



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

REBECA DANTAS FERNANDES

**DESMONTE SELETIVO: A MANUTENÇÃO DOS COLEGIADOS DA ÁREA
ECONÔMICA NO GOVERNO BOLSONARO**

BRASÍLIA-DF

2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

REBECA DANTAS FERNANDES

**DESMONTE SELETIVO: A MANUTENÇÃO DOS COLEGIADOS DA ÁREA
ECONÔMICA NO GOVERNO BOLSONARO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília-PPGCP/IPol/UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida

BRASÍLIA-DF

2024

Catálogo na Publicação (CIP)

F363d Fernandes, Rebeca Dantas

Desmonte seletivo: a manutenção dos colegiados da área econômica no governo Bolsonaro / Rebeca Dantas Fernandes. – Brasília: Universidade de Brasília, 2024.

152f.

Dissertação (Ciência Política) — Universidade de Brasília: Brasília, 2024.

Orientador(a): Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida

1. Desmontes. 2. Empresários. 3. Participação social. 4. Projetos políticos. I. Título.

CDU: 328.18:338

REBECA DANTAS FERNANDES

**DESMONTE SELETIVO: A MANUTENÇÃO DOS COLEGIADOS DA ÁREA
ECONÔMICA NO GOVERNO BOLSONARO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília- PPGCP/IPol/UnB, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Aprovado em 23 de setembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Debora Rezende de Almeida
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Monika Weronika Dowbor
Universidade Federal de Pelotas

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers
Universidade de Brasília

*Para tia Joana D'Arc, uma das pessoas mais
incríveis que tive a sorte de conhecer, tão forte
e marcante quanto seu nome, e que ficaria
muito feliz com essa conquista.*

AGRADECIMENTOS

A experiência na academia é engraçada: mesmo que você sinta a solidão de ser a única pessoa que tenha dimensão do trabalho longo e do tempo curto, você só consegue sair viva no fim do dia e, em algum momento, entregar algo que contribua para a Ciência, porque não está sozinha. Outra coisa é engraçada: a maioria das pessoas que contribuem para a pesquisa não sabem o que é método científico ou o que diziam os autores canônicos da área do conhecimento, e mesmo assim tem “um dedinho” (algumas a mão ou o braço inteiro) na produção da pesquisa. E uma terceira coisa é engraçada: a academia pode ser (e costuma ser) um ambiente difícil de viver, mas no caminho, você encontra pessoas que estão passando pelo mesmo processo que você, o que cria um laço de solidariedade que não existiria em outras situações, e também encontra pessoas que trilham esse mesmo caminho há anos e se dispõem a “ensinar o caminho das pedras” para você alcançar a linha de chegada. É a todas essas pessoas que eu vou agradecer nas próximas linhas. Mesmo que só eu receba um título acadêmico novo, foram elas que me ajudaram a chegar aqui.

Agradeço à minha família. Meus sobrinhos: Joabe, sempre amável e compreensivo, entendia minha necessidade de silêncio para me concentrar, e a Isaura, que com seu jeito autêntico de ser, me arrancava risadas quase diariamente e acredita que minha brincadeira preferida é estudar, já que desde que nasceu me vê sempre nessa atividade. Minha irmã Gabi, a pessoa mais inteligente que conheço, que me socorreu algumas vezes com Excel e sempre torceu por mim. Meu pai, principalmente por entender minhas chatices, minhas manias injustificáveis e minha falta de tempo nesse período. Minha mãe, minha maior fonte de segurança, que além de me incentivar, em meio às instabilidades das bolsas, sempre me disse que eu poderia seguir nessa jornada acadêmica, porque ela não deixaria faltar nada. Ela não mediu esforços para que esta pesquisa se tornasse realidade. Mamãe, papai, Gabi e crianças, amo vocês sem medida!

Agradeço à minha orientadora. Débora, acho que não consigo desassociar minha parte pesquisadora de você. Obrigada por me abrir tantas portas quando eu ainda era uma graduanda perdida, por me guiar com paciência e amabilidade no caminho que trilhei até aqui e pelos comentários, que como tijolinhos me ajudaram a construir essa pesquisa. Eu não estaria aqui sem sua competência e sem seu apoio. Muitíssimo obrigada.

Agradeço às minhas primas e aos meus primos. Um grande privilégio que tenho na vida é ter nascido numa família com tantas pessoas incríveis, como minhas primas Katinha e Sarinha. Agradeço a elas e aos meus primos amigos com quem compartilhei várias fases da vida, inclusive essa: Armandão, Amanda, Raquel e Samuel. Um agradecimento especial ao Armandão e ao Samuel, por acreditarem tanto em mim.

Agradeço à minha amiga Bianca- Nini-, que em meio a compartilhamentos de vídeos curtos e engraçados, descoberta de novos álbuns e artistas, escuta atenta, acordes e sons, sempre foi um lugar de alívio. Além disso, gerou o Rudá, que é um serzinho que me dá esperança e vontade de construir um mundo melhor.

Também quero agradecer ao Luiz, por nos últimos meses ter me dado apoio emocional, me apresentado novas ferramentas, me escutado reclamar e falar de projetos políticos, evolução da participação social no Brasil ou qualquer outra coisa que tenha me impressionado no percurso e por sempre arrumar uma forma de eu escapar do estresse que é fazer uma dissertação. Obrigada, meu bem.

Agradeço aos meus amigos do UOU- Dri, Giovanna, Gustavo, Madu e Natalie-, que conheci no Ipol, tanto pelas palavras de incentivo e de validação, quanto pelos momentos que me lembraram que existe vida para além do mestrado.

Também quero agradecer às amigas que fiz nessa jornada: Ruhana, Evelyn e Alexandra. A caminhada acadêmica é solitária, mas saber que eu não era a única desesperada com prazos e quantidade de tarefas fizeram as coisas ficarem mais leves. Obrigada!

Não posso deixar de agradecer às psicólogas que me ajudaram nesse período: Ana e Patrícia. Obrigada por usarem o conhecimento de vocês para me ajudar a lidar com todos os desafios que escrever uma dissertação impõe.

Quero agradecer também às entrevistadas e aos entrevistados, que voluntariamente abriram espaços em suas agendas para contribuir com a minha pesquisa.

Também agradeço a cada professora e professor com quem tive o privilégio de ter aula. Cada semestre com matérias parecia uma maratona com textos para ler e atividades para entregar, mas contribuíram muitíssimo para o meu desenvolvimento.

Agradeço também às convidadas da minha banca de qualificação, Monika Dowbor e Rebecca Abers. Obrigada pela generosidade e pelos novos olhares e indicações de leituras para aperfeiçoar a pesquisa.

Agradeço ao Resocie, que sempre foram muito acolhedores, em especial Anne e Lorena. Também agradeço à Revista Brasileira de Ciência Política, onde pude contribuir durante todo o período do mestrado e que, além de me ensinar sobre a produção científica e sobre dinâmica de trabalho, me permitiu ter contato com pesquisadores do Brasil inteiro. Agradeço também ao professor Thiago Trindade, que em uma aula, no primeiro semestre, quando eu tinha quase certeza que a Pós-Graduação não era para mim, elogiou minha escrita. Naquele momento aquelas palavras me motivaram a não desistir.

Obrigada a todas e a todos por cada mínimo gesto que me ajudou a chegar aqui. Sem esse apoio eu não conseguiria finalizar essa dissertação.

“Não me convidaram pra essa festa pobre que os homens armaram pra me convencer a pagar sem ver toda essa droga que já vem malhada antes de eu nascer [...] fiquei na porta estacionando os carros. Não me elegeram chefe de nada.”.

(Barão Vermelho)

RESUMO

O governo Bolsonaro ficou marcado na história da participação institucionalizada no Brasil. A perseguição às instituições participativas foi feita de forma intensa: além da publicação do Decreto 9.759/2019, que visava à extinção em massa dos colegiados, o governo publicou quase 40 normas visando extinguir ou enfraquecer colegiados com participação da sociedade civil. Todavia, essa perseguição não atingiu os conselhos de todas as áreas da mesma forma: as áreas de direitos humanos e meio ambiente foram mais afetadas, ao passo que a área econômica foi mais preservada. A pergunta desta pesquisa busca entender por que os colegiados da área econômica foram menos afetados. Os objetivos são entender o desenho institucional desses conselhos, os atores não-governamentais que os ocupam e quais as pautas defendidas por eles, contribuindo, assim, para o conhecimento dessa área pouco estudada na literatura de IPs. Para isso, a pesquisa usa o conceito de projetos políticos – autoritário, democrático-participativo, neodesenvolvimentista e neoliberal. Esses projetos são importantes para entendermos que os desmontes são parte das transformações de Estado e das subjetividades que o neoliberalismo produz e para entendermos os projetos defendidos nos colegiados. A pesquisa dividiu-se em duas etapas: na primeira fez-se estatística descritiva de 103 colegiados nacionais, a fim de saber se os colegiados da área econômica tinham desenho institucional diferentes dos das outras áreas. Na segunda etapa, foram selecionados três casos: o Conselho Deliberativo da Política do Café, o Conselho Nacional do Turismo e o Conselho Gestor do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicações. Foram usadas entrevistas semiestruturadas com membros do colegiado e análise de conteúdo das atas de reuniões, categorizadas a partir dos projetos políticos. Como resultados vemos que os colegiados da área econômica são mais importantes para a política, isso é, têm alta inserção, são importantes na formulação da política e são deliberativos. Por outro lado, são mais controlados pelo governo, ou seja, o acesso da sociedade feito a partir de indicação do governo ou predeterminado em norma, com maioria da composição governamental e com presidência exercida apenas pelo governo. A defesa dos projetos é diferente em cada colegiado e a percepção sobre a participação social também se altera. Mas em todos os colegiados a demanda por um Estado fomentador da política prevalece, ao contrário da hipótese inicial de prevalência do projeto neoliberal, já que se tratavam de conselhos da área econômica. A pesquisa também encontra outro ponto importante para a manutenção desses colegiados: atores da elite política que os defendiam diante da Presidência da República.

Palavras-chave: Desmontes; Empresários; Participação social; Projetos políticos.

ABSTRACT

The Bolsonaro government left a significant mark on the history of institutionalized participation in Brazil. The persecution of participatory institutions was carried out intensely: in addition to the publication of Decree 9,759/2019, which aimed at the mass extinction of advisory bodies, the government issued nearly 40 regulations aimed at extinguishing or weakening councils with civil society participation. However, this persecution did not affect councils in all areas equally: human rights and environmental areas were more affected, while the economic area was more preserved. The question of this research seeks to understand why economic area councils were less affected and preserved. The objectives are to understand the institutional design of these councils, the non-governmental actors who participate in them, and the agendas they defend, thus contributing to the knowledge of this understudied area in the literature on participatory institutions (PIs). To do this, the research uses the concept of political projects—authoritarian, democratic-participatory, neo-developmental, and neoliberal. These projects are important for understanding how dismantling efforts are part of the transformations of the state and the subjectivities that neoliberalism produces, as well as for understanding the projects defended within the councils. The research was divided into two stages: in the first, descriptive statistics were applied to 103 national councils to determine whether the institutional design of economic councils differed from those in other areas. In the second stage, three cases were selected: the Coffee Policy Deliberative Council, the National Tourism Council, and the Management Council of the Fund for the Universalization of Telecommunications Services. Semi-structured interviews with council members and content analysis of meeting minutes were conducted, categorized based on the political projects. As a result, we find that economic area councils are more important for policy, meaning they have high insertion, are significant in policy formulation, and are deliberative. On the other hand, they are more controlled by the government, meaning society's access is done through government appointment or predetermined by regulation, with the majority of members being from the government and the presidency always held by the government. The defense of the political projects varies in each council, and perceptions of social participation also change. However, in all councils, the demand for a state that fosters policy prevails, contrary to the initial hypothesis of the prevalence of the neoliberal project, given that these were economic councils. The research also identifies another important factor in maintaining these councils: political elite actors who defended them before the Presidency of the Republic.

Keywords: Dismantling; Entrepreneurs; Social participation; Political projects.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Norma de criação por área (em %)	65
Gráfico 2 – Paridade (em %)	85
Gráfico 3 - Média de tipo de representação na composição não governamental (em %)	86
Gráfico 4 - Acesso aos colegiados dos atores não-governamentais por área (em %)	87
Gráfico 5 - Presidência por área (em %)	88
Gráfico 6 - Caráter do Colegiado por Área (em %)	89
Gráfico 7 - Paridade (em %)	90
Gráfico 8 - Inserção na Política (em %)	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Status normativos dos colegiados de acordo com a presença do setor dos representantes (em %)	65
Tabela 2 - Status de atividade dos colegiados de acordo com a presença do setor dos representantes (em %)	66
Tabela 3 - Média percentual da composição não-governamental dos colegiados econômicos nacionais em 2022	71
Tabela 4 - Categorias do Desenho Institucional	82
Tabela 5 - Categorias e Códigos	95
Tabela 6 - Alterações de Competência CDPC	102
Tabela 7 - Defesa de Projetos por Setor no CDPC	105
Tabela 8 - Defesa de Projetos por Setor no CNT	111
Tabela 9 – Defesa de Projetos por Setor no CG-FUST	117

SUMÁRIO

Sumário

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – PROJETOS POLÍTICOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	20
1.1 PROJETOS POLÍTICOS.....	21
1.1.1 Projeto Autoritário.....	23
1.1.2 Projeto Democrático-Participativo	27
1.1.3 Projeto Neodesenvolvimentista	33
1.1.4 Projeto Neoliberal.....	35
1.2 OS PROJETOS POLÍTICOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS.....	44
1.2.1 Fase 1: O Avanço do Neoliberalismo e da Participação Social	45
1.2.2 Fase 2: A Frustração da Sociedade Civil e o Neodesenvolvimentismo	47
1.2.3 Fase 3: “A Volta dos Que Não Foram”	49
1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
CAPÍTULO 2 – O DESMONTE SELETIVO: A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DOS COLEGIADOS NACIONAIS E A MANUTENÇÃO DOS COLEGIADOS DA ÁREA ECONÔMICA	55
2.1 O PROCESSO DO DESMONTE: CANETADAS E HOSTILIDADE À PARTICIPAÇÃO	56
2.2 O QUE SABEMOS SOBRE OS DESMONTES E ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES	61
2.3 HISTÓRICO DOS COLEGIADOS DA ÁREA ECONÔMICA: UM TIPO DE PARTICIPAÇÃO PARA POUCOS	68
2.4 CONSELHOS ECONÔMICOS HOJE: ESSE ESPAÇO É PARA QUEM?	71
2.4.1 Quem São Eles? Quem Eles Pensam Que São?	72
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
CAPÍTULO 3 – ENTRE NEOLIBERALISMO E NEODESENVOLVIMENTISMO ...	80
3.1 METODOLOGIA ETAPA 1- ELABORAÇÃO DO BANCO DE DADOS	81
3.1.1 Resultados Etapa 1- conselhos econômicos mais controlados e mais poderosos	84
3.2 METODOLOGIA ETAPA 2- ANÁLISE DE ATAS E ENTREVISTAS	92
3.2.1 Resultados Etapa 2- a demanda por um Estado fomentador	99
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

ANEXO A – QUANTIDADE DE REUNIÕES POR COLEGIADO.....	135
ANEXO B – FREQUÊNCIA DE CÓDIGOS.....	137
ANEXO C – SETORES DOS REPRESENTANTES DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO	142
ANEXO D – ROTEIRO DE ENTREVISTA	143

INTRODUÇÃO

A redemocratização, no Brasil, no final da década de 80, veio acompanhada da institucionalização da participação. Esta é fruto da luta de movimentos sociais que demandavam, além da redemocratização, o aprofundamento da democracia (Dagnino, 2004; Bezerra, 2020). Dessas demandas resultaram a Constituição de 1988, que inova ao incorporar o princípio da participação (Farranha, Bataglia, Paula, 2021), e as experiências participativas que tornaram o Brasil uma referência internacional sobre participação política (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014; Avritzer, 2008).

A eleição de Lula para Presidente da República marcou a ampliação da criação de Instituições Participativas (IPs) no nível nacional (Bezerra, 2020). Mesmo que a participação institucionalizada tenha apresentado limites quanto ao seu alcance (Dagnino, 2016; Teixeira, 2013), a ampliação de espaços para debate público e a inclusão de atores e novas pautas são notáveis durante os governos petistas. Todavia, a partir do governo Temer, as coisas começaram a mudar. O então mandatário delimitou o funcionamento de algumas IPs (Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022) e editou normas no sentido de limitar a criação de novos espaços participativos. As ações de desmontes da participação eram tomadas de forma pontual. Por enquanto.

No governo Bolsonaro, a perseguição à participação institucionalizada foi intensificada. Abril de 2019 foi um mês marcante nesse sentido. Naquele mês foi publicado o decreto 9.759, que tinha por objetivo a “extinção em massa” dos órgãos colegiados nacionais com participação de organizações da sociedade civil, bem como barreiras para a criação de novos espaços de interação entre Estado e sociedade. Apesar de não ter sido o primeiro, nem último episódio de ataque às Instituições Participativas (IPs), o decreto é o símbolo de um tempo turbulento para a participação social no Brasil.

