre-tentativa-de-golpe-de-estado-expoem-bolsonaro-e-aliados#>. Acesso em: 14 maio 2024.

PRZEWORSKY, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SENA JÚNIOR, C. Z. *Onde nascem os monstros: extrema direita, bolsonarismo e performance fascista*. Salvador: Quarteto, 2022.

SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf. Acesso em: 3 maio 2024.

SILVA, M. F. Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. *Cuadernos de Política Exterior Argentina - CUPEA*, n. 130, dez. 2019. Disponível em: <https://rephip.unr.edu.ar/items/4dfe105c-ebca-4a1c-8c73-854fa158284c>. Acesso em: 5 jun. 2024.

SOLANO, E. A bolsonarização do Brasil. In: *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

TILLY, C. *Democracia*. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

ZIMMERMANN, C. R.; CRUZ, D. U. da (org.). *Políticas sociais no governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes*. Buenos Aires: Clacso, 2022.