



Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação¹

Leonardo Avritzer
Priscila Zanandrez

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),
Belo Horizonte – MG, Brasil.

O Brasil tem passado por fortes oscilações democráticas que têm afetado a organização das formas de participação social no país. O processo de democratização brasileira inaugurou um período de intensa participação, reforçado pela promulgação da Constituição de 1988, mas esse período foi encerrado, pelo menos temporariamente, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016. A partir do *impeachment*, abriu-se um período de desinstitucionalização da participação, que atingiu seu ponto mais crítico com a promulgação do decreto nº 9.759/2019 pelo governo Bolsonaro. Por fim, a partir de 2023, o presidente Lula, no início do seu terceiro mandato, inicia um processo de reorganização e retomada da participação social no país. O objetivo deste artigo é, por meio da análise desses três momentos distintos, propor um marco teórico-analítico capaz de abordar os diversos padrões de organização (e desorganização) da participação no país, bem como os novos desafios que se apresentam neste período de reconstrução da participação no Brasil. A partir de estudos de casos, o artigo ancora-se na análise da relação entre *politics* e *policy*, indicando uma dinâmica complexa de expansão, retração e reorganização da participação social, que se reflete nas mudanças no cenário político brasileiro.

Palavras-chave: participação; conselhos; democracia; reconstrução da participação.

¹Os autores expressam sua gratidão ao Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT IDCC) e aos seus financiadores (CNPq: 465535/2014-3; FAPEMIG: APQ-03612-17) pelo apoio e financiamento que viabilizaram o desenvolvimento desta pesquisa.



Entre el pasado y el futuro: la disputa por la participación

Brasil ha experimentado fuertes oscilaciones democráticas que han afectado a la organización de las formas de participación social en el país. El proceso de democratización brasileño inauguró un período de intensa participación, reforzado por la promulgación de la Constitución de 1988, pero este período llegó a su fin, al menos temporalmente, con la destitución de la expresidenta Dilma Rousseff en 2016. El *impeachment* inauguró un período de desinstitucionalización de la participación, que alcanzó su punto más crítico con la promulgación del decreto 9.759/2019 por el gobierno Bolsonaro. Finalmente, a partir de 2023, el presidente Lula, al inicio de su tercer mandato, inició un proceso de reorganización y reinicio de la participación social en el país. El objetivo de este artículo es, a través del análisis de estos tres momentos distintos, proponer un marco teórico-analítico capaz de abordar los diversos patrones de organización (y desorganización) de la participación en el país, así como los nuevos desafíos que surgen en este período de reconstrucción de la participación en Brasil. A partir de estudios de caso, el artículo se ancla en el análisis de la relación entre política y política, indicando una compleja dinámica de expansión, retracción y reorganización de la participación social, que se refleja en los cambios del escenario político brasileño.

Palabras clave: participación; consejos; democracia; reconstrucción de la participación.

Between the past and the future: the dispute over participation

Brazil has experienced strong democratic oscillations that have affected the organization of forms of social participation in the country. The Brazilian democratization process ushered in a period of intense participation, reinforced by the promulgation of the 1988 Constitution, but this period was brought to an end, at least temporarily, with the *impeachment* of former president Dilma Rousseff in 2016. The *impeachment* ushered in a period of deinstitutionalization of participation, which reached its most critical point with the enactment of decree 9.759/2019 by the Bolsonaro government. Finally, from 2023, President Lula, at the start of his third term, began a process of reorganization and resumption of social participation in the country. The aim of this article is, through the analysis of these three distinct moments, to propose a theoretical-analytical framework capable of addressing the various patterns of organization (and disorganization) of participation in the country, as well as the new challenges that arise in this period of reconstruction of participation in Brazil. Based on case studies, the article is anchored in the analysis of the relationship between politics and policy, indicating a complex dynamic of expansion, retraction and reorganization of social participation, which is reflected in the changes in the Brazilian political scenario.

Keywords: participation; councils; democracy; reconstruction of participation.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem passado por fortes oscilações democráticas que têm afetado a organização das formas de participação social. A democratização brasileira abriu um período fortemente participativo reforçado pela Constituição de 1988 e que se fechou, pelo menos provisoriamente, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 (Avritzer, 2016; Romão *et al.*, 2020). A partir do *impeachment*, abriu-se um período de regressão democrática ou desinstitucionalização da participação, que alcançou o seu clímax com o decreto nº 9.759/2019 do governo Bolsonaro (Avritzer *et al.*, 2022; Bezerra *et al.*, 2024). Por fim, a partir de 01 de janeiro de 2023, o presidente Lula, no início do seu terceiro mandato, sinalizou um processo de reorganização e retomada da participação. Já nos primeiros meses da gestão, foi lançado

o PPA participativo¹, com plenárias realizadas em todos os estados, e foram reorganizados diversos conselhos nacionais. Tivemos, ao longo de 2023, a 17^a Conferência Nacional de Saúde, com a presença do presidente,² além das conferências de Assistência Social, Juventude, Saúde Mental e Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, podemos falar de um terceiro momento da participação, ainda que suas principais características não estejam claras.

A literatura tem acompanhado a expansão e retração da participação social a partir de, pelo menos, três tipos diferentes de análises, inspiradas tanto em modelos teóricos distintos, quanto em abordagens comparativas sobre processos participativos. A primeira dessas análises, que combina elementos comparativos e avaliativos, foi proposta por Goldfrank e Esquivel (2020). Os autores realizam uma comparação entre os sistemas participativos brasileiro e venezuelano. No entanto, consideramos essa comparação inadequada devido ao alto nível de partidização do sistema criado por Chávez (Smilde; Hellinger, 2011). Interessa-nos especificamente o diagnóstico dos autores sobre participação. Para eles “(...) as decisões de Bolsonaro sobre a eliminação de vários conselhos e conferências nacionais (...) sugerem um possível fim das instituições participativas democráticas e sobretudo da inclusão popular no Brasil” (Goldfrank; Esquivel, 2020, p. 12). Evidentemente, escapou aos autores uma análise mais aprofundada da dinâmica de resistência, tanto de atores participativos, quanto da sociedade brasileira como um todo, que permitiram, em um primeiro momento, a resistência e, em um momento posterior, a reconstrução da democracia e da participação popular. Assim, é claramente precipitado o diagnóstico do fim da participação social no país.

Em segundo lugar, temos um diagnóstico que trabalha a relação entre desinstitucionalização e resiliência com base no marco do neoinstitucionalismo histórico (Almeida, 2020; Bezerra *et al.*, 2024). Esse marco é um pouco mais adequado do que o anterior, uma vez que ele incorpora a ideia de resistência política à disputa em torno das instituições participativas. Ainda assim, a opção por um marco analítico derivado do “melhor do conhecimento acumulado no campo de estudos da participação e no âmbito das mudanças institucionais, especialmente das mudanças de políticas (*policy change*) na tradição do neoinstitucionalismo histórico” (Bezerra *et al.*, 2024, p. 5) levou os autores a um equívoco fundamental: para utilizar o marco institucionalista, eles assumem uma certa “normalização” institucional do bolsonarismo, na medida em que equiparam os elementos de mudança política no governo Bolsonaro a elementos de mudança política no *welfare state*, tal como analisados por Pierson (1994). O problema é que os ataques do bolsonarismo à participação social no Brasil não estão no campo da *policy* e sim da *politics*, isto é, do modelo de organização política que emergiu da Constituição de 1988 (Couto; Arantes, 2006).

¹<https://agenciabrasil.ebc.com.br/foto/2023-04/lula-no-lancamento-do-processo-ppa-participativo-1681927929>

²<https://www.canalsaude.fiocruz.br/noticias/noticiaAberta/presidente-lula-defende-democracia-e-participacao-popular-nos-durante-encerramento-da-17a-conferencia-nacional-de-saude06072023>

A terceira linha analítica foi aberta por Avritzer *et al.* (2022), em que, a partir de uma sugestão de Markoff (1997), utilizada por Tilly (2007), estabelece-se uma relação entre democratização e desdemocratização.