A perseguição às IPs, todavia, não se deu da mesma forma em todas as áreas. As áreas de meio ambiente e de direitos humanos foram as mais afetadas, em contraposição à área econômica, que foi mais preservada (Bezerra *et al.*, 2024; Farranha, Bataglia, Paula, 2021). Esse fenômeno é o âmago desta pesquisa, que busca entender por que esses espaços foram mantidos, apesar do cenário adverso para a participação institucionalizada.

Pires e Vaz (2014) apontam que a área de desenvolvimento econômico era a que menos contava com formatos institucionais de interação entre Estado e sociedade. Ademais, a interface socioestatal mais usada na área eram reuniões com grupos de interesse, ao contrário da área de

proteção e promoção social, que era a que mais contava com formatos de interação, dentre os quais se destacavam os conselhos de políticas públicas (Pires, Vaz, 2014). Todavia, os conselhos de políticas públicas na área econômica existem, em quantidade considerável, quase 20% dos colegiados nacionais (Bezerra *et al.*, 2024), e são pouco conhecidos pela Ciência Política brasileira e áreas afins que também se debruçaram sobre o fenômeno da participação institucional. Isso porque, segundo Schmitt (2020), a “ideologia participativa” direcionava o olhar para injustiça social e demandas distributivas, o que levou os pesquisadores a negligenciarem ações do empresariado, que participam principalmente dos colegiados econômicos, nesses espaços (Schmitt, 2020). Este trabalho, portanto, irá contribuir para o conhecimento dos conselhos da área econômica.

Abers e Almeida (2021) argumentam que a institucionalização da participação pode ser diferente em cada área, pois a construção das IPs é campo de disputa entre diferentes projetos políticos – neoliberal, democrático-participativo, neodesenvolvimentista e autoritário (Abers, Almeida, 2021). Tal compreensão nos dá pistas para começarmos a investigar a manutenção do colegiado de determinadas áreas em detrimento de outras, pois a diferenciação do desmonte pode ser resultado da disputa diferenciada entre os projetos em cada um dos colegiados. Nesse sentido, lançamos mão do conceito de projetos políticos apresentado por Dagnino (2004) e discutido pelas autoras.

A compreensão dos projetos políticos nesta pesquisa é relevante em três aspectos. Primeiro para entender o sentido da participação em cada um dos projetos. Segundo para entender quais são as pautas defendidas por esses projetos, quais delas estão presentes nos colegiados mantidos e como essas pautas podem estar mais próximas das preferências do governo, levando-o a manter determinados colegiados. Terceiro para compreendermos como ocorreu o processo de institucionalização dessas políticas. Considerando que o processo de institucionalização das IPs indica a forma como ocorre a desinstitucionalização (Bezerra *et al.*, 2024) e que as IPs são resultado da disputa de diferentes projetos (Abers, Almeida, 2021), a compreensão dos projetos parece ser um aspecto que não pode ser ignorado na análise de como a participação se institucionalizou em diferentes áreas. O projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal defendem que a participação é fundamental, mas essa, na década de 90 e início dos anos 2000, era usada com sentidos diferentes. Foi o que Dagnino (2004) chamou de “confluência perversa”. O projeto democrático-participativo entende a participação como compartilhamento da tomada de decisão e do processo de discussão de políticas públicas. No

projeto neoliberal, participação significa delegação da execução de políticas públicas para o terceiro setor, diminuindo responsabilidades do Estado e tornando sociedade civil em sinônimo de ONGs executoras de políticas públicas (Dagnino, 2004). Além disso, no projeto neoliberal, determinados temas são insulados do debate público (Dardot, Laval, 2016; Brown, 2016), restringindo a participação ativa dos cidadãos.

O projeto autoritário defende a participação apenas para apoio do líder (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). Essa participação é feita de forma direta e se contrapõe às instituições democráticas. Nesse projeto é comum a representação simbólica, em que o líder autoritário encarna “o povo” (Almeida, 2021). Por fim, o projeto neodesenvolvimentista entende que a participação deve complementar a ação do Estado, principal ator de mudanças, e é mais compreendida como uma forma de boa governança, para escuta da sociedade (Teixeira, 2013).

Ao usar o conceito de projetos políticos como instrumentos analíticos, a pesquisa contribui para demonstrar como projetos são híbridos, isso é, se misturam em diversos momentos, e como o discurso e a prática dos atores são diferentes. Comumente, atores que promovem discursos neoliberais buscam a face neodesenvolvimentista do Estado.

Esta pesquisa contribui para entender os desmontes em dois sentidos: primeiro, a produção sobre desmontes da participação institucionalizada, até o momento, não articulam os desmontes com os projetos políticos. Morais, Silva e Frota (2021) apontam de forma tangencial a relação entre neoliberalismo e os desmontes e Passolo e Megali Neto (2019) tratam dessa relação direta. Todavia, nenhum dos dois trabalhos usam projetos políticos como instrumento analítico para entender os desmontes. Segundo, a literatura aponta que o desmonte se deu de forma diferenciada, isso é, afetou mais algumas áreas do que outras (Bezerra *et al.*, 2024; Farranha, Bataglia, Paula, 2021), mas ainda não há pesquisas direcionadas especificamente para esse fenômeno, a manutenção dos conselhos da área econômica num cenário hostil à participação. A pesquisa proposta tem como objetivo principal entender as razões de manutenção desses colegiados, mesmo diante de um cenário tão adverso para a participação social. Irá colaborar no conhecimento dos conselhos econômicos, até o momento pouco estudados pela Ciência Política, compreendendo o que fazem esses conselhos, quais atores fazem parte da composição desses espaços e se se conformam com uma pauta neoliberal, do ponto de vista da agenda econômica e política, bem como com o autoritarismo de Bolsonaro. Considerando o exposto, a **pergunta proposta é: por que os colegiados da área econômica foram os menos afetados nos desmontes promovidos no governo Bolsonaro?**

O objetivo geral da pesquisa é analisar e caracterizar os conselhos da área econômica a fim de compreender por que foram os menos afetados pelas medidas de desmonte de Bolsonaro. Os objetivos específicos são (1) analisar a composição dos colegiados classificados na área econômica e de infraestrutura, com especial atenção para os representantes da sociedade civil, considerando entre eles quem são os atores do mercado; (2) examinar as competências e desenho institucional dos colegiados e sua incidência no processo decisório estatal; (3) analisar nas pautas de conselhos selecionados se há defesa de questões ligadas ao projeto neoliberal, como diminuição de direitos trabalhistas, abertura econômica, desregulamentação financeira e ambiental; e (4) analisar as disputas de projetos políticos presentes nesses colegiados, por meio de análise de suas deliberações e disputa entre os membros do conselho, tendo em vista especialmente os atores do mercado vis à vis outros atores da sociedade civil.

As hipóteses mobilizadas são três. A primeira é que os conselhos são marcados pela predominância do projeto neoliberal, por isso, foram mantidos como espaços de interação entre Estado e sociedade civil durante o governo Bolsonaro, partindo do pressuposto de que o Governo Bolsonaro era neoliberal, considerando seu plano de governo, discurso e relevância de Paulo Guedes, Ministro da Economia, assumidamente neoliberal. Por projeto neoliberal entende-se a defesa de medidas econômicas para a garantia do funcionamento dos mercados, o insulamento de temas de dissensões sociais e políticas, promoção da racionalidade neoliberal e conservadorismo moral. A segunda hipótese é que os conselhos menos afetados têm na composição mais atores da sociedade civil ligados ao mercado do que de trabalhadores, usuários ou de representantes de movimentos sociais, isso por conta da relação de Bolsonaro, avessa a movimentos sociais e a sindicatos e alinhada com empresários, que inclusive o apoiaram em sua campanha em 2018¹. Por fim, a terceira hipótese é que os colegiados da área econômica têm um desenho institucional que dá ao governo mais controle de organização do colegiado e da agenda, de forma que esses espaços seriam úteis para a articulação com as pessoas que os compunham, bem como não apresentariam pautas que seriam contrárias às do governo.

Para testar as hipóteses e alcançar os objetivos, a pesquisa foi dividida em duas etapas. Na primeira, a partir do banco de dados de Bezerra *et al.* (2024), que continha 103 conselhos nacionais, elaborei um novo banco, com novas informações sobre o desenho institucional desses mesmos colegiados: acesso da sociedade ao colegiado, composição – paritária ou não –

¹ AGÊNCIA BRASIL. Empresários que somam 32% do PIB nacional apoiam Bolsonaro. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-10/empresarios-que-somam-32-do-pib-nacional-apoiam-bolsonaro>. Acesso em: 1 out. 2024

, quantidade de representantes presentes –empresários, trabalhadores, movimentos sociais, especialistas, outros –, tipo de presidência e inserção na política – sua função na política pública: formular, sugerir, fiscalizar. Em seguida uso a estatística descritiva para ver se os colegiados da área econômica diferem dos colegiados das outras áreas.

Na segunda etapa, selecionei três casos de colegiados formalmente mantidos ou fortalecidos: Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC), o Conselho Gestor do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (CG-FUST) e Conselho Nacional de Turismo (CNT). A escolha do CDPC e do CG-FUST se deve ao fato de eles serem casos atípicos no cenário de desmonte, pois enquanto a ordem era destruir, o CDPC foi recriado e o CG-FUST foi criado. O CNT formalmente mantido e foi escolhido devido ao elevado número de empresários em sua composição, além de representantes de trabalhadores. Nesses três conselhos foi feita análise de conteúdo das atas de reuniões ordinárias de 2000, ou do ano de sua criação, até 2022. O conteúdo das atas foi categorizado a partir dos projetos políticos, a fim de ver quais eram os projetos mais defendidos em cada colegiado. Além da análise de conteúdo, foram realizadas 11 entrevistas semiestruturadas, com a finalidade de entender a percepção dos membros dos conselhos sobre os desmontes, bem como entender acontecimentos “de bastidores” que envolveram a manutenção dos colegiados.

Além desta sessão introdutória, esta dissertação conta com três capítulos e considerações finais. No primeiro capítulo apresento o conceito de projeto político e desenvolvo os quatro projetos supracitados: autoritário, democrático-participativo, neodesenvolvimentista e neoliberal. Além disso apresento o desenrolar dos projetos políticos e da participação social no Brasil desde a redemocratização até o Governo Bolsonaro. Esse capítulo é importante, pois é a partir dele que desenvolvo as categorias analíticas e entendo o contexto em que os desmontes estavam inseridos.

No capítulo 2, apresento de forma detalhada o processo de desmonte, a partir do governo Temer, a produção sobre esse fenômeno até o momento e outros aspectos que devem ser considerados para analisar os desmontes- composição e ministério em que o colegiado está inserido. A palavra “desmonte”, que vem de “dismantling” usada por Bauer (2012), é usada para se referir às ações que buscavam enfraquecer ou extinguir a participação social. Há autores que também usam o termo “desinstitucionalização” (Bezerra et al. 2024), que se refere ao contrário de “institucionalização”, alcançando principalmente normas formais. Entendo que este fenômeno é uma especificidade daquele. A metodologia dessa pesquisa alcança,

majoritariamente, os aspectos do desenho institucional, se encaixando mais no conceito de "institucionalização" vs. "desinstitucionalização". Tal debate será retomado no capítulo 2. No mesmo capítulo também apresento o histórico dos colegiados da área econômica, desde a década de 30, e apresento a visão dos atores que o ocupam predominantemente: os empresários. No capítulo 3, estão os resultados da pesquisa. Primeiro são apresentadas as escolhas metodológicas e depois os resultados de cada uma das etapas da pesquisa. A pesquisa baseou-se em um banco de dados e também na análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas. Os dados da primeira etapa mostram diferentes aspectos do desenho institucional – paridade, tipo de presidência, forma de acesso, caráter decisório, inserção na política – de forma comparativa entre as áreas, considerando 103 colegiados nacionais. Por fim, estão as considerações finais, com uma síntese dos principais resultados da pesquisa: atores dos colegiados selecionados defendem a pauta neoliberal, mas exigem do Estado ações para criar condições de desenvolvimento para o setor, e a defesa de atores da elite política forma essenciais para a manutenção dos colegiados.

CAPÍTULO 1 – PROJETOS POLÍTICOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Na década de 90, o conceito de projeto político tornou-se instrumento analítico de grande utilidade para compreender os fenômenos que ocorriam àquela época (Teixeira, 2013). A contribuição de Evelina Dagnino, ao escrever sobre projetos neoliberal, democrático-participativo (2002) e posteriormente projetos autoritário (2006) e neodesenvolvimentista (2016), não pode ser ignorada e é o pontapé inicial para o desenrolar desta pesquisa. Entender esses projetos é imprescindível para compreender a participação social no Brasil, pois a construção das Instituições Participativas (IPs) no país foi influenciada pela disputa entre esses projetos (Abers, Almeida, 2021). Uma das hipóteses dessa pesquisa é que esses projetos também foram importantes para o desmonte da participação social e para a manutenção dos colegiados da área econômica: os colegiados mantidos defendem principalmente, pautas neoliberais.

Tal hipótese surge a partir de dois debates: primeiro o caráter antidemocrático do neoliberalismo, que busca insular dissensões políticas do debate público (Andrade, 2019), submetendo o político e a democracia aos princípios do mercado (Passolo, Megali Neto, 2019). Esse processo explicaria o desmonte, em geral, e combina com o tom autoritário de Bolsonaro, mas ainda é insuficiente para entender a manutenção dos colegiados da área econômica, o que nos leva ao segundo ponto. Os colegiados mantidos defenderiam então outro projeto político bastante presente no governo de Bolsonaro, o neoliberal, e esse seria um elemento essencial para a manutenção desses espaços. A confirmação dessa hipótese corrobora o argumento de Bezerra *et al.* (2024), de que a preferência política do governo foi um filtro importante para decidir quais colegiados seriam mantidos.

Posto isso, o objetivo deste capítulo é explicar o que é um projeto político, bem como desenvolver sobre os quatro projetos mencionados acima, explicando seu conceito, aspectos e implicações para a participação social. Além disso, serão apresentados o desenrolar dos projetos políticos e da participação social no Brasil desde a redemocratização até o Governo Bolsonaro.

Além dessa seção introdutória, este capítulo tem mais duas seções. O projeto neoliberal tomara um pouco mais do nosso esforço, pois argumento que ele está diretamente relacionado com o desmonte da participação social, além de se apresentar junto com o projeto autoritário e ser o projeto predominante no período dos desmontes. Na segunda seção apresento o

desenvolvimento dos projetos políticos e da participação social no Brasil, desde a redemocratização, dividindo esse período em três fases.

1.1 PROJETOS POLÍTICOS

A concepção de projeto político adotada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) é a gramsciana, que compreende projeto como conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade que orientam a ação política dos sujeitos. Essa concepção permite a compreensão política a partir da ação, do papel do sujeito e da agência na política, bem como das estruturas que condicionam as alternativas de tais sujeitos, além de enfatizar a intencionalidade nas suas ações (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). Em outras palavras, a concepção de projeto político permite entender que os atores políticos agem intencionalmente para defender ou promover o que consideram ser o ideal da vida em sociedade, sem deixar de considerar que essa ação é limitada por circunstâncias que estão fora do controle desses atores, como questões materiais e institucionais. Atores de diferentes projetos políticos ora disputam, ora formam alianças em busca de promover o que defendem. Todos estão inseridos em estruturas que condicionam suas ações, em alguns momentos limitando-as e em outros favorecendo-as.

A título de exemplo cito um caso que será exposto no próximo capítulo: até 2013, organizações trabalhistas e empresários industriais apoiavam os governos petistas a fim de defender um interesse em comum - o incentivo do Estado ao desenvolvimento industrial -, ficando mais alinhados ao projeto neodesenvolvimentista. A partir de 2013, os empresários industriais se aliaram com a coalizão rentista, que era oposta aos interesses dos trabalhadores, buscando defender o aprofundamento da financeirização e diminuição dos direitos trabalhistas, mais alinhados ao projeto neoliberal (Singer, 2015). Em ambos os casos, todos esses agentes estavam condicionados a uma série de limitações institucionais: leis orçamentárias, as garantias constitucionais, as relações de pesos e contrapesos entre os poderes, a legitimidade perante a população. Apesar dessas limitações serem mutáveis, elas gozam de um certo grau de estabilidade e condicionam a agência dos atores políticos. As limitações institucionais limitaram, inclusive, a ação de Bolsonaro no momento de extinguir os colegiados, pois, como veremos mais à frente, o controle horizontal entre os poderes limitou o alcance do Decreto 9.759 e os colegiados que o governo poderia alterar unilateralmente (Castro *et al.*, 2021).

Outro aspecto importante dos projetos políticos é que os atores que se identificam com o mesmo projeto podem ter ideias e interpretações diferentes sobre determinados temas (Abers, Almeida, 2021), o que faz com que os projetos não sejam homogêneos em seu interior (Teixeira, 2013). Continuando com o nosso exemplo, até 2013, mesmo que organizações trabalhistas e empresários industriais se alinhassem em torno do projeto neodesenvolvimentista, eles tinham ideias diferentes sobre diversos aspectos, como a reforma sindical e trabalhista e a política monetária (De Toni, 2013).