Em uma onda democrática (...) movimentos sociais frequentemente demandam por mais democracia e as pessoas em posição de autoridade proclamam suas intenções democráticas. Durante as ondas antidemocráticas, governos são transformados em maneiras que são entendidas como não-democráticas, movimentos sociais proclamam suas intenções de livrar-se da democracia, e figuras do governo orgulhosamente expressam hostilidades à democracia (Markoff, 1997, p. 1-2, *apud* Tilly, 2007, p. 40).

Assim, os autores propõem uma dinâmica ampla entre democratização e desdemocratização para pensar tanto a construção da participação social, quanto o processo de crise democrática. Seguindo os autores, propomos a ideia de um momento democratizante no Brasil, entre 1990 e 2014; e um momento desdemocratizante vivido pelo país, entre 2014 e 2022, no qual diversas legislações participativas (decreto nº 8.243/2014) e antiparticipativas (projeto de decreto legislativo nº 147/2014 e decreto nº 9.759/2019) estiveram em disputa. Algumas dessas disputas extravasaram o sistema político e terminaram no Supremo Tribunal Federal (STF), o que deixa claro que estamos discutindo mais a forma da *politics* do que políticas sociais. Evidentemente que defender esse argumento não significa desprezar o argumento do desenho institucional, mas colocá-lo em perspectiva em relação às dimensões constitucionais e aos elementos desdemocratizantes e antipolíticos do bolsonarismo.

2. METODOLOGIA

Neste artigo iremos abordar os três momentos da participação para mostrar a relação entre eles e como tem se desenhado a disputa em torno das políticas participativas no país. Para isso, nossa análise irá se ancorar na distinção entre variáveis dependentes e independentes, conforme delineado por King, Keohane e Verba (1994). Iremos trabalhar apenas com variáveis qualitativas, isto é, variáveis classificatórias (Danermark *et al.*, 2019). A análise irá se concentrar, particularmente, na diferenciação entre instituições participativas constitucionalizadas e não constitucionalizadas. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais, todas as políticas participativas significativas — incluindo saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente e, até certo ponto, meio ambiente — foram institucionalizadas constitucionalmente. Denominamos essa dimensão como *politics* e será nossa variável independente. Iremos, nesse caso, seguir Couto (2019) em considerar a *politics* como um arranjo político localizado no tempo capaz de tornar um teor conjuntural em letra constitucional.

Por outro lado, a variável dependente deste estudo será a *policy*, que será observada sob duas perspectivas temporais distintas. A primeira se concentra no período de 1988 a 2014, em

que a política participativa refletiu um aprofundamento das instituições democráticas, com ampla sustentação política, que resultou em sua constitucionalização. Posteriormente, a partir de 2014, observou-se uma mudança significativa na dimensão da *policy*, com críticas crescentes do Congresso Nacional e, mais notavelmente, do presidente Jair Bolsonaro à ideia de participação popular. Essa transformação sinalizou uma alteração na percepção da política participativa, que passou a ser também reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como uma dimensão importante da política constitucional. Mais uma vez, seguiremos a análise de Couto (2019, p. 126), considerando como *policy* “os programas governamentais (...) que disputam o poder de acordo com as regras do jogo” que criam maiorias e minorias.

Para analisar essa variação em relação à participação, especialmente o processo de resiliência das instituições participativas pós Decreto nº 9.759/2019, empregamos a metodologia de estudo de caso conforme proposto por Gerring (2004). Essa abordagem nos permite categorizar os casos em médios, extremos, e aqueles com maior ou menor probabilidade de sucesso. Neste estudo, identificamos dois casos de sucesso capazes de gerar resiliência (saúde e assistência social). Inicialmente, faremos uma abordagem brevíssima do momento de construção da participação, apenas com objetivo de mostrar os elementos da *politics* na construção das instituições participativas no Brasil. Em seguida, iremos analisar os principais elementos do momento de regressão democrática, que se inicia um pouco antes do processo do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, com a revogação do decreto nº 8.243, ainda em 2014, e que se reforça nos anos seguintes, durante os governos Temer e Bolsonaro. Iremos disputar a análise de que são os diferentes elementos de desenho institucional que determinam a resiliência de certas instituições participativas (Bezerra *et al.*, 2024). Por fim, na terceira e quarta sessão, iremos analisar novos padrões da reconstrução da participação social, no terceiro mandato do presidente Lula. Tentaremos apontar para continuidades, mas especialmente para mudanças nos processos participativos no país.

3. REFLEXÕES BREVÍSSIMAS SOBRE PARTICIPAÇÃO ENTRE 1990-2014

De todos os três períodos envolvendo a participação social no Brasil, o primeiro período foi certamente o mais trabalhado pela literatura tanto brasileira quanto internacional (Santos, 1998; Abers, 2000; Avritzer, 2002; Avritzer; Navarro, 2003; Dagnino, 2002; Baiocchi, 2005; Sintomer, 2005; Faria, 2005; Allegretti *et al.* 2013; Pires, 2011, Pires; Vaz, 2012; Romão *et al.*, 2020; Tatagiba *et al.*, 2022). As principais características desse período são conhecidas. Em primeiro lugar, a criação de um princípio constitucional geral para legitimar as formas de participação no próprio artigo 1º da Constituição.³ Em segundo lugar, a constitucionalização da participação nas áreas da

³Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019); V - o pluralismo político. Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição* (Brasil, 1988).

saúde e da assistência social criou não apenas um arcabouço constitucional para a participação nessas áreas, como também colocou a participação acima da vontade dos governantes, como ficaria evidente algumas décadas mais tarde. Em terceiro lugar, estão as formas de participação implementadas a partir de 2003 com o intuito de organizar a grande maioria das políticas sociais no nível federal de governo.

O sentido do desenvolvimento da participação se deu, em um primeiro momento, na interseção entre temas e território, principalmente nos níveis subnacionais do país, a partir de dois principais desenhos participativos: o orçamento participativo (OP) e os conselhos de políticas públicas. Implementado pela primeira vez em 1989, em Porto Alegre, e logo em seguida em Belo Horizonte em 1993, as experiências de orçamentos participativos rapidamente se multiplicaram em todo território brasileiro e em poucos anos se expandiram para mais de 300 prefeituras. As primeiras experiências se concentraram em capitais e cidades de pequeno e médio porte centradas, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste. A partir do ano 2000, o OP expandiu sua presença para as regiões Norte e Nordeste do Brasil (Avritzer; Wampler, 2008; Spada, 2014), constituindo-se como uma das notáveis experiências de inovação democrática no país.

Os conselhos de políticas públicas também estão presentes em todo território brasileiro e representam uma importante dinâmica participativa no país. A proliferação inicial dos conselhos ocorreu, principalmente, nas grandes capitais do Brasil (Avritzer, 2010). Sua implementação ganhou impulso com a Constituição de 1988, abrindo precedente para que, nas leis orgânicas de cada política pública, o repasse de recursos fosse condicionado à existência desses espaços. A partir das áreas como saúde e assistência social, os conselhos de políticas públicas, rapidamente, se multiplicaram e diversificaram em relação a temas e formatos, assumindo um padrão de crescimento contínuo (Avritzer, 2010).

Com a eleição do presidente Lula em 2002, a participação social entra em um novo momento com a expansão das políticas participativas para o âmbito federal. Se, em uma primeira fase, os desenhos participativos centraram-se em experiências locais, a partir dos anos 2000, esse padrão se altera, dando lugar a experiências nacionais de participação. Essa alteração representou uma mudança de orientação e posição em relação às instituições participativas. Assim, o orçamento participativo, que tinha sido a instituição de maior destaque nas políticas participativas entre os anos de 1990 e 2002, passa a ter seu papel secundarizado em relação a outras políticas participativas, especialmente em relação às conferências e conselhos nacionais (Pires; Vaz, 2014). As conferências nacionais, por exemplo, que eram políticas de algumas áreas específicas, foram ampliadas abrangendo outras políticas públicas (Avritzer; Souza, 2013; Souza, 2012; Souza; Pires, 2012). Apenas durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula, entre 2003 e 2010, ocorreram mais de 70 conferências nacionais.