A contraposição absoluta entre os projetos se torna ainda mais complicada quando observamos que os projetos podem compartilhar posições comuns sobre determinados assuntos. Os projetos neoliberal e democrático-participativo defendem que o Estado não é o principal agente de transformação, enquanto os projetos autoritário e neodesenvolvimentista partilham a posição contrária. Os projetos neoliberal e autoritário são antidemocráticos. Por fim, os projetos neodesenvolvimentista e democrático participativo promovem pautas de justiça social. A construção das IPs é campo de disputa entre diferentes projetos políticos – neoliberal, democrático-participativo, neodesenvolvimentista e autoritário (Abers, Almeida, 2021). No período de redemocratização, a construção da participação social no Brasil deu-se em torno de dois projetos principais: o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo. Apesar de ambos defenderem a participação, esta era usada com sentidos diferentes, o que Dagnino (2004) chamou de “confluência perversa”. No projeto neoliberal, participação significa delegação da execução de políticas públicas para o terceiro setor, diminuindo responsabilidades do Estado e tornando sociedade civil em sinônimo de ONGs executoras de políticas públicas. O projeto democrático-participativo, por outro lado, entende a participação como compartilhamento da tomada de decisão e do processo de discussão de políticas públicas (Dagnino, 2004).

Após a redemocratização outros dois projetos também foram importantes para a disputa da participação social: o projeto neodesenvolvimentista e o projeto autoritário. O projeto neodesenvolvimentista prevaleceu principalmente nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em que havia uma tentativa de conciliar desenvolvimento econômico e o projeto democrático-participativo (Abers, Almeida, 2021). Porém, nesse projeto, a participação da sociedade civil é limitada e não chegou a temas econômicos estruturantes, pois o Estado ocupa papel central para impulsionar o desenvolvimento (Dagnino, 2016). O projeto autoritário defende que o funcionamento das instituições democráticas deve ser limitado (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006) e retornou com força na segunda metade da década passada. A seguir apresento os projetos políticos.

1.1.1 Projeto Autoritário

Apesar de ser moralmente inaceitável nas democracias contemporâneas, o autoritarismo ainda é uma alternativa possível para a população em situações de crise política e econômica. Neste projeto, o funcionamento das instituições democráticas liberais é limitado ou suprimido, os direitos políticos são cancelados e a cidadania anulada, as eleições e os partidos políticos são proibidos ou as opções são limitadas, o poder dos representantes eleitos limitado e a participação só é admitida para apoio político do regime. O Estado é forte, centralizado e tem traços personalistas, em que a figura do ditador está posicionada acima de qualquer ator político (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). O projeto autoritário pode retomar sua centralidade devido à situação de fragilidade democrática decorrente de gestões neoliberais, que geram crises econômicas e sociais associadas, pelos cidadãos, à democracia, não ao neoliberalismo (Bresser-Pereira, 2020).

Apesar de estarmos acostumados a associar autoritarismo à violência e a homens de farda, o fenômeno pode se apresentar de forma menos escandalosa: autogolpe, fraudes e manipulações eleitorais e o engrandecimento do Poder Executivo. Este último acontece quando, através de canais legais, minam as instituições de controle e monitoramento do Executivo, com o objetivo de enfraquecer as instituições democráticas. Todas essas medidas são interpretadas como legítimas, por serem tomadas por um líder eleito (Loureiro *et al.*, 2021). Scheppele (2018) descreve como “legalismo autocrático” o fenômeno de utilização de mecanismos legais e institucionais por regimes autoritários para se manter no poder, preservando a aparência de legalidade e democracia. Esse processo pode envolver promulgação de novas leis, reformas constitucionais, manipulação do judiciário e alterações de regras eleitorais (Scheppele, 2018). No Brasil, Vieira, Glezer e Barbosa (2022) chamaram de infralegalismo autoritário a prática do chefe do Poder Executivo de governar através da publicação de decretos e portarias diante da dificuldade de articulação com o Legislativo.

Por falar em dificuldade de articulação com outros poderes, Levitsky e Ziblatt (2018) destacam a tolerância mútua- reconhecer que os rivais, se seguirem as regras institucionais, têm direito de existir, de competir pelo poder e de governar- como uma das regras informais decisiva para o funcionamento da democracia e que, em momentos de enfraquecimento democrático, são violadas. Os discursos de líderes autoritários comumente são marcados pela falta de tolerância mútua. Costumam taxar partidos políticos tradicionais como antidemocráticos ou

antipatrióticos (Levitsky, Ziblatt, 2018), que operam contra o povo, criando para si um lugar de “verdadeiro defensor do povo” diante dessa elite política corrupta.

A representação simbólica e autoritária, descrita por Almeida (2021) combina bem com este projeto: “lideranças rompem com os canais tradicionais de intermediação política e se apresentam como *outsiders*, diferentes e capazes de encarnar a vontade dos insatisfeitos com a democracia” (Almeida, 2021, p. 477). Àqueles que não se veem representados por tal liderança, resta conformar-se, afinal, ela é a encarnação do “verdadeiro povo”. A ascensão desse tipo de liderança pode vir acompanhada de manifestações que buscam acabar com os canais tradicionais de representação e com as instituições democráticas, ou mantê-las de forma subvertida, justamente porque a mobilização dessas massas sim representaria a verdadeira vontade do “povo” (Rosanvallon, 2020). Esse tipo de fenômeno também é comum no neoliberalismo reacionário, abordado na seção sobre neoliberalismo.

No pensamento político brasileiro, o autoritarismo sempre esteve presente. Os autores autoritários se dividem em duas correntes: mobilizadores e desmobilizadores. Os principais representantes da corrente desmobilizadora são Francisco Campos, Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, que argumentaram pela incompatibilidade do liberalismo político no Brasil (Diniz, 1978). Eles entendem que a modernização do Estado brasileiro só pode ser conduzida do alto, sem rupturas com o status quo (Diniz, 1987 *apud* Silva 1998). Na primeira República, Oliveira Vianna defendeu que o sufrágio universal não poderia ser aplicado no Brasil, pois o povo carecia de educação democrática. A igualdade dos votos de cidadãos situados em estruturas sociais e econômicas diferentes seria um grande problema para a operacionalização da democracia no país (Viana, 2019). A solução do autor não é a ampliação da educação democrática, mas a criação de um Estado forte e centralizado (Sanchez, 2001), o fortalecimento do Poder Executivo central (Silva, 1998). A questão central para esses pensadores é que a sociedade brasileira é incompatível com o regime democrático, por isso precisaria de um Estado forte:

O autoritarismo desmobilizador destaca o suposto amorfismo da sociedade brasileira, além da irracionalidade do comportamento coletivo dos grupos dominados. Para evitar a desagregação da ordem, decorrência lógica da ausência de direção no âmbito da sociedade civil, o Estado surge como instituição redentora. Um Estado forte, capaz de reintegrar os átomos dispersos do organismo nacional (Silva, 1998, p. 79).

Para estes autores, parecia que só nos restava ser o povo que assistiu bestializado à Proclamação da República, descrito por Aristides Lobo, enquanto assistimos passivamente à ação de um Estado forte.

As características intrínsecas da sociedade brasileira foram exploradas pelos intérpretes do Brasil Gilberto Freyre e Sérgio Buarque. Na década de 30, Freyre fundou o “mito nacional” de que os brasileiros, um povo mestiço, fruto do “encontro de raças” são emotivos, calorosos, sensuais, cordiais e outras características ligadas a qualidades “pré-modernas”. Apoiado nesse retrato (Souza, 2015), Sérgio Buarque de Holanda traça o destino autoritário do Brasil: com um povo cordial, guiado pelas relações pessoais e inclinado a burlar normas em proveito próprio, o autor conclui que “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido” (Coelho, 2014).

Souza (2015, 2017) critica a conclusão dos autores “clássicos”, destacando que suas conclusões culturalistas² são um falso rompimento com o paradigma racista, inseridos num contexto de interpretações erradas, e em alguns momentos intencionais, de Max Weber. O objetivo é garantir a superioridade de alguns povos em detrimento de outros e legitimar a dominação. Esse processo transforma os Estados Unidos no modelo a ser seguido pelo mundo, com um povo portador de características essenciais para a construção de uma sociedade rica e democrática³. O pensamento culturalista que nos atribui esse estoque cultural inferior cria em nós um complexo de vira-lata.

Outra corrente do pensamento autoritário brasileiro, chamada de autoritarismo mobilizador, tem como objetivo mobilizar as massas populares para obter apoio para seus projetos políticos. Um movimento que exemplifica essa corrente é o integralismo (Silva, 1998). Outros episódios que podem ser destacados são a Marcha pela Família com Deus pela Liberdade, que precedeu o Golpe de 1964, que instalou um regime que aumentou as desigualdades⁴, as mobilizações pelo impeachment de Dilma, que foi seguido de um governo com diversas medidas impopulares, como contenção de gastos sociais e reforma trabalhista, e as movimentações de apoiadores de Bolsonaro após o resultado das eleições de 2022. Perceba que a ideia dessa corrente converge com a representação simbólica e autoritária descrita por Almeida (2021), na qual a liderança simbólica é utilizada para mobilizar o povo em seu apoio.

² Interpretação de que não seriam as características fenotípicas dos indivíduos que explicaria seus comportamentos, mas o estoque cultural que herdamos (Souza, 2017).

³ Ver a falsa ciência e um teatro de espelhos do patrimonialismo brasileiro em a tolice da inteligência brasileira.

⁴ DUARTE, Melissa. Desigualdade no Brasil disparou durante ditaduras, diz relatório. **O Globo**, ago. 2021.

Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/desigualdade-no-brasil-disparou-durante-ditaduras-diz-relatorio-25148369>. Acesso em: 2 set. 2024.

Apesar de ocorrerem fechamento do Congresso Nacional e cassação de partidos políticos na Era Vargas (1937-1945) e na Ditadura Militar (1964 a 1985), os períodos não são os únicos com traços autoritários. Pós 45, diante de um sistema partidário fraco, o Poder Executivo ainda era inflado e o insulamento burocrático, associado com a burguesia industrial, conduzia as principais políticas estratégicas. Além disso, durante o governo Dutra (1946-1951), em período de “normalidade”, o sindicalismo foi fortemente proibido e o Partido Comunista do Brasil, cassado (Nunes, 2003).

O autoritarismo social - organização hierárquica das relações sociais baseadas, principalmente, em gênero, classe e raça (Dagnino *et al.*, 1998) - também sempre esteve presente na sociedade brasileira. O que não é surpreendente, considerando que nossas instituições fundadoras foram a escravidão e o patriarcado. Esse autoritarismo social legitima diferenças sociais, naturaliza códigos de hierarquias entre grupos sociais e é o principal combustível para o autoritarismo político. (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). Dessa forma, mesmo que o autoritarismo político tenha desaparecido ou perdido grande força com a redemocratização e com a Constituição Federal de 1988, o autoritarismo social segue existindo e sendo campo propício para o ressurgimento do autoritarismo político. Inclusive, nas manifestações 2013, o autoritarismo, antes velado, começou a ganhar espaço (Alonso, 2023). Combinadas com o autoritarismo social, a falta de memória da ditadura e a anistia aos torturadores e apoiadores do regime militar tornam o retorno aos tempos sombrios mais provável. Jair Bolsonaro não pode deixar de ser mencionado como um sintoma desse fenômeno. Eleito em 2018, ele exaltou torturadores, chamou o golpe militar de “revolução”, ameaçou a relação de autonomia entre os três poderes, tentou boicotar as eleições de 2022 e não reconheceu sua derrota. Após os resultados das eleições de 2022, inúmeros apoiadores do ex-presidente clamavam por uma salvação vinda das forças armadas e em janeiro de 2023 invadiram as sedes dos três poderes, marcando um dos dias mais tristes para a democracia brasileira.

Além disso, o ex-mandatário defendia um projeto político totalizante, em que “as minorias têm que se adequar”⁵. Com o slogan “Deus, pátria, família”- usado, inclusive, por líderes fascistas⁶- Bolsonaro reforça o autoritarismo social. A manutenção de relações

⁵ ANDRADE, Hanrrikson de. Bolsonaro contraria Constituição e diz que 'minorias têm que se adequar'. UOL, jul. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/15/bolsonaro-defende-falas-transfobicas-minorias-tem-que-se-adequar.htm>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁶ ALMEIDA, João Paulo Martins de. “Deus, pátria, família”: os sentidos do fascismo brasileiro. **Revista Rua**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 353-276, nov. 2022. Disponível em:

hierárquicas das relações sociais não fica apenas no discurso. Durante seu governo retirou a população LGBT da lista de políticas e diretrizes de promoção dos Direitos Humanos⁷, se opôs à lei de igualdade salarial entre homens e mulheres⁸, deixou de prestar assistência aos povos indígenas⁹ e desmobilizou instituições voltadas para o combate do racismo¹⁰.

Olhar o autoritarismo na contemporaneidade, exige, portanto, olhar atento, pois podem existir elementos tradicionais de autoritarismo, como exaltação da Ditadura Militar, mas pode conter os aspectos mais “sutis” de corrosão da democracia. Bolsonaro, por exemplo, combinava o “clássico”, como discursos de autogolpe e louvor a períodos autoritários, ora usa medidas mais “sutis” de legalismo autocrático, como apontado acima. O ex-mandatário também promovia o autoritarismo social deslegitimando instituições democráticas e instigando seus eleitores mais fiéis a participarem diretamente na oposição aos outros poderes.

1.1.2 Projeto Democrático-Participativo

No extremo oposto do projeto autoritário, está o projeto democrático participativo. A participação defendida aqui é a social. O termo “participação social” foi pouco definido. O significado de “participação” muda de acordo com o passar das décadas e do amadurecimento da prática e da produção teórica do campo, que ocorreram de forma simultânea (Lavalle, Vera, 2022). Quando utilizado faz referência principalmente às Instituições Participativas, à atuação de organizações populares junto ao poder público (Perez, Santos, 2019) e a formas de interfaces socioestatais (Pires, Vaz, 2012). Apesar disso, sempre se aponta para a participação de atores que historicamente não tiveram acesso aos espaços de decisão. Necessariamente é um tipo de participação que não envolve apenas atores que tradicionalmente controlam as atividades políticas e econômicas, mas também os que sempre foram excluídos do processo decisório. O

<https://www.labeurb.unicamp.br/rua/artigo/pdf/371-deus-patria-familia-os-sentidos-do-fascismo-brasileiro>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁷ MP assinada por Bolsonaro retira população LGBT das diretrizes dos Direitos Humanos. **Diário de Pernambuco**, jan. 2019. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2019/01/mp-assinada-por-bolsonaro-retira-populacao-lgbt-das-diretrizes-dos-dir.html>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁸ FERNANDES, Augusto. Senadoras criticam Bolsonaro por propor veto a PL que reduz diferença salarial. **Correio Braziliense**, abr. 2021. Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/04/4919834-senadoras-criticam-bolsonaro-por-propor-veto-a-pl-que-reduz-diferenca-salarial.html>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁹ ANJOS, Ana Beatriz; CORREIA, Mariama. Com apoio de Damares, governo Bolsonaro pagou missionários religiosos em terra Yanomami. **Brasil de Fato**, 30 maio 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/05/30/com-apoio-de-damares-governo-bolsonaro-pagou-missionarios-religiosos-em-terra-yanomami>. Acesso em: 2 set. 2024.

¹⁰ RIO, Flávia. Bolsonaro na contramão da igualdade racial. **Piauí**, 29 set. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/bolsonaro-na-contramao-da-igualdade-racial/>. Acesso em: 2 set. 2024.

ressurgimento do termo “sociedade civil”, inclusive, deve-se ao movimento de reconstituição dos laços sociais pelos pobres da América Latina (Avritzer, 2012). A interpretação dada à participação neste momento de redemocratização da região, estava relacionada à possibilidade de incluir atores coletivos que mobilizam recursos associativos mais ou menos escassos de forma autônoma e espontânea. Essa era a nova sociedade civil (Lavallo, 2003).

Esse projeto era defendido por diferentes setores da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais, diante de um regime autoritário, decorrente do Golpe de 1964 (Dagnino, 2004). Ele propunha o aprofundamento e a radicalização da democracia. Seus defensores demandavam que a democracia liberal representativa fosse complementada e, alguns casos, até substituída, com modelos de democracia participativa e deliberativa. A participação da sociedade nos processos de decisão se torna elemento central. Ela é compreendida como o compartilhamento do poder de decisão do Estado sobre assuntos de interesse público (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). A construção de espaços públicos em que ocorre o conflito, a discussão e a deliberação, assume papel fundamental e é considerada um instrumento para a implementação da participação. A cidadania passa a ser entendida como o direito a ter direitos e implica na ampliação da noção de democracia (Dagnino, 2004).

Nesse sentido, a compreensão de cidadania é alargada e não se limita à relação do Estado com os indivíduos, mas também envolve as relações estabelecidas no interior da sociedade, buscando relações mais igualitárias, com transformações radicais na sociedade e nas estruturas de relações de poder. Essa cidadania busca mais que a inclusão e participação num sistema político já dado, busca o direito de participar na construção desse sistema (Dagnino, 2004). Portanto, a defesa da ampliação da participação da sociedade nos espaços de decisão, combate às desigualdades estruturais e inclusão de grupos marginalizados são traços característicos deste projeto.

Há duas formas de compreender a participação dentro do projeto participativo: emancipação e deliberação. A participação como **emancipação** ou poder popular compreende a ideia predominante das décadas de 70 e 80 e destaca a participação como instrumento pedagógico para o exercício da cidadania, que expressa os conflitos sociais, objetivando a transformação social (Teixeira, 2013). Nessa fase, ocorreram ciclos de protestos e de mobilizações em vários países da América Latina, demandando maior democratização das estruturas do Estado. Esse período também foi marcado pela redemocratização de países da região, que viviam em regimes autoritários até o momento (Dagnino, 2016).

A noção de participação como emancipação ou autogoverno era também marca das teorias participativas emergentes no período. O livro “Participação e teoria democrática” de Pateman (1970) foi publicado nesse contexto em que existiam demandas para a ampliação da participação (Teixeira, 2013). A participação defendida aqui é a “participação (igual) na tomada de decisões, e ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências da decisão” (Pateman, 1970, p. 61-62), e tem como elemento-chave o processo de aprendizagem da participação.

Pateman defende que os indivíduos participem das tomadas de decisão de todas as esferas da vida, não apenas em questões nacionais. As estruturas de autoridade precisam ser organizadas de forma que isso seja possível. À época, a autora defendia principalmente a democratização das estruturas de autoridade nas indústrias, abolindo a distinção entre “administradores” e “homens”. Essa participação não tem efeito apenas nas decisões, mas também nas capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que, quando estivesse diante de questões nacionais, seria capaz de debater e intervir.

Em 1984, Benjamin Barber lançou “Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age”, livro em que mostra os limites da democracia liberal, através da representação, e argumenta pela necessidade de participação. O autor defende que a democracia liberal é fraca, pois, na intenção de adaptar a democracia direta para sociedades de larga escala, acaba perdendo a essência de autogoverno. Considerando que a democracia implica o direito de nos governarmos, as instituições democráticas liberais não chegam a ser democráticas. O prognóstico para Barber é a democracia em seu sentido forte. “Strong democracy is defined by politics in the participatory mode: literally, it is self-government by citizens rather than representative government in the name of citizens¹¹” (p. 151)¹².” Alguns dos meios que Barber apresenta são assembleias de moradores locais, cooperativas de comunicação dos cidadãos, educação cívica e referendos.

¹¹ Traduz-se: “democracia forte é definida pela política no modo participativo: literalmente, é o autogoverno pelos cidadãos em vez do governo representativo em nome dos cidadãos.”

¹² Para aplicação da democracia forte, Barber (1984, p. 262) afirma que as práticas devem complementar e serem compatíveis com as instituições representativas das sociedades de larga escala, mas destaca que haverá tensão, pois, a democracia forte só pode surgir com a modificação da democracia liberal. O autor defende que “[...] estratégias realistas para a mudança não podem ser revolucionárias se a democracia é seu objetivo, e a reforma não pode esperar a destruição completa da sociedade liberal” (p. 262). Sendo assim, essa coexistência parece ser apenas transitória.

Importante destacar, por conta do uso comum do termo “democracia direta”, que a oposição de Barber contra as instituições da democracia liberal se diferencia da oposição promovida pelo autoritarismo e pelo neoliberalismo reacionário. Apesar do autor defender a participação direta, sem intermediação de governos representativos, o autor se opõe à democracia liberal, porque a reconhece como não democrática, e defende a participação direta para tornar a “democracia mais democrática”. A oposição às instituições democráticas liberais e promoção da participação direta no autoritarismo e no neoliberalismo reacionário não busca a soberania popular, mas desfazer instituições democráticas, ou subvertê-las, para entregar o poder a um líder autoritário. De qualquer maneira, a posição de Barber do fim da intermediação de representantes na democracia não foi a predominante entre os pensadores participacionistas, que, assim como Pateman, defendiam a complementaridade entre participação e representação.

Na década de 90, a participação da sociedade civil como um princípio de aprofundamento da democracia havia se espalhado em diversas partes do mundo (Dagnino, 2016). No Brasil os resultados dessas mobilizações foram a elaboração de uma nova Constituição e a criação de IPs de forma intensa (Bezerra, 2020), a ponto de passar de um país com baixa propensão associativa e poucas formas de participação a um dos países com maior número de práticas participativas e referência internacional sobre o tema (Avritzer, 2008; Abers, Serafim, Tatagiba, 2014). As IPs são

[...] arenas com regras definidas de composição e funcionamento interno, mesmo que não legalmente formalizadas, que reúnem a sociedade civil (cidadãos ou representantes de organizações) e Estado (políticos e burocratas) em debates, deliberativos ou consultivos, sobre políticas públicas (Bezerra, 2020, p. 46).

Essa foi a fase da participação como **deliberação**, que, segundo Teixeira (2013), predominou até 2002. A participação como deliberação se inspira no conceito habermasiano de esfera pública. A teoria deliberativa defende que o voto não é suficiente para garantir a legitimidade das decisões governamentais. A legitimidade, além de depender da formulação nos espaços institucionais, dependeria da construção de opiniões em espaços extrainstitucionais (esfera pública) (Faria, 2000). Esta opinião não é a soma de opiniões individuais, mas resultado de um debate racional entre argumentos diferentes (Habermas, 1997). Entretanto, a participação como deliberação não se limita ao pensamento de Habermas. Para o autor, a deliberação na esfera pública se limitaria a influenciar as decisões. No caso brasileiro, os autores mostraram que mais do que discutir, existiam espaços institucionais em que ela deveria decidir e disputar o poder (Teixeira, 2013).

A participação como deliberação compreende a participação social como partilha de poder e é expressa nos conselhos de políticas públicas e nos Orçamentos Participativos (OPs) (Teixeira, 2013). Esta última forma de IP permite que a população defina investimentos prioritários no nível local (Bezerra, Junqueira, 2022). Dentre os desenhos participativos mais comuns, é um dos que têm maior potencial de incluir mais cidadãos, mesmo que não articulados em organizações da sociedade civil, pois tem uma forma aberta de livre entrada e um desenho participativo de baixo para cima, isso quer dizer que os participantes não escolhem entre alternativas prontas apresentadas pelo Estado, mas elegem representantes que participarão da elaboração das alternativas. Todavia, a existência de OPs depende muito da vontade política do governo (Avritzer, 2008), o que torna sua existência mais frágil. A partir de 2004, o número de cidades no Brasil que adotam OP começa a declinar (Bezerra, Junqueira, 2022). Pesquisa mais recente, de Souza (2011), mostra que a existência de OPs depende mais que da vontade o governo, mas da relação entre os poderes Executivo e Legislativo e as alianças do governo local.

Os conselhos de políticas públicas são órgãos formados por representantes do governo e por representantes da sociedade para elaborar, aprovar, acompanhar ou fiscalizar políticas públicas. Diferente do OP, seu acesso não é aberto (Avritzer, 2008) e, apesar de ser mais diversificado que os espaços políticos tradicionais, o perfil de seus membros, em nível nacional, é majoritariamente homens brancos (IPEA, 2013) e com alta escolaridade (Borba, Lüchmann, 2008).

Em 2008, Avritzer afirmou que os conselhos de políticas públicas são IPs que, apesar de dependerem da vontade política do governo, implicam em alguma forma de sanção, prevista legalmente, caso não existam, o que, combinado com organizações fortes da sociedade civil, lhes garante mais estabilidade (Avritzer, 2008). Os conselhos de políticas públicas criados por normas infralegais não gozam da mesma estabilidade, como foi possível perceber a partir dos desmontes promovidos desde 2016. O tempo também mostrou que, mesmo com garantias de existência em lei, conselhos podem ser enfraquecidos através de alterações das regras de funcionamento.

É importante ressaltar que nem todo órgão colegiado com participação do governo e da sociedade pode ser considerado uma IP. Esse modelo de composição, por si só, está longe de ser sinônimo de participação social, tampouco de qualidade democrática. A criação desses colegiados é perfeitamente compatível com regimes autoritários, como o Estado Novo e a

Ditadura Militar. Muitas vezes, inclusive, são criados justamente como espaços de representação para substituir a representação de interesses que deveria ser feita através do parlamento, enfraquecido ou fechado (Diniz, 1998). A questão é quem tem acesso a esses colegiados. São pessoas que historicamente foram apartadas do processo decisório ou pessoas que sempre tiveram o direito de participar do processo de elaboração de políticas ou de decidir?

A partir dos governos Lula, um terceiro tipo de participação começa a prevalecer: a participação como **escuta**. Nesse período, o escopo de atores reconhecidos como legítimos e as pautas aumentam, mas se perde o potencial deliberativo em detrimento da oitiva da sociedade civil. A participação compreende o debate, mas não vincula o Estado. É apenas um processo de consulta, de escuta. Essa compreensão parece com a compreensão de accountability e de boa governança (Teixeira, 2013).

Considerando a capacidade da sociedade civil influenciar a decisão política, defendo que essa modalidade de participação é um desvirtuamento do projeto democrático-participativo e mais característica do projeto neodesenvolvimentista- abordado na próxima seção. Isso porque essa modalidade de participação é menos exigente e relegada a segundo plano, uma vez que a prioridade é garantir a governabilidade com outros atores e o crescimento econômico. Além da percepção que a participação é apenas uma complementação do Estado, compreendido como o ator legítimo da ação coletiva (Dagnino, 2016; Teixeira, 2013). Apesar das limitações desse tipo de participação, ocorreram avanços: inclusão de novos atores e de novas pautas, “experimentações” e criação de espaços de participação institucionalizada, mesmo que apenas consultivos (Teixeira, 2013).

A contribuição de Teixeira (2013) é útil para entendermos a evolução da compreensão de participação e as que predominaram com a evolução do debate e da prática participativa. Todavia, não é totalizante. Há políticas, por exemplo, em que a ideia da participação como deliberação existe no “período da participação como escuta”. No período petista, a participação, mesmo que não tão radical como pensada inicialmente, continuou fazendo parte do arranjo de governabilidade, constituindo o “modo petista de governar” (Bezerra, 2020).

O projeto democrático-participativo, portanto, começa fundamentado em teorias participativas e práticas ativistas de autogoverno e democracia direta, buscando transformações radicais na estrutura da sociedade, passa para a participação como deliberação, marcada por

Instituições Participativas e, nos anos 2000, com a chegada do PT no poder, abrandam-se, dando espaço para o projeto neodesenvolvimentista e para a participação como escuta.

1.1.3 Projeto Neodesenvolvimentista

Antes de explicar o que é o projeto neodesenvolvimentista, é preciso explicar o projeto anterior de desenvolvimento nacional, o nacional-desenvolvimentismo. Ele foi uma estratégia nacional de desenvolvimento, adotada largamente na América Latina, principalmente a partir dos anos 30 do século XX, diante de um cenário de fragilidade que os países do centro enfrentavam. O desenvolvimento se dava em torno da proteção da indústria nacional recente (industrialização por substituição de importação), uma poupança forçada pelo Estado, que deveria ser forte e ativo. O Estado também deveria fomentar o desenvolvimento através do investimento em infraestrutura e em setores chave, como indústrias de base, que demandavam investimentos maiores e envolviam mais riscos, bancos de desenvolvimento e empresas do setor público para desenvolver novos setores (Bresser-Pereira, 2011).

Além das funções econômicas, o Estado também é o principal instrumento de ação coletiva (Bresser-Pereira, 2011). Através do corporativismo, principal forma de interação da sociedade com o Estado, este disciplina os interesses privados e estabelece as condições para conflitos entre classes. No Brasil dos anos 30, o Estado agia como árbitro e vigilante, num período em que se buscava superar aos interesses das oligarquias políticas locais e integrar o território nacional. O objetivo era regular e disciplinar o capital e o trabalho, subordinando-os ao interesse geral da Nação que estava sendo construída. Para os trabalhadores, estar vinculado a um sindicato - que era parte do governo - era a única forma de participação política legítima (Costa, 1991). Apesar de subordinar os interesses de empregados e empregadores à tutela do Estado, o corporativismo mantinha as portas dos espaços de decisão mais abertas para empregadores que para empregados (Diniz, 1992). Nesse aspecto, o desenvolvimentismo tem uma intersecção com o autoritarismo, pois qualquer tentativa de organização trabalhista autônoma era duramente reprimida (Abers, Keck, 2017).

A Nação é um elemento chave, pois é em volta dela que os empresários, a burocracia estatal, as classes médias e os trabalhadores se unem para promover a estratégia de desenvolvimento e se posicionarem na competição internacional (Bresser-Pereira, 2011). A posição da nação em relação às outras nações é o centro do nacional-desenvolvimentismo,

enquanto questões da política interna são deixadas à margem, silenciando as lutas de classe e deixando de lado a pergunta sobre quem se beneficiaria desse desenvolvimento (Ridenti, 2009).

Esse arranjo é perfeitamente retratado na música “Brasil” da banda Barão Vermelho, em que o personagem central é manobrista em uma festa em que pessoas importantes decidem o destino do país. “Não me convidaram para essa festa pobre que os homens armaram para me convencer a pagar sem ver toda essa droga que já vem malhada antes de eu nascer [...] Fiquei na porta estacionando os carros”. A população, excluída do processo decisório, continua sendo explorada em nome do desenvolvimento nacional sem necessariamente receber os benefícios desse desenvolvimento. Ela faz “o bolo crescer”, tal qual a proposta de desenvolvimento econômico aplicada durante a ditadura militar, e não recebe nenhum pedaço.

O neodesenvolvimentismo, amplamente adotado na América Latina nos anos 2000, após a eleição de líderes políticos de centro-esquerda - fenômeno conhecido como “onda rosa” -, apresentou-se como uma alternativa ao projeto neoliberal (Dagnino, 2016). Economicamente, o novo desenvolvimentismo se posiciona entre a ortodoxia tradicional do neoliberalismo e o nacional-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2011). Ele tem aspectos de diferentes projetos e sua própria existência já demonstra como projetos podem se juntar de tal forma que seja difícil distinguir um do outro

Neste projeto, o Estado continua forte, mas a face reguladora predomina em detrimento à face de “Estado-empresário” (Bresser-Pereira, 2011). Algumas das continuidades do antigo desenvolvimentismo no novo desenvolvimentismo são os papéis centrais do Estado como instrumento de ação coletiva por excelência (Dagnino, 2016) e da Nação:

[...] o novo desenvolvimentismo vê a nação como uma sociedade nacional, com um sentido de destino comum e de solidariedade quando compete internacionalmente, como o ator fundamental que define uma estratégia nacional de crescimento (Bresser Pereira, 2011, p.31).

Bresser-Pereira defende que, em termos neodesenvolvimentista, um bom governo deve ser capaz de promover o crescimento econômico, bem como a distribuição de renda de forma mais igualitária (Bresser-Pereira, 2011). Considero que o termo “distribuição de renda” não é adequado, pois pode levar a entender que este projeto busca uma transformação radical nas relações entre as classes. Todavia, há sim implementações de programas sociais, como Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida. Além dos programas sociais, no projeto neodesenvolvimentista, busca-se regular as relações de trabalho e promover inclusão social através do consumo (Bruno, Caffé, 2017). Apesar de buscar combater as desigualdades, esse

processo carece de participação da sociedade civil, sendo feita de cima para baixo (Abers, Almeida, 2019). Há inclusão de grupos minoritários no debate político, trazendo à agenda pautas que antes não eram discutidas, mas a incorporação desses atores acontece de forma limitada, sem que de fato tenham poder de decisão, compreendendo a participação como escuta/diálogo e fiscalização (Teixeira, 2013).

A participação como escuta não surge desassociada das compreensões de participação do projeto democrático-participativo. Os governos de esquerda, quando chegam no poder, se veem numa situação em que precisam conciliar os interesses de uma coalizão ampla e diversa que o apoiou para ganhar as eleições, e que serão indispensáveis para a governabilidade, e dos movimentos com quem estão, ou estavam, alinhados. Tentando “equilibrar todos esses pratos”, cria um sistema participativo que amplia as experimentações democráticas, mas com limites significativos para a participação social, assim como para a democracia participativa (Dagnino, 2016). As decisões importantes, estruturais são apartadas da participação, que fica com assuntos cada vez menos importantes (Teixeira, 2013; Abers, Almeida, 2021; Dagnino 2016). Evidentemente, durante os mandatos do governo de esquerda, a concepção de participação desenvolvimentista não se aplicou a todas as áreas políticas, como apontado na seção anterior. A própria forma como ocorre a participação varia em cada política (Abers, Almeida, 2021).