O Quadro 1, a seguir, se propõe a explicitar alguns dos elementos principais do processo de estruturação da participação social no Brasil, em quatro importantes áreas: Saúde, Assistência

Social, Meio Ambiente e Mulheres. Tais áreas apresentaram dinâmicas participativas bastante diversas, desde sua formação, e mais tarde constituíram-se como palco dos principais conflitos em relação à participação no país. No quadro, organizamos a dinâmica participativa em cada uma dessas áreas em três dimensões: (i) constitucional: refere-se à presença ou não de elementos participativos em relação à temática na Constituição de 1988; (ii) atores: descreve de forma geral os principais grupos e atores envolvidos no processo participativo da área; e (iii) desenho institucional: refere-se ao formato institucional relacionado à representação dos atores nos espaços de participação. A ideia do quadro é desenhar um panorama geral dessas características comparando os diferentes elementos presentes em cada uma das áreas.

Quadro 1 – Dimensões da política participativa por áreas

Áreas das políticas participativas	Dimensões da política participativa		
	Constitucional	Desenho Institucional	Atores
Saúde	Sim	Forte pluralidade entre os representantes da sociedade civil.	Movimentos populares e sanitaristas.
Assistência Social	Sim	Forte pluralidade, incluindo associações de diversos tipos ligadas à assistência social.	Movimentos sociais e organizações tradicionais e modernas ligadas à assistência/caridade.
Meio Ambiente	Não	Representação parcialmente plural. Representantes da sociedade civil compartilham espaço com representantes do setor privado.	Entidades ambientalistas e organizações empresariais.
Mulheres	Não	Forte pluralidade participativa.	Movimentos de mulheres.

Fonte: elaborado pelos autores.

Com base nas características apresentadas, neste momento do artigo, vale mencionar alguns pontos importantes: o primeiro deles refere-se à dimensão da *politics*, que estamos enfatizando desde a introdução deste texto. As principais áreas de políticas participativas, como Saúde e Assistência Social, foram criadas por decisões constitucionais e as demais, como Meio Ambiente⁴ e Mulheres, por aquilo que Tilly e Markoff denominam de “expansão da onda democratizante”. Nesse caso, eles passaram a fazer parte da *policy*, como iremos explicar posteriormente. É nesses conselhos que a disputa política se concentrou, a partir de 2016.

Em relação à dimensão constitucional, o primeiro momento participativo (1990-2014) que estamos analisando já mostra a constitucionalização de parte do processo participativo e uma tendência a transformar o núcleo participativo em *politics*. De um lado, a constitucionalização

⁴Como veremos mais adiante, o Conselho Nacional do Meio Ambiente foi estabelecido em 1981, inicialmente com a participação de algumas organizações da sociedade civil. Sua regulamentação ocorreu em 1990, por meio do decreto nº 9.9274/1990, que expandiu significativamente o envolvimento das organizações da sociedade civil. No entanto, foi somente em 2003 (já em um momento de expansão participativa) que ocorreu a convocação da primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, marcando mais fortemente o incremento da participação na área. No âmbito das políticas para mulheres, a primeira conferência nacional também só foi convocada nos anos 2000, especificamente em junho de 2004. Por outro lado, em áreas como saúde e assistência social, as primeiras conferências nacionais foram convocadas em 1988 e 1995, respectivamente.

de parte do processo participativo seria, no caso de muitos países, uma tendência a transformar a participação em *politics*. Porém, dado que a Constituição de 1988 envolve tanto organização política quanto as diretrizes principais das políticas sociais, é importante ir além da simples constatação acerca da presença de elementos constitucionais participativos para reconhecer que esses elementos são de fato fundamentos constitucionais da participação, como são os casos dos artigos 1 e 14 da Constituição de 1988.⁵

Com relação ao desenho institucional da participação, essa variável é posterior ao elemento constitucional e varia no que diz respeito à paridade e ao tipo de atores (Avritzer; Pereira, 2012). Apesar de ser assegurada em tese a paridade em várias áreas temáticas, essa paridade varia conforme diversas características dos usuários, incluindo o fato de que, em algumas áreas, a chamada "sociedade civil" engloba atores com fortes interesses privados. Esse é o caso principalmente da área temática do meio ambiente.⁶ O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é considerado uma das primeiras instituições participativas, criado pela Lei nº 6.938, de 31 de outubro de 1981, portanto, ainda no período autoritário (Souza; Novicki, 2011). No entanto, o sentido no qual a legislação sobre meio ambiente se desenvolveu não foi o da participação e sim da garantia de direitos ambientais (Souza; Novicki, 2011). Assim, tal como iremos ver na sessão seguinte, as garantias que o Poder Judiciário irá dar ao meio ambiente serão diferentes das garantias às políticas participativas constitucionalizadas.

Também é importante observar uma diferença muito importante entre os tipos de atores que atuam na política ambiental e os atores que atuam em políticas como a de saúde e assistência social. Especialmente no que diz respeito à participação na área de saúde (Fleury, 2018), a participação não estatal envolve exclusivamente atores sociais, que, apesar de possíveis divergências valorativas, têm interesses comuns que se expressam no financiamento e no funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Já no que diz respeito à área ambiental, os interesses do que se pode chamar de sociedade civil ou mesmo da comunidade de políticas (Kingdom, 2003) envolvem profundas divergências no que diz respeito à organização da *policy*.

Mais uma vez, é interessante observar que o primeiro momento da participação social, o momento expansivo, chega ao fim por meio de uma disputa sobre *politics*, que posteriormente se desdobra em uma disputa sobre *policy*, ou naquilo que Couto (2019) denomina de uma mudança

⁵Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019); V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (Brasil, 1988).

⁶Como se pode verificar, por exemplo, na composição do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais, em que, entre os conselheiros representantes da sociedade civil, estão variadas entidades do setor produtivo, como a Fiemg. Composição do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (Copam) - Biênio 2023-2025 - Sociedade civil: Setor Produtivo: Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais (ACMinas); Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (Faemg); Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg); Conselho da Micro, Pequena e Média Indústria; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg); Instituto Brasileiro de Mineração, entre outras (Copam, 2023).

na correlação de forças e na concepção dos atores políticos sobre a *policy*. Até meados de 2013, a participação no país exibia certo grau de solidez, ainda que estivesse restrita a determinadas áreas de políticas sociais (Pires; Vaz, 2012). Contudo, a repercussão do decreto nº 8.243/2014 deixou claro que o padrão participativo vigente no país apresentava fragilidades e que o consenso no sistema político em relação à participação havia mudado. O decreto, emitido pela então presidente Dilma Rousseff, no dia 14 de maio de 2014, apresentava as definições básicas da Política Nacional de Participação Social (PNPS), ressaltando a necessidade de fortalecimento e articulação das instituições participativas, por meio do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O SNPS seria organizado em um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas no conjunto do Poder Executivo.

O decreto enfrentou fortes reações tanto na imprensa quanto no Congresso Nacional. Na imprensa, destaca-se o editorial de 29 de maio de 2014 do jornal *O Estado de S. Paulo*, em que se acusava a PNPS de “modificar o sistema brasileiro de governo”. Outros veículos de comunicação chegaram a apelidar o decreto de bolivarianista⁷. Já no Congresso Nacional, o Decreto nº. 8.243/2014 foi objeto de propostas de revogação, argumentando que o decreto alterava o papel dos representantes políticos. No Projeto de Decreto de Revogação Legislativa, os deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO) acusaram a presidente Dilma Rousseff de “implodir o regime de democracia representativa”, uma vez que o SNPS transformaria a Câmara dos Deputados em um “autêntico elefante branco” (Brasil, 2014). Mais uma vez observamos que a disputa política que se iniciava ia além da *policy* e colocava em jogo o modelo de representação democrática.

Ou seja, o decreto nº 8.243/2014 desatou uma disputa, entre o governo Dilma Rousseff e o Congresso Nacional, sobre a interpretação dos elementos estruturais da participação na organização do governo e a prerrogativa do Executivo de legislar por decreto sobre o assunto. No entanto, tal como iremos mostrar, a seguir, essa disputa se desdobra em duas disputas adicionais. Uma primeira com o governo Bolsonaro se propondo a revogar todas as políticas participativas. E, em segundo lugar, termina-se por envolver o Supremo Tribunal Federal na questão, devido aos seus fundamentos constitucionais. De todas as maneiras, a revogação parcial do decreto nº 8.243 e as mudanças nos conselhos nacionais, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, marcam o final do período de expansão participativa (1988-2014).

⁷<https://veja.abril.com.br/politica/dois-dias-depois-da-eleicao-camara-derruba-decreto-bolivariano-de-dilma>; <https://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2014/06/1470982-o-decreto-n-8243-e-a-maior-afrota-a-democracia-que-ja-presenciei-diz-leitor.shtml>

4. O ATAQUE À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: 2014-2022

O Brasil entra, a partir das eleições de 2014, em um processo de desdemocratização, iniciado por Aécio Neves, quando ele não reconhece o resultado das eleições e, em seguida, o contesta no TSE (Avritzer, 2019). A desdemocratização se acentua com o *impeachment* sem bases legais da ex-presidente Dilma, com a prisão do ex-presidente Lula e finalmente com a eleição de Jair Bolsonaro. A eleição de Bolsonaro é o fator determinante, uma vez que com ela se rompe um dos poucos elementos consensuais do período que podemos denominar de “Nova República” – a rejeição do legado autoritário do período 1964-1985 e a aceitação da constituição de 1988 enquanto uma plataforma de ampliação de direitos. Bolsonaro procurou mudar a narrativa sobre o período autoritário e ao mesmo tempo questionar tanto a tradição de direitos civis, quanto a de direitos sociais e difusos instituídas pela Carta de 1988.

O processo de regressão democrática ou de desdemocratização envolve um conjunto de disputas em torno da participação social. Em 2014, o decreto nº 8.243 é fortemente criticado tanto na arena midiática (*Veja*, de 03/06/2014) quanto na arena política, de maneira que tanto na Câmara quanto no Senado surgem decretos de revogação legislativa, como apontamos anteriormente. No entanto, o mais importante em relação ao decreto é que ele antecipa a ruptura das lideranças tradicionais do PMDB com o governo Dilma e com o Partido dos Trabalhadores (PT). A proposta de revogação legislativa pela Câmara dos Deputados é aprovada na mesma semana em que Dilma Rousseff é reeleita presidente, sinalizando um novo padrão de tensão entre PMDB e governo, relativizando assim a vitória da presidente. Esse padrão irá se acentuar em 2016 com o *impeachment* da ex-presidente Dilma e se radicalizar completamente a partir de 1º de janeiro de 2019, com a posse de Jair Bolsonaro. De fato, passamos a ter fortes elementos de desdemocratização no que diz respeito à divisão de poderes, à estrutura de direitos e a uma tentativa de reabilitação da herança autoritária anterior a 1985 (Avritzer, 2019). É nesse contexto que podemos pensar as diversas tentativas de desativar ou reduzir o impacto da participação social. No entanto, tal como iremos mostrar mais adiante, as tentativas de desdemocratização incidem de forma diferente em relação às políticas constitucionalizadas e não constitucionalizadas.

Quando analisamos os primeiros elementos do ataque à participação realizados nos governos Temer e Bolsonaro, notamos algumas diferenças importantes. No caso do governo Temer, houve uma intervenção leve, mas decisiva em alguns centros importantes da política participativa. O caso mais relevante foi o da participação na saúde. Almeida (2020) apontou os embates entre atores sociais e governamentais em torno da adoção de planos de saúde privados (Almeida, 2020, p. 3). O Conselho Nacional de Saúde também lançou, em 2017, um abaixo assinado contra a emenda constitucional nº 95.⁸

No Conselho Nacional de Direitos da Mulher também houve reação. Avelino (2020) e Santos (2021) chamaram atenção para a primeira renúncia coletiva da história do Conselho

⁸<https://pensesus.fiocruz.br/abrasus-e-cns-lan%C3%A7am-abaixo-assinado-online-contr-emenda-constitucional-952016>

Nacional dos Direitos da Mulher, decidida em assembleia na IV Conferência Nacional, em 2016. Sete conselheiras representantes de entidades da sociedade civil⁹ reagiram a esse processo com uma carta de renúncia coletiva, na qual denunciaram o “golpe parlamentar-jurídico-midiático” e afirmaram não reconhecer o governo provisório, considerando-o ilegítimo. Como resultado, o conselho ficou vacante de agosto até outubro daquele ano (Avelino, 2020; Santos, 2021).

Assim, até a eleição de Jair Bolsonaro, tínhamos uma mudança em uma política de expansão da participação, com maior foco na *policy*. Com exceção do decreto de revogação legislativa da PNPS, que ficou incompleto porque jamais foi votado no Senado. A extinção das secretarias de Direito da Mulher e da Igualdade Racial, juntamente com a reorganização do SUS e do SUAS, implicaram em reversões de políticas públicas centrais, dentro de uma concepção de mudança política.

Por outro lado, o governo Temer não avançou sobre o formato dos conselhos e não questionou o seu papel na institucionalidade política. Foi no governo Bolsonaro que assistimos a uma tentativa clara de desmonte participativo ancorada em um processo amplo de desdemocratização. Ainda antes da edição do decreto nº 9.759, a Casa Civil, então ocupada pelo ministro Onix Lorenzoni, emitiu o ofício-circular número 1/2019/CC/PR, do dia 08 de março de 2019, endereçado ao então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, com o tema “avaliação para extinção, adequação ou fusão de colegiados” (Silva *et al.*, 2022, p. 182; Brasil, 2019). O ofício lista 23 entidades que deveriam ser avaliadas para sua “extinção, adequação ou fusão”. No entanto, foi por meio do decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que a tentativa de desmonte da participação ampliou-se para todos os setores. Essa intenção ficou explícita no próprio texto do decreto, que previa a extinção generalizada de conselhos, colegiados e comitês. É importante notar que o governo Bolsonaro não se preocupou em listar os órgãos que seriam extintos, indicando uma priorização desigual das áreas de políticas sociais.

A reação ao decreto nº 9.759 dá-se por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, que apresentou a primeira ação do governo Bolsonaro julgada pelo STF. A ação proposta pelo PT não entrou no mérito das formas de participação, focando principalmente na alegação de que havia uma violação do princípio constitucional referente à extinção de órgãos públicos. Durante o julgamento, em junho de 2019, o então Ministro Marco Aurélio Mello afirmou que não cabe ao chefe do Poder Executivo, “em ato unilateral extinguir colegiados, conselhos, comitês, entre outros órgãos. Ele [presidente da República] pode vetar a lei, mas não pode simplesmente afastar do cenário nacional uma lei criadora de um órgão”.¹⁰ Houve, assim, a decisão de que as instituições participativas criadas

⁹Assinaram a Carta de renúncia ao Conselho Nacional de Direitos das Mulheres as entidades: Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Rede Mulher e Mídia (RMM), Rede Economia e Feminismo (REF), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), e duas conselheiras de notório conhecimento das questões de gênero.

¹⁰[tps://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-inicia-julgamento-de-acao-contra-extincao-por-decreto-de-conselhos-federais-da-administracao-publica/720708996](https://www.jusbrasil.com.br/noticias/stf-inicia-julgamento-de-acao-contra-extincao-por-decreto-de-conselhos-federais-da-administracao-publica/720708996)

por lei continuariam a funcionar, ou seja, passamos a ter um reconhecimento judicial de que as formas participativas fazem parte da *politics*.