1.1.4 Projeto Neoliberal

O ponto de partida do projeto neoliberal é ajustar o Estado e suas relações com a sociedade para as exigências do novo momento de acumulação do capitalismo, marcado pela globalização. O intento é remover as barreiras que atrapalhem o capitalismo internacional. Nessa narrativa, o Estado é o grande vilão e o mercado, o herói: o Estado é visto como grande, ineficiente e corrupto, enquanto o mercado é, por excelência, compreendido como o organizador da vida social e da política. Sua lógica é transferida para o Estado, que passa a ter com o cidadão a relação de prestador de serviço e cliente (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

O remédio para o problema da “incompetência” do Estado, na década de 90, seria o Consenso de Washington (CW)¹³, uma série de recomendações de instituições financeiras

¹³ O Consenso de Washington marca a aplicação ortodoxa do neoliberalismo, na década de 90 (Harvey, 2005). Resultado do encontro de representantes do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1989, na capital estadunidense, para avaliar reformas na América Latina, o Consenso de Washington sistematiza a proposta de reformas neoliberais que o governo americano recomendava como condições para cooperação financeira externa (Batista, 1994).

internacionais e do governo americano para a América Latina que se resume em privatização, liberalização, estabilidade de preços e diminuição das responsabilidades do Estado (Oliveira, 2020). Esse Consenso veio acompanhado com o pressuposto de que o Estado não seria competente para administrar os recursos de seu território, bem como de formular as políticas monetária e fiscal (Batista, 1994). As decisões do Estado teriam, inevitavelmente, viés político, influenciadas por grupos de interesse - sindicatos, ambientalistas ou grupos de pressão corporativos (Harvey, 2005) -, discurso amplamente defendido pela mídia, que tornava essas reformas como sinônimo de modernização. Nesse sentido, o Consenso subordina a política à economia, ao ponto que as instituições democráticas em pleno funcionamento podem ser vistas como obstáculos para a implementação das reformas.

A diminuição das responsabilidades do Estado é um ponto crucial para a compreensão de participação neste projeto. Assim como o democrático-participativo, o projeto neoliberal compreende a participação como fundamental. Todavia, a compreensão do que significa essa participação é bem diferente: se no democrático-participativo participação é o aprofundamento da democracia e abertura dos espaços de decisão, no neoliberal é a delegação de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil, desacoplada de qualquer sentido político e coletivo, dispensando os lugares públicos de debate e decisão. A participação, portanto, passa a ser vista de forma instrumental. Significa a implementação de políticas públicas, não a decisão sobre elas (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

A compreensão de cidadania e de sociedade civil também sofrem mudanças. A sociedade civil passa a ser compreendida como organizações não-governamentais, com ênfase predominantemente filantrópica, ligadas ao “terceiro setor”, que passam a exercer as responsabilidades sociais que antes eram do Estado, que deve ser mínimo. E a cidadania como integração do indivíduo ao mercado como consumidor e como produtor. As pessoas são incentivadas a se tornarem empreendedoras ou a integrarem o mercado de trabalho, fazendo do mercado o campo que substitui o Estado como garantidor de direitos (Dagnino, 2004).

Combinadas, as compreensões neoliberais de participação, sociedade civil e cidadania expressam uma visão minimalista de democracia e de política. Há uma redução de temas e de sujeitos que podem ser considerados politicamente legítimos. A interlocução com movimentos sociais e com organizações trabalhistas é vista com maus olhos (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006) e percepção sobre política é negativa (Dagnino, 2004).

O projeto neoliberal está diretamente relacionado ao desmonte da participação social que vivemos nos últimos anos, assim como à ascensão do autoritarismo. Por isso, peço paciência à leitora para trilharmos um caminho que nos levará a entender essas relações.

1.1.4.1 Neoliberalismo e Oposição à Democracia

O neoliberalismo comumente é associado a uma série de medidas de ordem econômica, mas a maioria dos estudiosos que pesquisaram o assunto afirma que o neoliberalismo vai além: é uma forma de governabilidade que atravessa as relações e até mesmo a forma como os sujeitos se enxergam (Harvey, 2005; Dardot, Laval, 2019; Brown, 2015; Slobodian, 2018; Callison, Manfred, 2020). Os pesquisadores críticos do tema são principalmente de matriz marxista ou foucaultiana. Os marxistas definem o neoliberalismo como um regime histórico do capitalismo, mais corrosivo e perverso (Phelan, Dawis, 2018), enquanto os foucaultianos consideram o neoliberalismo como uma forma específica de racionalidade e de governabilidade (Callison, Manfred, 2020). De maneira geral, as visões não se contradizem, mas se complementam, mostrando vários aspectos do neoliberalismo.

David Harvey (2005, p. 12), da corrente marxista, define neoliberalismo como

[...] uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

Entretanto, o neoliberalismo não se restringiria às práticas econômicas e à estrutura institucional, ele também afetou a forma como as pessoas “interpretam, vivem e compreendem o mundo (Harvey, 2005, p.13)”. O neoliberalismo assume que a troca de mercado é uma ética capaz de guiar a ação humana, dessa forma, todas as ações humanas passam a estar submetidas ao domínio do mercado. Assim, não apenas o mercado é afetado, mas também as divisões do trabalho, as relações sociais, a promoção do bem-estar social, as formas de pensamento, a relação com a terra e a forma de uso de tecnologias (Andrade, 2019).

Os foucaultianos abordam de forma mais profunda a forma como o neoliberalismo extrapola as relações econômicas e afeta a forma como o sujeito se enxerga. Dardot e Laval (2019) afirmam que o neoliberalismo é mais que políticas de austeridade econômica, mercantilização das relações sociais e “ditadura do mercado financeiro”. O neoliberalismo é a

imposição, por parte do governo, da lógica do capital na economia, na sociedade e no Estado, ao ponto de fazer do neoliberalismo uma forma de subjetividade e de existência¹⁴.

A principal distinção entre o neoliberalismo e o liberalismo é o fim da separação entre política, moral e economia (Brown, 2003; Dardot, Laval, 2016). Mesmo que a democracia liberal tenha em comum valores capitalistas, como propriedade privada e individualismo, a distinção entre a esfera política e moral e a esfera econômica protegia os cidadãos contra intercorrências da vida regulada pelo mercado. Com o fim dessa separação, a proposta é que o mercado se torne o princípio regulador e organizador do Estado e da sociedade (Brown, 2003). O político abrigaria interesses e poderes coercitivos ingovernáveis e arbitrários, que ameaçariam as liberdades individuais, o mercado e a tradição moral. A solução para essa ameaça seria que o tecido social e os poderes políticos se submetessem à economia (Brown, 2019).

O Estado então passa a atender às necessidades do mercado, através de políticas monetárias e fiscais, política de imigração, organização da educação pública e sua soberania se limita a garantir a atividade econômica e a legitimidade passa a ser definida pelo crescimento econômico (Brown, 2003). O Estado deixa de governar ao lado do mercado e passa a governar para o mercado (Cayla, 2021). Passa a funcionar de acordo com um modelo empresarial, remodelando as organizações governamentais segundo a lógica de gestão privada e os representantes passam a ser gerentes dessa empresa (Andrade, 2019).

Na verdade, a relação do neoliberalismo com a democracia sempre foi marcada por desconfiança, buscando esvaziá-la, pois as demandas democráticas representavam ameaças para a liberdade de mercado, devendo ser limitadas juridicamente. A questão da representatividade pertence à racionalidade política liberal clássica. No neoliberalismo, o Estado não se propõe mais a ser o representante do povo, mas a ser o organizador dos mercados e da sociedade de mercado, em que as empresas são as unidades sociais. “A democracia é convertida em um mercado eleitoral de cidadãos-consumidores para selecionar gestores do Estado-empresa” (Andrade, Côrtes, Almeida, 2021, p. 3).

No mesmo sentido, Slobodian (2018) identifica o neoliberalismo como uma forma de governança internacional. Os pensadores da escola de Geneva, Hayek e Mises, não estariam

¹⁴ Há o surgimento do “sujeito neoliberal” ou “neossujeito”, que se vê como uma empresa, uma entidade em competição (Dardot, Laval, 2016).

interessados em defender a utopia de mercado livre, mas de promover uma governança mundial através de instituições e leis internacionais, que insule os mercados dos governos nacionais e proteja o mercado de ameaças da democracia (Slobodian, 2018). O neoliberalismo insula certas políticas e práticas institucionais da oposição política e social (Andrade, Côrtes, Almeida, 2021). Portanto, o neoliberalismo não se trata de um Estado mínimo, como costuma ser tratado, mas de uma remodelagem do Estado para que ele desenvolva mecanismos, a fim de proteger o mercado.

Na década de 40, Polanyi já destacava que o livre mercado não era uma entidade que pode existir por conta própria, mas depende do Estado para ser implementado e mantido, pois são regras e instituições fornecidas pelo Estado que garantem as condições de existência desse mercado. Além de o mercado demandar regulamentos e proteções que só o Estado pode fornecer, como instituições legais que garantam a propriedade privada, ele precisa de intervenções para correção de falhas de mercado. Além de que a ideia de um mercado completamente livre de intervenções estatais é irrealista, pois a intervenção estatal é fundamental para a estabilização social e econômica (Polanyi, 1944).

Retomando a separação entre as esferas política, moral e econômica, ela não tem impactos apenas da governança, mas também na subjetividade. Brown (2015) e Dardot e Laval (2016) discorrem sobre o “*homo oeconomicus*” e “sujeito neoliberal”, dois termos para se referir à transição da subjetividade presente no liberalismo para a subjetividade do neoliberalismo. Essa surge quando a esfera econômica se sobrepõe às outras esferas. Apesar de divergirem em alguns pontos, os autores convergem no entendimento de que a racionalidade neoliberal produz sujeitos que se conduzem como uma entidade em competição, que precisam maximizar seus resultados, assumindo riscos e “pagando as contas” de seu eventual fracasso. Esse sujeito entende que “a vida é um jogo: cada um por si e Deus contra todos”¹⁵. Ele opera num contexto de risco, incertezas e potenciais mudanças bruscas e é o único responsável por seu triunfo. Os insucessos desse sujeito não são vistos como resultado de um mundo caótico, mas de um autogerenciamento ruim. A competição constante com seus pares reforça condições de trabalho penosas, e corrói o senso de pertencimento coletivo e de redes de solidariedade. Essa nova racionalidade despolitiza os cidadãos, minando a orientação coletiva e transformando os indivíduos em um grupo de consumidores e empreendedores (Brown, 2018).

¹⁵ Homem Primata, Titãs (1997).

No neoliberalismo a própria ideia de “sociedade” é um equívoco. Para os neoliberais a “sociedade” não existe. Margaret Thatcher, quando eleita disse: “não existe essa coisa de sociedade. Existem apenas indivíduos, homens e mulheres... e suas famílias¹⁶”. Logo, se a sociedade não existe, não podemos atribuir a ela a coesão entre os indivíduos. As regras de conduta dos mercados e as tradições morais são as responsáveis por manter os indivíduos unidos, por guiá-los na mesma direção. A primeira porque regulam a competição, sem entrar no terreno de escolhas individuais, e a segunda porque, apesar de impor regras ao indivíduo, essas são seguidas por ele por se adequar aos seus valores e preferências (Hayek, 1977).

A exaltação da moral feita por Hayek no campo individual tem sido reapropriada de outra maneira, de forma que o neoliberalismo também pode ser identificado, portanto, como um projeto político-moral, que busca defender a liberdade individual em todas as esferas, incluindo a da moral, que teve como efeito preservar as hierarquias tradicionais e limitar a ação do Estado em relações de poder (de gênero, raça, classe) para que hierarquias tradicionais sejam mantidas (Brown, 2019). Há uma simetria entre neoliberalismo e neoconservadorismo.

A valorização da família tradicional é peça fundamental para o funcionamento do neoliberalismo. Primeiro para fornecer serviços que deveriam ser políticas sociais ofertadas pelo Estado: seguridade social, ensino superior, provisão de cuidado. Segundo por apresentar um obstáculo ao espírito democrático, fornecendo uma disciplina e uma estrutura de autoridade. Ao dependerem da família, e não do Estado, os indivíduos se submeteriam à autoridade, moralidade e disciplina econômica da família (Brown, 2019).

A transformação do Estado e dos sujeitos, portanto, tem relação direta com o desmonte da participação social. Primeiro, ao insular temas de dissensões políticas e pautar a legitimidade do Estado no crescimento econômico, restringe o debate em duas ordens: o que pode ser debatido, quem pode debater. Segundo ao minar todo o senso de coletividade dos sujeitos, o *homo politicus*, dotado de soberania, capacidade de deliberação e de autogoverno (Brown, 2018), é substituído pelo *homo oeconomicus* ou sujeito neoliberal, jogado à própria sorte, completamente responsável por seus sucessos e fracassos e alheio a qualquer questão política ou social.

¹⁶ Tradução da autora.

1.1.4.2 Projetos Neoliberal e Autoritário: Um Casamento Possível

Callison e Manfred (2020) fazem uma analogia das manifestações do neoliberalismo com o conceito de mutação biológica. Em termos biológicos, a mutação acontece quando há transformação genética em um organismo. Essas mutações são essenciais para o processo evolutivo, por poderem oferecer vantagens em um determinado ambiente. O neoliberalismo mutante é a forma como o neoliberalismo busca novas formas para sobreviver em ambientes de mudança, podendo assumir diferentes formas (Callison, Manfred, 2020).

Nos últimos anos, o neoliberalismo tem se apresentado com outros fenômenos políticos e sociais: o populismo e o autoritarismo. O chamado de “neoliberalismo reacionário”, é um ponto de intersecção entre o projeto neoliberal e o projeto autoritário. O neoliberalismo reacionário surge juntamente com formações de extrema direita (Fraser *apud* Callison, Manfred, 2020) e com regimes populistas. O discurso conservador e a defesa da manutenção de hierarquias tradicionais destacadas acima são bastante presentes nesse tipo de manifestação neoliberal.

Apesar de parecerem contraditórios, um por defender a austeridade estatal e o outro por promover apoio popular através de medidas econômicas distributivas (Roberts, 1995), neoliberalismo e populismo podem manter uma relação simbiótica, pois ambos se fortalecem em cenários de crise de representação política e descredibilização dos poderes políticos (Roberts, 1995; Cayla, 2021). Nesse cenário, a participação passa a ter um novo significado. Ela deixa de ser fundamentada em uma cidadania ativa, baseada na formulação de opiniões pessoais e de confrontação de pontos de vista, e passa a fundar-se no sentimento de pertencer a uma comunidade, ressaltando as virtudes e potencialidades da espontaneidade popular e da mobilização das massas (Rosanvallon, 2020), passando a uma defesa da participação direta, mas vazia – por ser mobilizada para apoio aos líderes – e contra instituições democráticas¹⁷. Essa forma de mobilização das massas como expressão genuína do povo foi vista nas manifestações de 2013, impulsionadas por “ultraliberais” (Rocha, 2018).

O esvaziamento da participação - tanto em termos quantitativos, pela desmobilização dos cidadãos, quanto em termos qualitativos, pela participação antidemocrática - se dá de forma seletiva. Apesar dessas mobilizações atacarem instituições democráticas por não representarem de fato “o povo” e atacarem Instituições Participativas por serem ocupadas por determinados

¹⁷ Os ataques de 8 de janeiro de 2023 às sedes dos três poderes são um bom retrato desse tipo de participação.

“grupos de pressão” contrários a autoridades democraticamente eleitas¹⁸, não se questiona a participação de representantes empresariais nesses mecanismos, às vezes até a fortalece. A participação da base de apoio também é incentivada, tanto nas redes sociais, quanto em manifestações populares. O cidadão comum é convocado para ser agente de mudança contra o “sistema corrupto” (Scerb, 2021), mostrando o compromisso incondicional com o “verdadeiro representante do povo”.

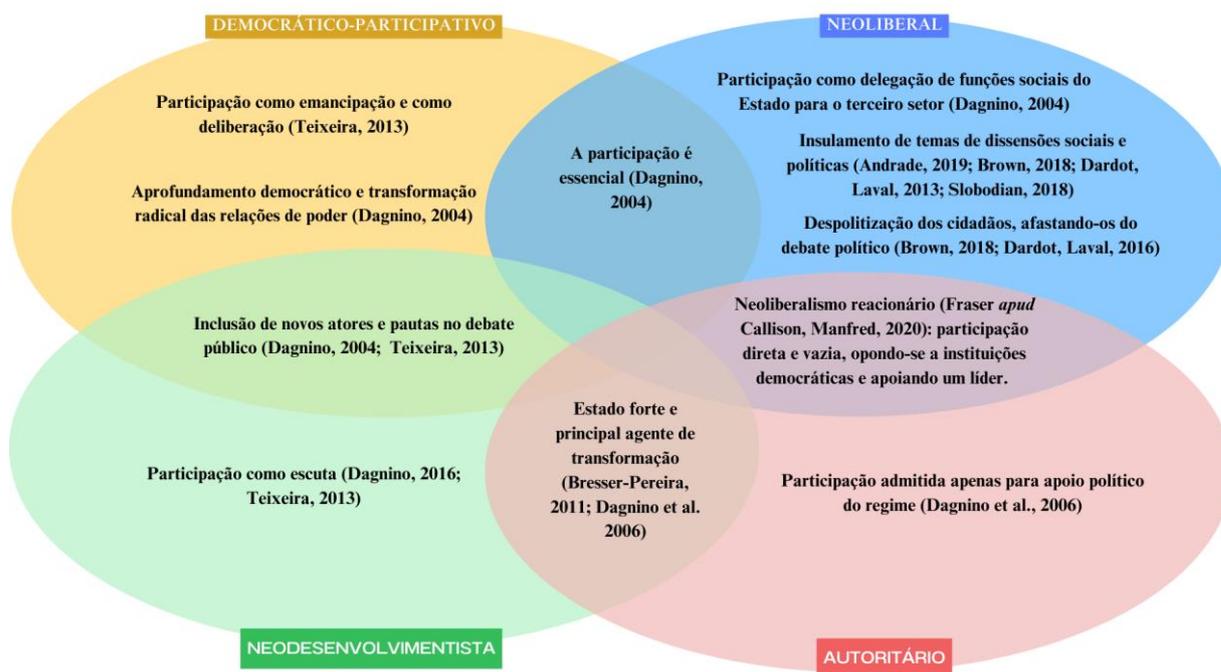
Esse casamento entre neoliberalismo e autoritarismo é antigo. A implementação prática do neoliberalismo, na década de 70, começou com a implementação de uma ditadura no Chile (Harvey, 2005). O próprio Hayek, considerado o pai do neoliberalismo, afirmou que é possível “que um governo autoritário aja de acordo com princípios [neo] liberais” (Hayek, 1984, p. 364 *apud* Andrade, Côrtes, Almeida, 2021). Portanto, além de se opor à democracia transformando a operação do Estado e os sujeitos em indivíduos despolitizados, o neoliberalismo pode ser evidentemente autoritário.