A decisão judicial evitou a extinção de vários órgãos, mas também resultou na identificação inicial de 55 colegiados que deixariam de existir. Contudo, é relevante observar que somente no contexto da participação relacionada ao meio ambiente houve uma resposta por parte do governo. No dia 28 de maio de 2019, em antecipação à decisão, foi emitido o decreto nº 9.806/19, o qual modificou a configuração do Conama. Isso ocorreu porque já estava evidente que o conselho não poderia ser extinto (Gomide; Silva, 2023). As alterações na composição do Conama tiveram como objetivo diminuir a participação das entidades ambientalistas, que passaram de 22 para 4, e a representação dos governos municipais, que passou de 8 para 2 representantes. A representação do setor produtivo também foi diminuída. Assim, o objetivo evidente da mudança foi aumentar a representação do Governo Federal no Conama, que vinha diminuindo ao longo dos anos. Trata-se de um ato da *politics* que deveria gerar, posteriormente, mudanças na *policy* (Silva *et al.*, 2022).

Mais uma vez, nota-se a abordagem do governo Bolsonaro de empregar decretos como meio para efetuar alterações na *politics*. Nesse caso, a representação de setores da sociedade civil e dos governos municipais no Conama foi levada ao âmbito judicial, com uma ação apresentada pela Procuradoria Geral da República (PGR). Em setembro de 2019, a PGR entrou com a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623, originada de uma representação feita por procuradores da terceira região em conjunto com entidades ambientalistas. Nessa representação, surge o tema específico da representação da sociedade civil no governo. Apenas no dia 19 de maio de 2023, por meio de um julgamento virtual, o STF suspendeu os efeitos do Decreto nº 9.806/2019. A ministra Rosa Weber, que atuou como relatora do caso, expressou em sua decisão que “esse quadro demonstra que os representantes da sociedade civil não têm efetiva capacidade de influência na tomada de decisão, ficando circunscritos à posição isolada de minoria quanto à veiculação de seus interesses na composição da vontade coletiva (...) igual posição foi destinada aos entes subnacionais e às entidades empresariais” (STF, 2023).

Assim, uma série de questões se colocam para pensarmos o padrão da destruição ou a forma institucional do desmonte da participação. De um lado, o governo Bolsonaro se inicia como uma proposta de mudar a *politics*, sem passar pelo crivo constitucional e nem ao menos pelo Congresso Nacional. É assim que podemos entender o decreto nº 9.759 de 2019. Pelas duas reações do STF, ao Decreto nº 9.759 e, posteriormente, ao nº 9.806, podemos perceber que a destruição dos fundamentos constitucionais da participação não foi exitosa e os fundamentos constitucionais da participação foram preservados pelo STF. Ainda mais significativo foi o fato de a discussão do Decreto 9.759 ter sido a primeira derrota do governo Bolsonaro no STF.

Uma vez dito isso, é importante entender como foi a discussão em relação à participação no meio ambiente, para termos uma ideia do porquê de a política de desmonte do governo

Bolsonaro ter se concentrado nessa área (Gomide; Silva, 2023). Em primeiro lugar, vale a pena observar que a tentativa de desmontar a institucionalidade participativa do meio ambiente partiu da Casa Civil do governo Bolsonaro, ficando claro que era uma orientação geral do governo e não apenas uma política específica. No momento em que o decreto nº 9.759 é derrubado parcialmente pelo STF, apenas a área de participação no meio ambiente motiva um novo decreto alterando a composição do colegiado e diminuindo a participação da sociedade civil e das entidades federativas. A maneira como o governo Bolsonaro concentrou seus esforços de desmonte da participação, primeiramente como um esforço amplo e depois com um esforço concentrado na área do meio ambiente, sugere uma orientação direcionada a *politics* e, em seguida, uma orientação específica em relação às políticas do meio ambiente. Essa direção de ação foi única e não se assemelhou nem à área de saúde, nem à assistência social ou à de direitos da mulher. Assim, não vemos por que a questão do desenho institucional deva estar ligada à resiliência nessa área específica. O Quadro 2, a seguir, sistematiza as principais informações em relação ao processo de desmonte das instituições participativas nas quatro áreas analisadas – Saúde, Meio Ambiente, Assistência Social e Políticas para as Mulheres. Analisamos a principal estratégia de desmonte adotada pelo governo em cada área, seguida pela principal forma de reação dos atores da sociedade civil, a viabilidade de contestação na arena judicial e, por fim, o desdobramento desse processo, descrevendo a atual configuração e composição dos conselhos nacionais em cada área.

Quadro 2 – Desmonte participativo e reação dos conselhos nacionais

	Forma de desmonte participativo	Reação dos atores	Possibilidade de contestação judicial	Resultado
Política de Saúde	Política do ministério de ataque ao SUS e embates entre representantes do governo e da sociedade civil no conselho nacional.	Forte reação do Conselho Nacional de Saúde, com notas públicas e moções de repúdio, além de reafirmar sua posição durante a 16ª Conferência Nacional de Saúde.	Em razão da natureza jurídica do decreto nº 9.759 (não abarcando o CNS), não houve uma reação específica realizada por atores da área de saúde.	Conselho permanece inalterado na sua composição.
Política Ambiental	A política geral do governo envolvendo ataques específicos à política ambiental, com ações de reconfiguração e redução da participação no Conama.	Reação dos atores ambientalistas e do sistema jurídico, através da PGR.	Contestação específica no STF, proposta pela PGR, com participação de entidades ambientalistas.	Conselho volta à configuração original, no governo Lula (2023), com decisão do STF.

	Forma de desmonte participativo	Reação dos atores	Possibilidade de contestação judicial	Resultado
Política de Assistência Social	Política do ministério de pouco apoio do Governo Federal na organização das atividades do conselho.	Reação do conselho nacional e convocação da 12ª Conferência Nacional sem apoio do Governo Federal.	Em razão da natureza jurídica do Decreto nº 9.759 (não abrangendo o CNAS), não há uma reação específica realizada por atores da área de assistência social.	Conselho permanece inalterado na sua composição.
Política das Mulheres	Política geral do governo de ataque à política para as mulheres, resultando em uma reestruturação ministerial que transfere a pasta para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.	Renúncia coletiva de entidades representantes da sociedade civil no conselho nacional e investimento em repertórios não institucionais (como protestos e marchas).	Em razão da natureza jurídica do decreto nº 9.759 (não abrangendo o CNDM), não há uma reação específica realizada por atores da área de direitos da mulher.	Conselho permanece com o desenho de sua composição inalterado, mas com um novo perfil de entidades representantes da sociedade civil.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, a nossa interpretação é que o elemento fundamental do desmonte está ligado à *politics*, isto é, está relacionado à centralidade de algumas políticas e da política participativa no processo de desmonte das políticas públicas. O governo Bolsonaro tentou extingui-la por decreto como se tratasse de uma simples vontade do governo. O fato de que não só suas ações não foram constitucionalizadas, como também ele foi derrotado no STF, mesmo em um momento de força do seu governo em 2019, mostra que se tratava, de fato, de um ataque à forma geral da participação. Nesse sentido, o desenho específico da política parece ter sido menos importante do que a própria centralidade da política no projeto de desmonte. Na sessão a seguir, analisaremos o processo de reorganização da participação no terceiro mandato do presidente Lula.

5. A REORGANIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: o governo Lula 3

O processo de retomada da participação social teve início ainda durante os trabalhos da equipe de transição, quando foi proposta a extinção do Decreto nº 9.759/2019 (Macedo, 2023). Mesmo durante a campanha presidencial, Lula já dava indícios da centralidade que a participação ocuparia em seu governo. Durante a campanha, o atual presidente defendeu a implementação de um orçamento participativo nacional, em contraposição ao orçamento secreto do ex-presidente Jair Bolsonaro¹¹, e destacou a importância das conferências nacionais para a produção de políticas públicas¹². Já no dia 01 de janeiro de 2023, ainda nos seus primeiros

¹¹<https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-diz-que-o-orcamento-secreto-e-uma-podridao-e-defende-orcamento-participativo/>

¹²<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/30/leia-a-integra-do-pronunciamento-de-lula-apos-o-resultado-da-eleicao.htm>

atos como presidente, Lula assinou os decretos nº 11.371/2023¹³ e nº 11.363/2023¹⁴, revogando o Decreto nº 9.759/2019 de Bolsonaro e restabelecendo a Secretaria Geral da Presidência enquanto órgão de coordenação da participação social. Ao restaurar os conselhos e colegiados que foram alvo de medidas durante o governo Bolsonaro e ao atribuir à Secretaria Geral da Presidência a responsabilidade de articular e implementar as instituições participativas, inicia-se uma nova fase para a participação social no Brasil.

Frente aos ataques que a participação sofreu durante o governo Bolsonaro, algumas medidas foram tomadas, principalmente em relação ao reestabelecimento dos conselhos. Foram recriados seis conselhos nacionais e nove conselhos foram reformulados, restabelecendo as diretrizes referentes às suas funções e à representação da sociedade civil. Foi o caso do Conama, em que, durante o governo Bolsonaro, o número total de conselheiros passou de 96 para 26. Atualmente, o conselho conta com 114 conselheiros titulares, sendo 23 representantes da sociedade civil, que foram escolhidos por processo eleitoral. Em março de 2023, a atual ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, tornou público o edital de convocação que regulamentou o processo de eleição para escolha das entidades ambientalistas que passaram a integrar o plenário do Conama para o biênio 2023-2025.¹⁵ Hoje, o conselho conta com representantes dos estados e do Distrito Federal, representantes dos governos municipais (um representante por região), representantes das entidades empresariais, representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, representantes de associações para defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, entidades da área ambiental e saneamento, entre outros.

Quadro 3 – Conselhos nacionais recriados e reformulados (2023)

Conselhos nacionais recriados	
Conselhos	Legislação
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável	Decreto nº 11.451, de 22 de março de 2023
Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável	Decreto nº 11.454, de 24 de março de 2023
Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+	Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional das Cidades	Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Decreto nº 11.397, de 21 de janeiro de 2023
Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	Decreto nº 11.528, de 16 de maio de 2023
Conselhos nacionais reformulados	
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	Decreto nº 11.474, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)	Decreto nº 11.470, de 5 de abril de 2023
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	Decreto nº 11.473, de 6 de abril de 2023

¹³http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11371.htm

¹⁴http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11363.htm

¹⁵Foram eleitas entidades ambientalistas cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), sendo: duas para cada uma das cinco regiões do país e três de âmbito nacional. Puderam votar entidades cadastradas no CNEA há pelo menos um ano e que manifestaram interesse através de formulário digital na página do Conama e do Ministério do Meio Ambiente.

Conselhos nacionais reformulados	
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI)	Decreto nº 11.483, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad)	Decreto nº 11.480, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CONPCT)	Decreto nº 11.481, de 6 de abril de 2023
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023
Conselho Nacional de Política Indigenista	Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República, junho de 2023.

Dos conselhos recriados, o "Conselhão" ou Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável ganhou destaque na mídia brasileira. Sua relevância se deve à presença de uma diversidade de participantes, como empresários, sindicalistas, pesquisadores e indivíduos com grande influência nas redes sociais¹⁶. Além disso, o próprio presidente e alguns ministros também participam das reuniões do conselho. Criado em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Lula, extinto em 2019 por Bolsonaro, o Conselhão terá como desafio não apenas discutir importantes temas, como foi o caso da PEC nº 09/2023 (PEC da anistia) (G1, 2023)¹⁷, como também marcar a presença do governo em diferentes setores, principalmente nas redes sociais, espaço em que a extrema-direita tem forte presença.

Em consonância com sua estratégia de articulação, o governo Lula também procedeu à nomeação de assessores de participação e diversidade para cada um dos ministérios. Esses assessores desempenham a função de facilitar o diálogo entre a sociedade civil e as respectivas pastas ministeriais do governo. Essa iniciativa tem por objetivo promover uma abordagem mais abrangente da participação em todas as esferas do Governo Federal, inclusive aquelas com histórico participativo limitado. Conforme anteriormente mencionado, a participação tem sido mais proeminente no âmbito das políticas sociais, mas menos expressiva em outras áreas, como o desenvolvimento econômico (Pires; Vaz, 2014); a nomeação dos assessores seria uma resposta a essa lacuna.

Um dos grandes investimentos do governo em relação à participação, ainda durante o primeiro semestre de 2023, foi o Plano Plurianual (PPA) participativo. A reorganização de um processo participativo no PPA expressa bem a ideia da participação entre o passado e o futuro, uma vez que a participação no PPA foi a primeira política participativa do governo Lula em 2003. Desde o primeiro processo participativo de elaboração do PPA de 2004-2007, ainda no primeiro governo Lula, até o PPA 2016-2019, já no governo Dilma, a participação se deu fundamentalmente no formato presencial. Já nesse momento de retomada participativa¹⁸, o PPA 2024-2027 amplia a participação por meio da articulação de espaços participativos presenciais

¹⁶<https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/aceso-a-informacao/membros-do-conselho>

¹⁷<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/16/e-um-tema-dos-partidos-politicos-diz-padilha-sobre-pec-que-anistia-partidos-por-prestacao-de-conta-irregular.ghtml>

¹⁸O processo de elaboração do PPA 2020-2023, durante o governo Bolsonaro, foi considerado o menos participativo desde 2003. A participação da sociedade civil se deu apenas em junho de 2019 por meio de uma consulta pública com 2.100 participações (Brasil, 2019).

e digitais. O desenho do PPA foi composto por: plenárias presenciais, que ocorreram em todos os estados do país, com a presença do ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência e da ministra do Planejamento e do Orçamento; dois fóruns interconselhos, com representantes dos conselhos nacionais; e a Plataforma Brasil Participativo, a face digital do processo.

Apesar das plenárias estaduais terem mobilizados mais de 34 mil participantes (participação expressiva principalmente nos estados do Nordeste e em São Paulo), o foco do processo do PPA participativo esteve em sua face digital A Plataforma Brasil Participativo, que foi lançada durante a plenária na Bahia, contou com mais de 4 milhões de acessos, 8.254 propostas e 1.529.826 votos. É possível observar que a dimensão presencial não foi suficiente para mobilizar o apoio necessário para que as propostas do campo tradicional da sociedade civil fossem bem votadas. Apenas em julho (já no final do processo), em particular durante a 17ª Conferência Nacional de Saúde, acontece uma virada em relação às propostas mais votadas. Até então as primeiras posições do ranking das propostas mais votadas eram ocupadas por propostas de cunho corporativo, como aumento dos cargos da Polícia Rodoviária Federal ou reestruturação de carreiras de técnicos administrativos dos institutos federais. A partir de julho, há uma importante reversão, em que propostas relacionadas a políticas públicas, especialmente da área de saúde, passam a ocupar as primeiras posições do ranking. No ranking final, as duas propostas mais votadas foram: “A valorização profissional dos ACS (agentes comunitários de saúde) e ACE (agente de combate às endemias) para ampliação de serviços de saúde no SUS”, com 95.731 votos, e “Aumento do piso da enfermagem”, com 92.502 votos.

O Quadro 4 mostra a votação das propostas em dois momentos principais (junho e julho). O quadro demonstra que a disposição das propostas no ranking nem sempre se manteve constante durante o processo participativo. Houve uma significativa variação na posição das propostas vencedoras no ranking, influenciada, principalmente, pela realização da 17ª Conferência Nacional de Saúde.