Apesar de ser o projeto político e econômico hegemônico, o neoliberalismo não é a única via possível, tampouco dominou por completo a estrutura do Estado e a sociedade. Há resistências a esse modelo, que atuam dentro e fora do Estado, como parlamentares que se opõem a reformas neoliberais, movimentos sociais que apresentam alternativas ao modelo hegemônico (Almeida; Sacher, 1998) e manifestações populares contra as medidas de austeridade propostas pelos governos (Almeida, 2006), resistindo ao modelo de participação do neoliberalismo, que é a “não-participação” resultante do insulamento dos debates e da despolitização dos sujeitos, como indicado na seção acima.

A figura a seguir resume os principais aspectos da participação nos quatro projetos apresentados.

¹⁸ Termos usados por Onyx Lorenzoni na carta de exposição de motivos do Decreto 9.759/2019.

Figura 1 - Compreensão da participação nos projetos políticos



Fonte: a autora, 2024.

Como apresentado durante o capítulo e na figura, os projetos têm pontos de intersecção entre si. Os projetos democrático-participativo e neoliberal consideram que a participação é essencial, apesar de entenderem a participação como coisas diferentes. O democrático-participativo insere a participação num contexto de aprofundamento democrático e transformações das relações de poder. O neoliberal, por sua vez, entende que, no contexto da redemocratização, a participação era a delegação de funções do Estado para o terceiro setor (Dagnino, 2004) e, recentemente, está inserido num contexto de enfraquecimento da democracia, no qual temas são retirados do debate político (Andrade, 2019) e os cidadãos são despolitizados, com uma transformação da subjetividade (Brown, 2018, Dardot, Laval, 2016).

A intersecção entre o neoliberalismo e o autoritarismo é o neoliberalismo reacionário, em que há emergência de pautas conservadoras (Callison, Manfred, 2020) e promoção de uma participação direta e vazia, para promover um líder em oposição às instituições democráticas (Rosanvallon, 2020), baseados principalmente em discursos contra as elites políticas. Outra forma de participação compreendida nesse projeto, fora da intersecção com o neoliberalismo, é a para apoio político do regime (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

O neodesenvolvimentismo tem em comum com o projeto autoritário a compreensão de que o Estado deve ser forte e de que é o principal agente de transformação (Bresser-Pereira,

2011; Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). O neodesenvolvimentismo, entretanto, entende que há brechas para que a sociedade seja escutada, com a compreensão da participação como escuta (Dagnino, 2016; Teixeira, 2013). Como o projeto democrático-participativo, o projeto neodesenvolvimentista tem em comum a inclusão de atores que historicamente foram apartados do debate público, acrescentando à agenda novas pautas (Dagnino, 2004; Teixeira, 2013).

Apesar do valor analítico dos projetos políticos e do esforço empregado para apresentar cada um deles separadamente, é necessário ressaltar que, na prática, é impossível determinar onde um termina e o outro começa. Abers e Keck (2017) demonstram como isso ocorre. As autoras mostram que o desenho institucional da política das águas no Brasil foi fruto do debate de tantos atores, que seu resultado foi uma política com projetos neoliberal, neodesenvolvimentista e democrático-participativo amalgamados de tal forma que é difícil separar cada um deles.

Além das intersecções e percepções compartilhadas, cada projeto muda com o passar dos anos, de forma que o que era traço marcante de um projeto em uma década, deixa de ser em outra. A analogia de Calisson e Manfred (2020) para se referir ao neoliberalismo como “neoliberalismo mutante” demonstra bem como um projeto político pode se manifestar de formas diferentes de acordo com a mudança do tempo e do espaço. Capturar cada nuance dos projetos políticos seria trabalho para mais algumas pesquisas.

Nas próximas páginas veremos como esses projetos se manifestaram no Brasil desde a redemocratização até o governo Bolsonaro.

1.2 OS PROJETOS POLÍTICOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Quando olhamos para a realidade, percebemos que os projetos de poder podem ser úteis como ferramentas analíticas, mas não podem ser tomados como totalizantes de determinado período ou instituição. Apesar do esforço para caracterizar cada um dos projetos, na prática pode ser difícil “separar o joio do trigo”, porque os projetos acontecem de forma simultânea e em constante disputa. Nenhum dos projetos dominou totalmente o sistema político brasileiro (Abers, Keck, 2017).

Nos próximos parágrafos, os esforços são direcionados para demonstrar os projetos políticos predominantes no Poder Executivo Federal desde o fim da década de 80 e seus

impactos na participação social. É importante ressaltar que a predominância de um projeto não exclui a existência dos demais.

1.2.1 Fase 1: O Avanço do Neoliberalismo e da Participação Social

No final da década de 80, após longos anos de regime militar, em que o projeto autoritário predominava, os projetos neoliberal e democrático participativo estavam em embate no cenário de reconstrução democrática. Os países vizinhos já estavam inseridos na lógica neoliberal de abertura econômica. Reformas de Estado que impulsionaram o setor privado, remodelação dos mercados de trabalho e financeiro e abertura econômica entraram na agenda política da região. As novas condições marcaram a perda da autonomia das autoridades internas, resultante do processo de globalização financeira (Alves, 2009), processo para o qual o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional foram essenciais (Cayla, 2021).

A reforma neoliberal aconteceu, no Brasil, na década de 1990, como resposta à hiperinflação e ao endividamento externo, promovendo abertura da economia nacional e do mercado financeiro, além de reformas gerenciais nas empresas e no Estado (Andrade, Côrtes, Almeida, 2021). O Brasil foi o último país da América Latina a implementar o projeto neoliberal, e tais reformas nunca foram totalmente implementadas (Abers, Keck, 2017). Tal projeto tinha uma versão prévia e acabada, mas se definiu *ex-post*, como resultado da luta de classes, porque existia uma dificuldade em juntar interesses de diferentes frações do capital, além da luta política das classes trabalhadoras, que culminou na formação do MST, da CUT e do PT. O projeto neoliberal tomou força diante do medo de diferentes frações do capital diante das mobilizações dos trabalhadores. No governo Sarney havia algumas iniciativas ligadas ao neoliberalismo, como a abertura da economia e privatizações, bem como propaganda da doutrina nos meios de comunicação em massa, mas o início da implementação do projeto neoliberal no Brasil, marcado pelo discurso neoliberal radical, junto à abertura da economia e processos de privatizações acontece de fato no governo Collor (Filgueiras, 2006).

Entre 1990 e 2003 aconteceu a primeira fase do modelo neoliberal-dependente com inserção internacional subordinada aos mercados globais. Após as crises da década de 80, o modelo desenvolvimentista e intervencionista é duramente criticado e a ideologia neoliberal ascende, vista como única solução possível. A adequação ao modelo neoliberal, influenciada pelo Consenso de Washington, exigiu “a reformulação do setor público e dos papéis do Estado (Bruno, Caffé, 2017, p.1066)”, que resultou em privatizações de empresas estatais, reforma

monetária e medidas de sustentação da acumulação bancária e financeira, reforma nos sistemas de seguridade social e tributário, reforma administrativa e alterações na legislação trabalhista para promover mais flexibilidade (Bruno, Caffé, 2017). Brandão (2017, p. 64) chama esse primeiro momento de Roll-Back, marcada por “ataque ofensivo e desmantelamento de instituições públicas que regulavam o mercado, liberando suas forças para agir mais livremente”. Tais ações foram “privatizações, internacionalização da economia, destruição de postos de trabalho, de direitos e de garantia” (Brandão, 2017, p.64), além de repressão aos movimentos sociais.

Durante o governo FHC, a compreensão do projeto neoliberal ganha força e a reforma gerencial é implementada. Conduzida por Bresser Pereira (Dagnino, 2016), tal reforma envolveu a transferência de atividades sociais e científicas para o setor público não-estatal e separação entre a formulação de políticas e sua execução. Foram criadas as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com o objetivo de implementar políticas sociais (Perez, Santos, 2019). Bresser Pereira destaca que essa transferência de atividades para o setor público não-estatal foi a proposta mais inovadora da reforma (Bresser-Pereira, 1999).

Na década de 90 também, o projeto democrático-participativo, através da luta dos movimentos sociais, logrou grande conquistas: a promulgação da Lei Orgânica de Saúde (LOS) (1990), que instituiu o Sistema Único de Saúde e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (1993), implementado na década seguinte (Teixeira, 2013), e a expansão do OP. A LOS ampliou o acesso a políticas sociais e também instituiu um sistema em que colegiados participativos são essenciais para o desenvolvimento do resto da política, permitindo a capilaridade e a integração entre os níveis federativos. Além desse sistema, ocorreu a implementação intensa de OPs. Iniciado em Porto Alegre, expandiu-se para mais de 170 cidades (Avritzer, 2008), principalmente por aquelas em que o PT governava (Bezerra, 2020). A experiência na capital gaúcha foi tão marcante que se espalhou pelo mundo todo, sendo sucesso principalmente em outros países da América Latina e na Europa (Bezerra, Junqueira, 2022).

Algumas IPs nacionais também são criadas nos governos Sarney, Collor e Itamar, mas em número pouco expressivo. Apesar de no governo FHC a ênfase da participação recair sobre a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, o número de IPs começam a crescer timidamente. O crescimento expressivo no nível nacional acontece na década seguinte, no governo Lula, marcando o “modo petista de governar” (Bezerra, 2020).

1.2.2 Fase 2: A Frustração da Sociedade Civil e o Neodesenvolvimentismo

A chegada do PT ao poder federal é marcada pela frustração dos movimentos sociais em relação ao aprofundamento democrático. Considerando as experiências locais do partido com OP, o esperado era que essa modalidade de participação fosse nacionalizada. O processo, entretanto, não aconteceu conforme a expectativa, pois as condições políticas não eram propícias para a nacionalização das experiências locais (Bezerra, 2020). Como o PT “ganhou o governo, mas não poder”, as tensões entre seus laços com movimentos sociais e as alianças indispensáveis no presidencialismo foram mediadas através do diálogo. Apesar de mais aberto à criação de espaços participativos, parte considerável desses espaços eram apenas consultivos, o que corresponde à lógica da participação como escuta (Teixeira, 2013).

Segundo Bezerra (2020), as medidas para o fortalecimento da participação aconteceram de forma incremental, experimentalista e descentralizada, através, principalmente da Secretaria-Geral da Presidência, responsável por mediar conflitos e receber demandas da sociedade civil e dos movimentos sociais, e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Essa forma de operar resultou num limite de influência da sociedade civil, que agia de forma fragmentada, fazendo demandas setoriais e não alcançava diretrizes gerais do governo ou a política econômica e fiscal (Bezerra, 2020).

Outra ação do período em direção à participação foi a ampliação de IPs já existentes: conselhos e conferências de políticas públicas (Bezerra, 2020). Apesar do crescimento do número desses espaços, as políticas econômicas centrais não foram alcançadas por essa onda de participação social (Dagnino, 2016) e o fortalecimento não aconteceu de forma igual em todas as áreas de políticas públicas: as IPs foram mais fortalecidas nas áreas de políticas sociais e de direitos do que na área econômica (Abers, Almeida, 2021). Além de perder o caráter de aprofundamento democrático (idem) e passar a ser mais um espaço de consulta e de diálogo (Dagnino, 2016), a participação deixou de ser referida como “partilha de poder” e passou a ser referida pelo governo como “diálogo” e “escuta” (Teixeira, 2013).

Outro ponto limitante da participação foi a efetividade das instituições participativas. O grande número de IPs consultivas não vinculava o governo a seguir com as propostas apresentadas naqueles espaços ou à transformação das conclusões dos debates em leis, por parte do Poder Legislativo (Teixeira, 2013). Além disso, a redução de gastos com políticas sociais também pode afetar na transformação do debate em política pública. Abers e Almeida (2021)

apontam que, apesar da força do projeto democrático-participativo na área da saúde e de uma comunidade de política forte, as IPs da área encontram entraves nas propostas de ampliação da política e de fortalecimento do SUS, devido aos ajustes econômicos da agenda neoliberal.

A modalidade de participação variava de acordo com a área temática. Pires e Vaz (2014), avaliam as formas de interface socioestatal em quatro áreas: infraestrutura, desenvolvimento econômico, proteção e promoção social e meio ambiente. Os autores concluem que na área econômica prevalece a interface socioestatal de reunião com grupos de interesse, na de infraestrutura as consultas públicas e audiências, na de proteção e promoção social, conselhos e conferências, e na de meio ambiente, ouvidoria prevalece. Isso corrobora com o argumento de Bezerra (2020) sobre o caráter incremental e experimental da participação no período.

Um avanço importante desta fase foi a inclusão de atores que antes eram excluídos. Além de inserir ativistas em diversas áreas da burocracia (Abers, Almeida, 2021), a ampliação de IPs permitiu a inserção de novos atores e de suas pautas na agenda política. Mesmo que os conselhos e conferências criados fossem, em grande medida, apenas consultivos, eles possibilitaram que novas pautas - que antes não chegavam à agenda do Estado - fossem debatidas e transformadas em políticas públicas ou pelo menos consideradas um problema que demanda solução (Teixeira, 2013). Por outro lado, os governos petistas também aumentaram o acesso de atores que sempre puderam influenciar as decisões estatais. A criação de colegiados com composição de representantes do governo e com representantes da sociedade civil e do mercado serviu também para organizar as relações do Estado com o mercado. Embora menos cobertos pela literatura os colegiados com representantes do mercado cresceram significativamente no período e esses atores consideravam as IPs eram arenas em que valia a pena investir (Schmitt, 2020), mesmo tendo - desde que o Brasil é Brasil - representantes nos espaços tradicionais de decisão.

Quando Dilma chega ao poder, com um contexto político mais adverso, a ambição participativa fica ainda mais de lado em nome da governabilidade (Bezerra, 2020). Apesar disso, em 2014, a presidenta instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)¹⁹, com o objetivo de fortalecer a estrutura

¹⁹ BRASIL. **Decreto nº 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, maio 2014.

participativa existente. A criação desses mecanismos será objeto de debate na fase posterior, no momento de desmonte da participação.

Com a chegada dos governos de esquerda no poder, o modelo neoliberal não saiu de cena. Entre 2004 e 2014, os governos Lula e Dilma tentaram conciliar os interesses do mercado financeiro com políticas sociais redistributivas e de inclusão social via consumo de massa, acesso ao sistema bancário e formalização das relações de trabalho (Boschi, 2010; Bruno, Caffe, 2017; Brandão, 2017), ampliando o processo de financeirização, que antes acontecia a partir do endividamento público interno, para o endividamento privado também (Bruno, Caffe, 2017). Brandão (2017) localiza esse período como uma fase da implementação do neoliberalismo no Brasil, em que ocorreu implementação de reestruturações regulatórias, criando um equilíbrio entre conformação aos mercados e defesa de alguns direitos sociais.

Mesmo que Lula e Dilma não defendessem um discurso neoliberal, não puderam se opor a ele, seguindo uma tendência apontada por Anderson *et al.* (1995) na década de 90, ao analisar o desenrolar do neoliberalismo até aquele momento: todos, confessando ou negando os princípios neoliberais, precisam adaptar-se a suas normas. Tal observação se conecta com a dependência do Estado em relação ao capital, apontado por autores neomarxistas, que faz com que parcela da legitimidade do Estado decorra de sua capacidade de sustentar as condições de acumulação de capital (Offe, 1975 apud Ionani, 2013), restringindo a ação de alguns atores.