Quadro 4 – Propostas PPA Participativo 2023 (Top5 comparativo)

Propostas	23 a 29 de junho		Top5 – final (16 de julho)	
	Votos	Posição no ranking	Votos	Posição no ranking
Qualificação técnica e valorização profissional dos ACS e ACE para ampliação de serviços de saúde no SUS.	20.141	5º	95.731	1º
Aumento do piso da enfermagem.	15.429	6º	92.502	2º
Reestruturação da carreira e recomposição salarial dos Técnico-Administrativos em Educação (TAE) do PCCTAE das instituições federais de ensino (IFE).	37.701	1º	77.066	3º
Segurança Pública Cidadã – segurança jurídica para os guardas municipais.	35.486	2º	75.382	4º
Aumento de cargos para a PRF e a convocação de todos os 1.455 aprovados.	30.147	3º	73.173	5º

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Secretaria Geral da Presidência de República, 2023.

Essa virada interessante, a partir da 17ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu entre os dias 02 e 05 de julho, melhorou a posição das propostas ligadas à saúde no ranking. Ao final do processo digital, a proposta de qualificação dos agentes comunitários de saúde saltou do 5º lugar para a primeira posição em menos de 20 dias. O mesmo aconteceu com a proposta referente ao aumento do piso da enfermagem, que acumulou mais de 80 mil votos nesse mesmo período e passou a ocupar o segundo lugar no ranking. Esse fenômeno demonstra a atenção necessária para a relação entre os processos digitais e a própria dinâmica presencial.

Por outro lado, o ranking das propostas mais votadas também lança luz sobre importantes aspectos da sociedade civil brasileira e seus padrões de participação. Apesar de movimentos tradicionais do campo progressista e da base do governo terem investido em suas propostas e participado da maioria das plenárias estaduais, não foram esses grupos que mobilizaram a maioria dos votos. Movimentos como o MST, o MTST e a Marcha das Mulheres estiveram presentes em várias plenárias estaduais e cada um desses movimentos organizaram suas bases em torno de uma mesma proposta, a fim de concentrar seus votos. No entanto, foi outro perfil de organização civil que obteve a maioria dos votos da plataforma. A proposta do MST¹⁹ teve 13.384 votos (14ª posição no top50), a do MTST²⁰ 3.952 votos (39ª posição no top50) e a Marcha das Mulheres²¹ teve apenas 522 (entrando apenas para o ranking de propostas enviadas ao Ministério das Mulheres). As organizações como sindicatos e associações profissionais com pautas de carreiras e corporativas, como policiais e agentes penitenciários, conseguiram mobilizar mais votos do que os próprios movimentos presentes nas plenárias, colocando suas propostas bem à frente das desses movimentos. Dentre os grupos tradicionais, apenas as propostas da área da saúde se destacaram, principalmente em função da 17ª Conferência Nacional de Saúde. Tais evidências demonstram que as plenárias mobilizaram grupos muito específicos da base do governo e a plataforma digital mobilizou muito mais outras organizações da sociedade civil. Essa dinâmica confirma a pluralidade da sociedade civil brasileira que, inclusive, apresenta padrões de organização diferentes do que foi visto nos primeiros governos do presidente Lula.

Assim, podemos pensar a reorganização da participação social no terceiro governo do presidente Lula como a reinserção da *policy* na política participativa. Depois de uma disputa sobre a participação focada na sua centralidade na política e na representação, que começou em

¹⁹Proposta do MST: Reforma Agrária para Desenvolver o Brasil e Combater a Fome – planejar, organizar e desenvolver um amplo processo de reforma agrária no Brasil, regularizando todas as famílias Sem Terra, desenvolvendo os assentamentos, incentivando, a partir do acesso à terra e o cumprimento da função social, as condições para o bem viver no campo, com saúde, educação, cultura e sociabilidade. Infraestrutura e estímulo concreto à produção de alimentos saudáveis e em larga escala, a partir do desenvolvimento de agroecologia, com tecnologia e assistência técnica.

²⁰Proposta do MTST: Programa Periferia Viva – a Secretaria Nacional de Periferias propõe o Programa Periferia Viva, para articular todas as políticas públicas do Estado nos territórios periféricos e garantir a participação popular nas decisões. Nas periferias, não basta só um tipo de intervenção do Estado. São décadas de abandono, carências e vulnerabilidades. E também décadas de organização popular para exigir os direitos e criar soluções. O Periferia Viva é uma inovação do governo Lula para mudar a vida do povo das periferias do Brasil.

²¹Proposta da Marcha das Mulheres: Política de Cuidados – criação da Política Nacional de Cuidados com oferta de creches públicas e gratuitas, educação em tempo integral, cozinhas e lavanderias comunitárias, restaurantes populares, centros dia e outros espaços de socialização dos cuidados de pessoas dependentes.

2014 e só terminou com a derrota eleitoral do ex-presidente Bolsonaro, o terceiro mandato do presidente Lula passou a se concentrar mais uma vez na *policy*, isso é, em políticas participativas específicas para diferentes setores, centrada em algumas políticas públicas. Exatamente porque a política participativa do terceiro mandato voltou a se centrar na *policy*, podemos observar diferentes características do passado e do presente se combinando. Duas questões parecem ser fundamentais e, a nosso ver, irão reaparecer nos processos participativos que irão ocorrer nos próximos meses. A primeira delas consiste em uma tensão entre o presencial e o digital ligada à tradição de mobilização e ao perfil das organizações da sociedade civil que podemos denominar de clássicas. Essas organizações operaram em uma lógica clássica de mobilização presencial e mostraram dificuldades em organizar seus membros e apoiadores para votar na Plataforma Brasil Participativo. Surpreende, portanto, que a proposta do MTST, que esteve ativamente envolvida em quase todas as plenárias estaduais e, em muitas delas, teve o direito a voz, tenha recebido apenas 3.952 votos. A segunda questão parece ser a presença de uma base bolsonarista, observada em votações da Conferência Nacional de Saúde e em propostas do PPA. Tópicos como a regulamentação do porte de armas para todos os brasileiros, garantia de representação de grupos evangélicos no governo e possibilidade de candidaturas sem partidos são exemplos de propostas que também surgiram na plataforma digital. Assim, se o passado, no caso do PPA, era reavivar a participação de entidades, o presente e o futuro é entender que ainda não se deu, nas organizações tradicionais brasileiras, a passagem para o digital.

6. ENTRE A *POLICY* E A *POLITICS*: a reconstrução e o futuro da participação no governo Lula 3

A tentativa bolsonarista de desmontar a participação no Brasil foi um ato desdemocratizante (Avritzer *et al.*, 2022) que esbarrou na *politics*, isto é, em um arranjo participativo constitucionalizado, que não permitiu ao governo Bolsonaro desmontá-lo. As duas principais tentativas nessa direção, os decretos nº 9.759 e nº 9.806, ambos de 2019, foram derrotados, parcialmente, no STF. Vale ressaltar que a ação contra a redução do número de participantes da sociedade civil e dos estados e municípios no Conama só foi confirmada pelo STF em maio de 2023. Isso confirma a ideia de Tilly (2007) e Markoff (1997) de que os momentos democratizantes ampliam a disposição para reforçar políticas participativas em todas as instituições políticas.

Nesse artigo, procuramos discutir três padrões diferenciados: o da formação da participação, o da desdemocratização e o da reconstrução participativa. Nosso argumento principal foi que as políticas participativas constituem um misto entre *politics* e *policy* difícil de ser desmontado por vontade exclusiva do Poder Executivo, até mesmo quando a correlação de forças políticas e arranjo majoritário se modificam (Couto, 2019). Não pode haver dúvidas de que o objetivo do governo Bolsonaro foi o de desmontar a estrutura participativa, uma vez que o bolsonarismo opera a partir de uma lógica ratificadora que tem o seu campo privilegiado nas

redes sociais (Von Bullow; Avritzer; Santana, 2024). Em segundo lugar, o bolsonarismo tentou destruir seletivamente algumas instituições participativas de áreas em que buscava realizar o desmonte da política pública (Gomide; Silva, 2023). O grau de resiliência em relação aos ataques à participação foi determinado pelo nível de constitucionalização da instituição participativa, associado ao grau de inserção da política na agenda bolsonarista. O exemplo relacionado ao meio ambiente é esclarecedor, pois a abordagem inicial, a partir da orientação da Casa Civil, foi encerrar os órgãos colegiados criados por decreto e ato infralegal, incluindo aqueles colegiados que, mesmo criados por lei, tivessem a regulamentação, em relação à sua competência ou membros, estabelecida por decreto. Essa orientação que busca abarcar até colegiados criados por lei, mas regulamentados por decreto, atingia, frontalmente, a hierarquia normativa e, por isso, foi julgada improcedente ao ser questionada junto ao STF. Por essa razão, após a derrota parcial do decreto nº 9.759 no STF, houve uma decisão imediata de dar continuidade ao desmonte participativo nessa área específica de política pública.