1.2.3 Fase 3: “A Volta dos Que Não Foram”

A partir de 2016, atores mais alinhados aos interesses financeiros e à ideologia neoliberal chegaram ao governo. Retornamos a um novo Roll-Back, mas dessa vez de forma mais radical e com uma “re-des-construção institucional e ataque à democracia (Brandão, 2017, p.64).” Grandes bancos e empresas não-financeiras passaram a atuar diretamente sobre a definição da gestão de orçamento público e sobre a formulação e condução da política econômica, com representantes da alta finança no comando do Ministério da Fazenda e do Banco Central. O regime democrático sofreu um grande impacto com o golpe de 2016, que foi seguido do resgate do neoliberalismo como única solução possível. No governo Temer, a PEC 85 - do teto de gastos - e a 287- da reforma da previdência - representam as medidas mais dramáticas para a readequação do papel do Estado e para a expansão financeira. A PEC 287 aprofunda a lógica do workfare, em que o indivíduo não é visto como um sujeito de direito,

mas como um trabalhador que precisa trabalhar para poder consumir o que lhe é necessário (Bruno, Caffé, 2017).

No campo da participação, a lógica de criação de IPs se inverteu: conferências e colegiados passaram a ser revogados ou esvaziados ao invés de criados e fortalecidos. Algumas medidas de Temer que enfraqueceram a participação institucionalizada foram: alteração do Conselho Curador da Empresa Brasil²⁰, redução da composição de alguns conselhos, adiamento da conferência em que os membros do ConCidades seriam eleitos, impedindo o conselho de funcionar (Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022; Bezerra *et al.* 2024), e o Decreto 9191/2017 que limitava a criação de órgãos colegiados. Essas ações serão retomadas com mais detalhes no próximo capítulo.

No governo Bolsonaro, o discurso neoliberal intensificou-se, com propostas de reformas de Paulo Guedes²¹ e a militarização da administração pública (Andrade, Côrtes, Almeida, 2021). Na agenda econômica, o governo defendia reforma da previdência, aprovada no primeiro ano de mandato, desvinculação de gastos, liberalização cambial, desmonte dos bancos públicos e reforma trabalhista (Carneiro, 2019). Também encaminhou ao Congresso Nacional, em 2019, a PEC 188, que buscava minar o federalismo cooperativo brasileiro, e um projeto para formalizar a independência do Banco Central. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi enfraquecido para que o mercado privado aumentasse a sua oferta de crédito (Dweck, 2021).

No primeiro ano de governo, foi proposto também o “Future-se”, após um longo período de ataques verbais, que se iniciou desde a campanha eleitoral e de contingenciamentos direcionados às universidades federais. Tal projeto está inserido em uma agenda mais ampla de neoliberalização, em que o foco no empreendedorismo coloca em papel secundário as pesquisas que não interessavam ao mercado. O “Future-se” também expressa o anti-intelectualismo, que aliado ao neoliberalismo, promove o abandono da vida política, bem como a promoção de interesses privados (Szwako, Souza, 2022).

Por falar em abandono da vida política, umas das maiores pautas de Bolsonaro em sua campanha foi contra a “ideologia de gênero”, mostrando a união entre conservadorismo moral

²⁰ O conselho foi revogado pela Medida Provisória 744/2017, convertida na Lei 13.417/2017.

²¹ O ministro da economia de Bolsonaro estudou na escola de Chicago, uma das correntes do pensamento neoliberal, e trabalhou no governo Pinochet, durante o experimento neoliberal na América Latina. Ele defendeu reformas administrativa, na previdência, correção de salários abaixo da inflação e privatização de estatais.

e pauta econômica neoliberal da atualidade, como apontado pelos autores acima. Opor-se ao debate sobre gênero faz parte da agenda de Bolsonaro desde quando era parlamentar e situa-se em um projeto que busca a “despublicização” de políticas sociais, ou seja, a defesa da diminuição das funções sociais do Estado, a imposição de valores conservadores e diminuição dos espaços de debate público e de expressão da pluralidade (Faria, Resende, 2022), afinal a moral e a tradição orientam melhor a sociedade (Brown, 2019). O marco da agenda conservadora da gestão de Bolsonaro foi a nomeação de Damares Alves, pastora e “terrivelmente evangélica” para o Ministério dos Direitos Humanos. No âmbito democrático, além de exaltar torturadores e medidas do período ditatorial, Bolsonaro governou por meio de decretos, o que Vieira, Glezer e Barbosa (2022) chamaram de infralegalismo autoritário. Também atacou o Supremo Tribunal Federal, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, descredibilizou inúmeras vezes o processo eleitoral e a Justiça Eleitoral e não reconheceu a vitória de seu adversário nas eleições de 2022. A cereja do bolo do período de Bolsonaro foi a orquestração de um golpe de Estado, que culminou no trágico 8 de janeiro. O braço direito do ex-presidente disse à polícia que Bolsonaro se encontrou com a cúpula militar com o objetivo de articular uma intervenção militar invalidando os resultados das eleições de 2022²². Tal depoimento foi confirmado pelos ex-comandantes da Marinha e do Exército, que declararam que Bolsonaro planejava um autogolpe através da instauração de um Estado de Sítio²³. Essa combinação entre neoliberalismo e autoritarismo em seu governo aponta para uma importante agenda de pesquisa que também precisa ser considerada na análise da participação social. No que tange às IPs, o desmonte dos conselhos passou a ser feito de forma mais incisiva. Os detalhes desse processo são assunto do próximo capítulo, mas é válido ressaltar que Bolsonaro editou dezenas de decretos com o objetivo de extinguir ou enfraquecer colegiados nacionais com participação da sociedade civil. A carta de motivação do primeiro decreto- 9,759/2019- faz parecer que esses colegiados eram as verdadeiras pragas na Administração Pública. Por outro lado, defendia um outro tipo de participação, mais direta, com suas bases, por meio de protestos e comunicação via plataformas de mídias sociais, por exemplo.

²² SOUZA, Renato. Cid reforça trama golpista em depoimento de mais de 6 horas à PF. **Correio Braziliense**, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/03/6817054-cid-reforca-trama-golpista-em-depoimento-de-mais-de-6-horas-a-pf.html>. Acesso em: 2 set 2024.

²³ SOARES, Jussara; PRADO, Gabriela. Veja quem são os ex-comandantes das Forças Armadas que se posicionaram contra o golpe. **CNN Brasil**, 16 mar. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/veja-quem-sao-os-ex-comandantes-das-forcas-armadas-que-se-posicionaram-contra-o-golpe/?utm_source=the_news&utm_medium=newsletter&utm_campaign=18-03-2024. Acesso em: 2 set. 2024.

A execução da agenda neoliberal, entretanto, encontrou limites principalmente diante da pandemia e no ano eleitoral. Em 2019, Bolsonaro adotou uma política de intervenção de preço do diesel. No ano da pandemia, 2020, após deliberação do Congresso Nacional, foi criado o auxílio emergencial. No mesmo período, o governo vetou o congelamento de salários de funcionários públicos e de aposentadorias e pensões²⁴. No ano eleitoral, o governo aumentou o valor do Bolsa Família, rebatizado de “Auxílio Brasil”. Esses acontecimentos mostram que o neoliberalismo adotado pelo governo pode ser mais associado ao aspecto moral, definido principalmente por Wendy Brown (2019). O pressuposto a partir do qual elaboro a hipótese 1, portanto, não é totalmente verdadeiro. O governo Bolsonaro, apesar do discurso neoliberal, em diversos momentos mobilizou uma agenda contrária a esse projeto, adotando aspectos do projeto neodesenvolvimentista, de programas sociais e intervenção na economia. Essa constatação mostra como é difícil, na prática, “colocar em caixinhas” de projetos políticos os governos e atores, apesar do valor analítico dos projetos.

A figura a seguir resume os principais elementos de cada uma das três fases descritas acima.

Figura 2 - Evolução dos projetos políticos e da participação social

PROJETOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL		
Fase 1	Fase 2	Fase 3
O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	A FRUSTRAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E O NEODESENVOLVIMENTISMO	“A VOLTA DOS QUE NÃO FORAM”
<ul style="list-style-type: none"> • Entre 1990 e 2003- adequação ao modelo neoliberal • Década de 90- conquistas do projeto democrático-participativo <p>Promulgação das Leis Orgânicas de Saúde e Assistência Social, que estabeleceram a participação social como essencial para o desenvolvimento da política (Teixeira, 2013). Avanço do OP (Avritzer, 2008).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 2004 e 2014- neodesenvolvimentismo e participação variada de acordo com área temática (Abers, Almeida, 2021), mas prevalectimento da escuta. <p>Aumento do número de IPs sem que a participação social alcançasse temas estruturantes e inclusão de nova atores (Teixeira, 2013, Dagnino, 2016). Conciliação dos interesses do mercado financeiro com políticas sociais redistributivas e de inclusão social (Bruno, Caffé, 2017; Brandão, 2017).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Golpe de 2016- governo Temer <p>Medidas neoliberais e início do enfraquecimento das IPs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eleição de Bolsonaro <p>Continuação da agenda neoliberal e “extinção em massa” das IPs.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoção da participação direta contra instituições democráticas e articulação para um autogolpe.

²⁴ **BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC)**. Paulo Guedes: 10 casos em que o ministro foi 'escanteado' antes da intervenção na Petrobras. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56176771>. Acesso em: 1 out. 2024.

Fonte: a autora, 2024.

1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse capítulo foram apresentados o conceito de projeto político, os projetos autoritário, democrático participativo, neodesenvolvimentista e neoliberal e como apareceram desde a redemocratização até o Governo Bolsonaro, com enfoque principal para a participação. A definição de projetos políticos nos ajuda a compreender que a visão de mundo dos atores orienta sua ação para promover o que considera ideal da vida em sociedade, todavia essa ação é constringida e pode ser limitada por circunstâncias materiais e institucionais (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

A compreensão das características de cada um dos projetos será importante, pois é a partir delas que iremos elaborar nossas categorias analíticas para investigarmos quais são os projetos que disputam cada um dos colegiados selecionados posteriormente (Capítulo 3). O projeto autoritário está presente desde a formação do Estado brasileiro e mesmo que estivesse “fora de moda”, sempre encontra na América Latina um ambiente favorável para se desenvolver, devido à herança colonial, que fundou a sociedade em relações profundamente hierárquicas (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). Em sua compreensão tradicional, se opõe às instituições democráticas tradicionais, mas atualmente pode se manifestar de forma mais discreta, como através de autogolpe, alterações constitucionais ou engrandecimento do Poder Executivo (Sheppele, 2018; Loureiro *et al.*, 2021; Vieira, Glezer, Barbosa, 2022). Além disso defendem uma participação direta, mas com o objetivo de defender um líder autoritário, que seria a encarnação do “verdadeiro povo” (Almeida, 2021).

O projeto democrático-participativo defende o aprofundamento da democracia e a transformação radical das relações de poder (Dagnino, 2004). Compreende que a democracia representativa deve ser complementada, ou até substituída, pela participação dos cidadãos. A compreensão da participação desse projeto compreende a participação como partilha dos espaços de decisão (Dagnino, 2004). Da luta dos atores desse projeto surgiram os orçamentos participativos e outras instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas.

O projeto neodesenvolvimentista, também entende que a participação é importante, mas ela é compreendida como escuta, de forma a garantir uma boa governança. Essa forma de participação permite a inclusão de novos atores e pautas no debate (Teixeira, 2013). A sociedade civil não é compreendida como o principal agente de transformação, mas o Estado.

Esse Estado deve ser interventor, regulando e fomentando o desenvolvimento. Além disso, deve ser capaz de distribuir a renda de forma mais igualitária, formalizar as relações de trabalho e fazer a inclusão social através do consumo (Bresser-pereira, 2011; Bruno, Caffé, 2017).

O projeto neoliberal é apresentado para além de um modelo econômico. Além de compreendermos seu aspecto econômico, que busca medidas para garantir o funcionamento dos mercados, o compreendemos em outros três aspectos: o antidemocrático, o da racionalidade neoliberal e o do conservadorismo moral. O neoliberalismo é antidemocrático ao insular temas de dissensões políticas e sociais (Andrade, 2019; Brown, 2018; Dardot, Laval, 2013; Slobodian, 2018). Combinado com esse aspecto, está a racionalidade neoliberal, que despolitiza os sujeitos, afastando-os do debate político e do pertencimento do tecido social (Brown, 2018; Dardot, Laval, 2016). Por fim, com os indivíduos alheios a qualquer senso de coletividade, a moral se torna indispensável para manter os indivíduos coesos e para liberar o Estado de obrigações com o cuidado e com políticas sociais (Brown, 2019). No capítulo seguinte o debate sobre os desmontes das IPs será retomado e a compreensão do projeto neoliberal para além do aspecto econômico será fundamental para a leitora entender o meu argumento.

A forma como os projetos se apresentaram na prática, do final da década de 80 até 2022, é importante para entendermos em qual contexto estão inseridos os desmontes dos colegiados. Num momento de radicalização do neoliberalismo, em que o projeto neoliberal aparece de forma imbricada com o projeto autoritário. Esse período também é marcado pela defesa da participação direta e vazia em detrimento da participação em IPs ou outras formas de intermediação política, compreendidas como ameaças ao líder que seria o “verdadeiro representante do povo”.

No próximo capítulo, além de apresentar melhor o desmonte da participação social e o que sabemos sobre ele até o momento, discorro sobre o histórico dos colegiados da área econômica, bem como a visão daqueles que os compõe de forma majoritária: o empresariado.

CAPÍTULO 2 – O DESMONTE SELETIVO: A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DOS COLEGIADOS NACIONAIS E A MANUTENÇÃO DOS COLEGIADOS DA ÁREA ECONÔMICA

A proliferação de Instituições Participativas iniciada nos anos 2000 teve seu fim junto com o golpe de 2016. A fase que marca o retorno do neoliberalismo, dessa vez mais radicalizado, foi marcada pela “re-des-construção” institucional²⁵ (Brandão, 2017) e por um sentimento antidemocrático mais escancarado. O desmonte das IPs demonstra bem esse aspecto neoliberal pensado em conjunto com o autoritarismo, pois eles tiram determinados temas do dissenso político e social. Todavia, esse desmonte não atingiu todos as áreas da mesma forma.

Os colegiados da área econômica foram menos afetados – menos revogados e menos alterados – em detrimento dos colegiados de meio ambiente e direitos humanos (Bezerra *et al.*, 2024). Para entender os desmontes, então, é necessário saber mais sobre esses espaços, todavia, os estudos sobre colegiados econômicos ainda são escassos na Ciência Política (Schimitt, 2020, De Toni, 2013), mesmo eles sendo parte relevante dos colegiados nacionais e existirem antes do “boom” das IPs nacionais nos anos 2000.

O objetivo desse capítulo é explanar o processo de desmonte iniciado em 2016, mostrar o que foi produzido até o momento para explicar esse fenômeno, abordar o histórico dos conselhos da área econômica e aprofundar a visão dos principais atores que ocupam esses espaços: os empresários. A hipótese mobilizada nesse capítulo é: os conselhos menos afetados têm na composição mais atores da sociedade civil ligados a áreas econômicas do que de trabalhadores, usuários ou de representantes de movimentos sociais, devido à relação de Bolsonaro, avessa a movimentos sociais e a sindicatos e alinhada com empresários.

Além dessa seção introdutória, o capítulo tem mais quatro seções que contemplam o processo de desmonte e o que sabemos sobre ele até o momento, o histórico dos conselhos da área econômica e a análise da composição desses espaços - objetivo específico 1 da pesquisa - , e apresentação da visão do empresariado, que compõem a maioria não governamental desses espaços.

²⁵ Uma nova onda de ações voltadas ao desmantelamento de instituições públicas que regulavam o mercado (Brandão, 2017).

2.1 O PROCESSO DO DESMONTE: CANETADAS E HOSTILIDADE À PARTICIPAÇÃO

A aversão à participação já estava presente antes do golpe de 2016. Em 2014, quando a então Presidente Dilma Rousseff publicou o Decreto 8.243, que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), houve uma mobilização no Congresso Nacional para sustar o efeito do decreto. O Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá²⁶ destacava que tal decreto era evidentemente inconstitucional pois “corrói as entranhas do regime representativo”. Em seu argumento, o deputado ressalta que o cidadão comum, não envolvido com “ativismo social”, ficaria relegado da participação prevista no decreto. Segundo ele, o Governo estaria buscando restringir a participação a um grupo específico de pessoas ligadas a movimentos sociais.

A contraposição democracia representativa *versus* participação política será figurinha repetida, como veremos adiante. Atores que se contrapõem à participação costumam colocar representação e participação como formas excludentes uma da outra. O que acontece é que a participação não visa à substituição dos representantes eleitos, mas à lembrança da vontade social (Almeida, 2021). Talvez esses atores que se opõem à participação conheçam apenas as formas de participação que envolve a mobilização das massas, vazia e com o objetivo de opor-se às instituições democráticas, como a descrita por Rosanvallon (2020), por isso fazem a associação de participação ao autoritarismo. Ou talvez realmente tenham uma visão totalitária de como a vida em sociedade deva ser conduzida e se oponham a espaços em que existam deliberações e apresentação de diferentes perspectivas. Essa é uma questão para pesquisas futuras.