Já no novo governo, a decisão do presidente Lula de reestabelecer os processos participativos foi tomada ainda na transição e se expressou na Medida Provisória nº 1154/2023, que estabeleceu a organização do governo. Duas questões são importantes para compreendermos a nova dinâmica participativa: em primeiro lugar, é importante perceber que a maneira como o governo Lula recolocou a participação na agenda voltou a transformá-la em *policy*. A participação voltou a ocupar uma posição importante em algumas políticas, como no PPA, na organização de algumas políticas públicas como a saúde e em um futuro OP nacional. A evidência mais clara de que a organização da participação deixou de ser um ponto de contenciosidade entre os campos da esquerda e conservador é que, na comissão da Câmara dos Deputados, encarregada de analisar a medida provisória na qual aspectos da política ambiental foram retirados do Ministério do Meio Ambiente, não houve destaque para questões relacionadas à participação. Uma evidência adicional foi a participação de Simone Tebet nas audiências públicas do PPA, mostrando que a contenção da participação não é mais uma política do PMDB, como foi entre 2014 e 2016. Assim, é de se esperar a normalização do papel das políticas participativas.

Portanto, podemos concluir que a dinâmica da participação no Brasil está ligada a processos de expansão e contração relacionados à própria lógica democrática. Diferentemente do suposto por Goldfrank e Esquivel (2020), essa lógica possui resiliência devido aos seus elementos constitucionais e, para que ela deixasse de funcionar, a desdemocratização teria que ter atingido o núcleo de revisão judicial do Estado de Direito, o que sabemos não aconteceu e tem, neste momento, pouca chance de acontecer. Diferentemente do suposto por Bezerra *et al.* (2024), essa lógica aparece, nos momentos de forte disputa política em torno do projeto democrático, pouco relacionada ao desenho institucional e mais relacionada à resiliência dos elementos de *politics* do projeto participativo que acabaram sendo garantidos judicialmente. O próximo período de expansão da participação, que parece ter se iniciado no terceiro mandato do presidente Lula,

terá novos desafios, mas a sua concentração na noção de política pública normal patrocinada pelo Poder Executivo parece, pelo menos nesse primeiro momento, garantir sua retirada do campo polarizado das disputas políticas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALEGRETTI, Giovanni *et al.* **Participatory budgeting worldwide**. Dialog Global, Global Civic Engagement – Service for Development Initiatives. Bonn, 2013. Disponível em < <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/42267/1/Participatory%20Budgeting%20Worldwide.pdf>> Acesso em 04 de setembro de 2023.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Resiliência Institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno Crh**, v. 33, 2020.

AVELINO, Daniel. GT Mulheres Afipea. **Nota Técnica 5 - Fortalecimento do Conselho Afipea**. 2020. Disponível em: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2022/11/GT-Mulheres-Nota-5-Fortalecimento-Conselho-Afipea.pdf>. Acesso em: 3 de setembro de 2023.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 455559, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Editora José Olympio, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo; CARVALHO, Priscila; ZANANDREZ, Priscila. Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora; GURZA LAVALLE, Adrian; SILVA, Marcelo. **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk Editora, 2022.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. **The expansion of participatory budgeting in Brazil**. Consultancy work project for the World Bank/MDP-ESA (Africa), 2008.

BAIOCCHI, Gianpaolo. **Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BEZERRA, Carla de Paiva *et al.* Entre a Desinstitucionalização e a resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, p. e20220118, 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Brasília: Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 set. 1981.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Ofício-circular número 1/2019/CC/PR**. Brasília: PR, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.243/2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759/2019 de 11 de Abril de 2019**. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Decreto Legislativo nº147/2014**. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>>. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, de 22 de março de 2021**. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121**, de 2019. Relator: Ministro Marco Aurelio de Melo. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987> . Acesso em: 27 de setembro de 2023.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 41-62, 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Sistema de governo e políticas públicas**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4160>

DAGNINO, Evelina. **A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2002

DANERMARK, Berth; EKSTRÖM, Mats; KARLSSON, Jan Ch. **Explaining society: critical realism in the social sciences**. Routledge, 2019.

FARIA, Claudia Feres. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da UFMG, 2005.

FLEURY, Sonia (ed.). **Teoria da Reforma Sanitária: diálogos críticos**. SciELO-Editora Fiocruz, 2018.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

GOLDFRANK, Benjamin; ESQUIVEL, María Teresa González. Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y casos de dos modelos. **Caderno CRH**, v. 33, p 1-15, 2020.

GOMIDE, Alexandre; SILVA, Michelle. **Desmonte e reconfiguração das políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2023.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

MARKOFF, John. Really existing democracy: learning from Latin America in the late 1990s. **New Left Review**, p. 48-68, 1997.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

PARA JURISTAS, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. **Veja**. 4 de junho de 2014. URL: <https://veja.abril.com.br/politica/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo/>. Acesso em: 03 de setembro de 2023.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment**. Cambridge University Press, 1994.

PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander CN. Para além da participação: interfaces socioestatais no Governo Federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 93 volume 1. p. 61-91, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais**. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

ROMÃO, Wagner; MONTAMBEAULT, Françoise; LOUAULT, Frédéric. Participação institucional e ativismo no Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 33, p 1-4, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. Oficina, nº107. Gradiva, 1998.

SANTOS, Carla Beatriz Rosário. **Práticas e expressões feministas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em contexto de regressão democrática**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais). UFMG, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/45632>. Acesso em: 3 de setembro de 2023.

CARDOSO, Cristiane; SILVA, Juliana Pamplona; PEREIRA, Celso Sanchez. A reestruturação do CONAMA e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira. , [S.l.], v. 1, n. 20, p. 178-203, out. 2022. ISSN 2317-8825. Disponível em: <<https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/395>>. Acesso em: 11 jul. 2024. doi: <https://doi.org/10.51308/continentes.v1i20.395>. SINTOMER, Yves. Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, n. 31, p. 1-17, 2005.

SMILDE, David; HELLINGER, Daniel (Ed.). **Venezuela's Bolivarian democracy: participation, politics, and culture under Chávez**. Duke University Press, 2011.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para Discussão. Brasília, Ipea, 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 4, p. 499-518, 2012.

SOUZA, Donaldo Bello; NOVICKI, Victor. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. **EccoS Revista Científica**, n. 25, p. 235-249, 2011.

SPADA, Paolo. The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of participatory budgeting in Brazil. **Latin American Studies Association**, v. 32, p. 1-53, 2014.


SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STF invalida decreto que alterou composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, 25 de maio de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507872&ori=1>. Acesso em: 27 de setembro de 2023

TATAGIBA, Luciana *et al.* **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk Editora, 2022.

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


VON BULLOW, Marisa; AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara. **Democracy under attack**. New York: Springer, 2024. (No prelo)

Leonardo Avritzer

 <https://orcid.org/0000-0001-9691-1834>

Doutor em Sociologia Política pela New School for Social Research. Pós-doutor pelo Massachusetts Institute of Technology. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Ciências Sociais pela UFMG. Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais
avritzer1@gmail.com

Priscila Zanandrez

 <https://orcid.org/0000-0002-0897-1034>

Doutora e Mestre em Ciência Política e Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Projeto de Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora de Pós-Doutorado do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia/IDDC).
priscilazanandrez@gmail.com