O segundo tópico do argumento de Arnaldo Faria de Sá reforça o insulamento de certas políticas e práticas da dissensão social, pois enquadra grupos que tradicionalmente são excluídos do processo decisório como não legítimos, pois seriam “grupos políticos”, reforçando sempre a noção negativa de política. Todavia não se questiona a legitimidade de outros grupos políticos que sempre estiveram envolvidos no processo de tomada de decisão, como os empresários e suas diversas associações. Conforme apontado mais adiante, essas pessoas sempre tiveram o direito à participação. Os esforços dos parlamentares para sustar o decreto da

²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491-A**, de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1282445. Acesso em: 2 set. 2024.

participação social acabaram sendo sem efeito formal, mas as ações contra as IPs estavam só começando.

Seguindo nos ataques às IPs, chegamos ao governo de Michel Temer. No início os ataques ocorreram de forma pontual. Em setembro de 2016, o Presidente reformou o Conselho Curador da Empresa Brasil, que passou a ser o Comitê Editorial e de Programação, que tinha menos membros e competências mais limitadas. Em junho de 2017, foi a vez do ConCidades: Temer adiou a conferência que escolheria a próxima composição do colegiado, impedindo-o de funcionar, e transferiu algumas de suas competências para o Ministério das Cidades²⁷. Em novembro do mesmo ano, Temer publicou o Decreto 9.191, que vedou a criação de novos colegiados por portaria interministerial. Este decreto, inclusive, foi citado por Onix Lorenzoni, na exposição de motivos do “revogaço” dos colegiados nacionais, como uma primeira tentativa de limitar o crescimento desses espaços.

Além das medidas que tinham a participação social como alvo direto, Temer promoveu uma reforma administrativa que afetou a participação de forma indireta. Um exemplo é a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que desde 2003 tinha status de ministério, foi realocada, junto com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), para o Ministério dos Direitos Humanos. A pasta, que já tinha limitações de pessoal, de recursos e de avanço de suas pautas devido ao conservadorismo, ficou ainda mais fragilizada. O novo cenário foi a “gota d’água” para que um conjunto de ativistas renunciasses ao mandato no CNDM (Almeida, 2020).

No governo seguinte, a perseguição às IPs passou a ser feita de forma explícita e abrangente. No primeiro dia de mandato, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi revogado, mas esse era apenas o início das ações para desmonte. Em abril do mesmo ano, aconteceu a publicação do Decreto 9.759/2019. No Twitter, Bolsonaro comemorou o fato e mencionou que a norma representava (1) economia de recursos, (2) desburocratização e (3) redução do poder de entidades aparelhadas politicamente, que atrapalham o desenvolvimento do país (Bezerra *et al.*, 2024; Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022).

Tal decreto, conhecido como “revogaço”, foi o maior marco da ação do governo Bolsonaro contra os órgãos colegiados nacionais e dispõe que os colegiados da administração

²⁷ SMOLII, Isabela. Decreto de Temer esvazia Conselho Nacional de Cidades e há repúdio por parte das entidades. **Participação em Foco**, jun. 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/1615-temer-esvazia-concidades>. Acesso em: 2 set. 2024.

pública federal instituídos por decreto ou ato inferior, ou por outro colegiado devem ser revogados, salvo os criados ou alterados por atos anteriores do governo. Além disso também estabelece limites para a criação e funcionamento de outros colegiados, indo em direção contrária à Política e ao Sistema nacionais de Participação Social, também revogados.

Na exposição de motivos, o então chefe da Casa Civil, Onix Lorenzoni, parece considerar os colegiados nacionais uma praga a ser combatida. Ele afirma ser necessário “controlar a incrível proliferação” desses órgãos, em uma situação que “o excesso de colegiados é tão grave”, que não é possível saber quantos colegiados nacionais existem. No texto, a participação social é tratada como um grande problema para a democracia, pois Lorenzoni considera que as organizações que são membros dos colegiados agiriam contra a vontade do governo democraticamente eleito.

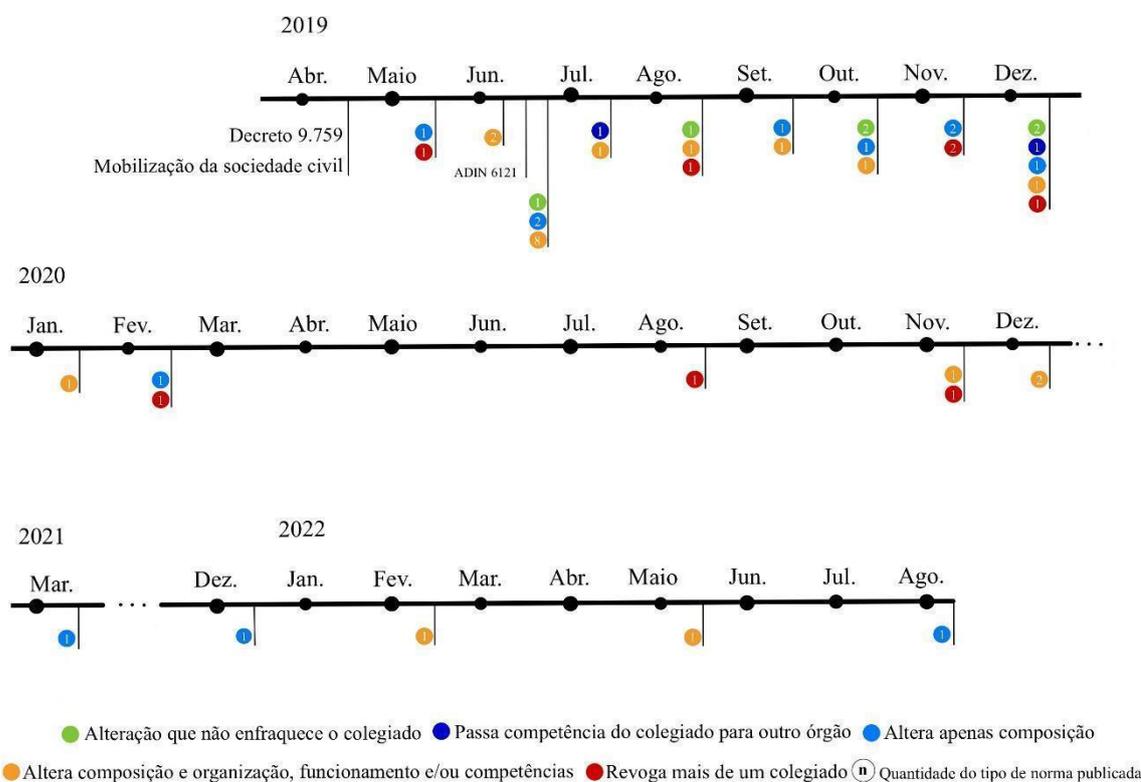
Além disso, são mencionados os problemas desse excesso: gastos com passagens e diárias, gasto das horas que os agentes públicos ficam envolvidos nas reuniões, excesso de normas produzidas, pressão de grupos que se opõem ao governo. A solução seria a “extinção em massa” e “duras medidas de racionalização administrativa”, que está no conteúdo do Decreto. Lorenzoni também se refere ao Decreto de criação da Política e do Sistema nacionais de Participação Social como “Decreto Bolivariano”, que estimula e facilita a criação de colegiados a serem compostos por grupos políticos específicos dispostos a se opor ao governo democraticamente eleito. Novamente a participação e a representação são apresentadas como excludentes. O Decreto referido seria então “uma aberração”, que precisaria ser revogada urgentemente.

A eficácia do Decreto 9.759/2019 foi limitada devido à decisão do STF (ADIN 6121) que determinou que (1) os colegiados instituídos por atos infralegais, ou seja, alguma norma inferior a lei, só poderiam ser revogados se suas competências ou composição não constassem em nenhuma lei; (2) os colegiados revogados precisariam ser especificados, mesmo diante da dificuldade de enumerar todos os colegiados existentes na administração pública federal. Portanto, na prática, o decreto teve eficácia bem menor que a pretendida, mas tornou-se o símbolo da perseguição da participação institucionalizada no governo Bolsonaro. Após tal decisão, o Poder Executivo publicou dezenas de normas infralegais que revogavam, alteravam composição, competência, regras de funcionamento ou temática de diversos conselhos. Sendo que as áreas de meio ambiente e de direitos humanos foram as mais afetadas, enquanto a área

de economia e de infraestrutura foi a menos afetada (Bezerra *et al.*, 2024). A manutenção desses colegiados da área econômica é a parte que mais nos interessa nesta pesquisa.

A figura 1 apresenta os tipos de normas adotadas de acordo com as estratégias usadas pelo governo federal para desmontar os colegiados: transferência das competências do colegiado para outro órgão; alteração apenas da composição, reduzindo o número total de membros, de representantes da sociedade civil ou tornando a composição apenas estatal; alterações que mudaram a estrutura do colegiado afetando organização funcionamento e/ou competências, além da composição; revogação de várias normas de criação de colegiado. Normas que não enfraquecem os colegiados também estão apontadas na figura. A quantidade de cada tipo de normas editadas, isso é, dos efeitos que tem sobre os colegiados, conforme a legenda, também está indicado na figura. No ano de 2019, após a decisão do STF que limitou a aplicação do revogaço, é notória a intensidade de publicações de normas que buscavam enfraquecer ou extinguir colegiados. A partir de 2020 a frequência diminui.

Figura 3 - Normas infralegais destinadas a enfraquecer conselhos nacionais



Fonte: a autora, 2024.

A necessidade de o governo editar novas normas para alcançar seu objetivo - extinguir as IPs - possibilitou que alguns desses espaços fossem rearranjados. O que inicialmente seria extinção em massa passou a ser um desmonte seletivo, permitindo ao governo considerar os colegiados que queria manter e reformando outros para atender seus propósitos. Um exemplo é o Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa (CNRDR), que passou a ser chamado de Comitê Nacional da Liberdade de Religião ou Crença e teve a composição radicalmente transformada. A própria escolha do nome “liberdade” demonstra a ressignificação do colegiado, pois esse termo muitas vezes é usado por evangélicos para justificar crimes, como homofobia e racismo religioso. Antes a composição contava com cinco representantes do governo, inclusive com um da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, o que demonstrava a preocupação do colegiado com as questões raciais que limitam a liberdade de crença em religiões de matriz africana, além de dez representantes da sociedade civil. Após a reestruturação, a composição passou a contar com apenas três representantes da sociedade civil e quatro do governo, sendo um deles da Secretaria Nacional da Família, indicando o caráter conservador que a comissão passou a ter. Além disso, os representantes são escolhidos pelos dirigentes das Secretarias do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, à época coordenado por Damares, que acredita que existe um movimento de “cristofobia” em curso²⁸ e que, como mencionado no capítulo anterior, é “terrivelmente evangélica”.

A onda de desmonte das IPs terminou quando Lula reassumiu o governo. No primeiro dia de mandato, em 2023, o novo Presidente revogou o Decreto 9.759/2019, símbolo do desmonte da participação social. Apesar de ser necessário recriar colegiados ou revogar os outros decretos, como os apontados acima, a ação demonstra que a participação social seria tratada de outra forma no governo. Lula também destacou a participação social em seu discurso no Congresso Nacional, mencionando a governabilidade e a inclusão de novos atores no debate político²⁹. A partir do banco de dados elaborado para esta pesquisa, constatamos que em 2023, nove colegiados foram recriados, nove reativados e três reformulados. Os colegiados recriados ou reformulados são das áreas do Meio Ambiente, Política Social e Direitos Humanos³⁰. As três

²⁸ Tuíte em que Damares demonstra preocupação com a “perseguição aos cristãos”. Disponível em: <https://twitter.com/damaresalves/status/1318589506862436354?lang=pt>. Acesso em: 2 set. 2024.

²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Leia o discurso do presidente Lula na íntegra. **Agência Câmara de Notícias**, jan. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/>. Acesso em: 2 set. 2024.

³⁰ Dentre os colegiados recriados, apenas o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial não é consultivo.

reformulações feitas alteraram a composição dos colegiados: aumentou a participação do Conselho Nacional do Trabalho e no Conselho Nacional do Meio Ambiente e reestabeleceu a presença da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

2.2 O QUE SABEMOS SOBRE OS DESMONTES E ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES

Os desmontes se relacionam principalmente com os projetos autoritário e neoliberal. Com o projeto autoritário por seu caráter escancarado de limitar o funcionamento de instituições democráticas, e com o projeto neoliberal pela busca de afastar o conflito político dos espaços de decisão. Diante do cenário apresentado, alguns pensadores pesquisaram sobre os desmontes dos conselhos de políticas públicas. Uma parte desses estudos descrevem as ações do Poder Executivo e as reações dos outros poderes, em especial o Judiciário, em torno dos desmontes. Tal esforço descritivo é importante para entender o fenômeno, que tem caráter explicitamente antidemocrático e se tornou radical nos últimos anos. Além da parte descritiva, parte desses trabalhos apontam alguns elementos que podem ter impacto no desmonte: ausência de atores com poder de veto, baixa resiliência institucional e o neoliberalismo.

Os autores se referem aos ataques às IPs como “desmonte” e como “desinstitucionalização”. “Desmonte” vem de “dismantling” de Bauer (2012). O termo se refere a “uma forma de mudança política que envolve corte, redução, diminuição ou até mesmo remoção completa de políticas existentes (p. 5)”. Interpreto “desmonte” como ações formais, normativas ou não, e não formais que enfraquecem os colegiados, envolvendo desde publicação de normas à abandono por negligência, por parte do governo. Rosner (2024) mostra que no Conselho Nacional do Meio Ambiente ocorreram violações de regras informais, como mudança de espaços em que ocorriam reuniões ou de disposição dos lugares dos conselheiros, que enfraqueciam a articulação da sociedade civil e enfraqueciam o colegiado sem nenhuma alteração formal.

Por outro lado, “desinstitucionalização” é usado por Bezerra *et al.* (2024) como oposto de “institucionalização”, com o intuito de compreender como esta afeta àquela. Reconhecendo que a desinstitucionalização possa ocorrer a partir da inação, os autores focam na ação governamental, “em medidas ou atos formais que alteram negativamente o funcionamento das instituições participativas ou que as revogam” (Bezerra *et al.*, 2024, p. 5). Na produção sobre o fenômeno de perseguição às IPs, os dois termos aparecem praticamente como sinônimos. A metodologia deste trabalho alcança mais a perspectiva de desinstitucionalização, pois parte da

manutenção dos colegiados que não foram formalmente afetados. Todavia entendo que o uso da palavra "desmonte" para se referir ao fenômeno estudado aqui também é apropriado, pois as ações de desinstitucionalização das IPs são formas de desmonte da participação social.

Bezerra, Rodrigues e Romão (2022) e Rodrigues (2020) descrevem os acontecimentos que envolveram os ataques aos colegiados nacionais, especialmente a partir do Decreto 9.759/19, que virou o símbolo do fenômeno. Bezerra *et al.* (2024) aprofundam nos impactos de tal decreto e de outras medidas do governo nos conselhos de Direitos Humanos e nas reações da sociedade civil diante desses fatos. Rodrigues apresenta o alcance do Decreto 9.759/2019, que em 2020 era mais incerto que agora³¹. O principal argumento da autora é que a diminuição da participação social pode apresentar risco para a qualidade da democracia.

Morais, Silva e Frota (2021) trabalham o desmonte a partir do resgate da história das instituições participativas nas últimas três décadas. Os autores argumentam que as IPs passaram “de cura para doença”. Esses espaços passaram por quatro fases, desde a década de 80: animação com a ampliação da participação legal, institucionalização da participação, insatisfação com a participação institucionalizada e desmonte. As estratégias para a última fase foram a revogação de conselhos e alterações organizacionais e estruturais feitas por decreto. Os autores apontam, de forma tangencial, que o clima generalizado de insatisfação com medidas econômicas neoliberais afetou governos, partidos, instituições e a própria democracia representativa e, de forma indireta, as IPs.

Castro *et al.* (2023) identificam um fenômeno internacional de regressão democrática, em que o Poder Executivo atua dentro dos limites legais para enfraquecer controles democráticos e ferramentas de *accountability*. Não há consenso na literatura sobre a interpretação de tal fenômeno. Alguns autores chamam esse processo de legalismo autocrático, alguns de terceira onda de autocratização e outros interpretam que o fenômeno é característico de democracias que ainda não estão suficientemente consolidadas e passam por um período de instabilidade dos direitos civis e políticos. Rosner (2024) também identifica que o processo de desmonte acontece num contexto de autocratização. A autora destaca o caráter gradual que as ações de desmonte são feitas. Isso faz com que o processo seja menos dramático e menos questionado.

³¹ Não há consenso sobre o número de colegiados nacionais que originalmente seriam revogados pelo Decreto 9.759/2019.

O argumento principal de Castro *et al.* (2023) do trabalho é que o sucesso das ações tomadas pelo governo Bolsonaro para desmontar os colegiados depende da ausência de atores com poder de veto:

Onde cabe ao Executivo agir unilateralmente, como na modificação de regras dispostas em instrumentos normativos que independem da concordância do Legislativo, obteve considerável sucesso. Isto muda, no entanto, no caso de regras dispostas em instrumentos normativos diversos, ou em casos nos quais outros atores se veem na posição de controlar atos do Executivo (Castro, Bezerra, Casimiro, 2023, 2021, pp. 13 e 14).

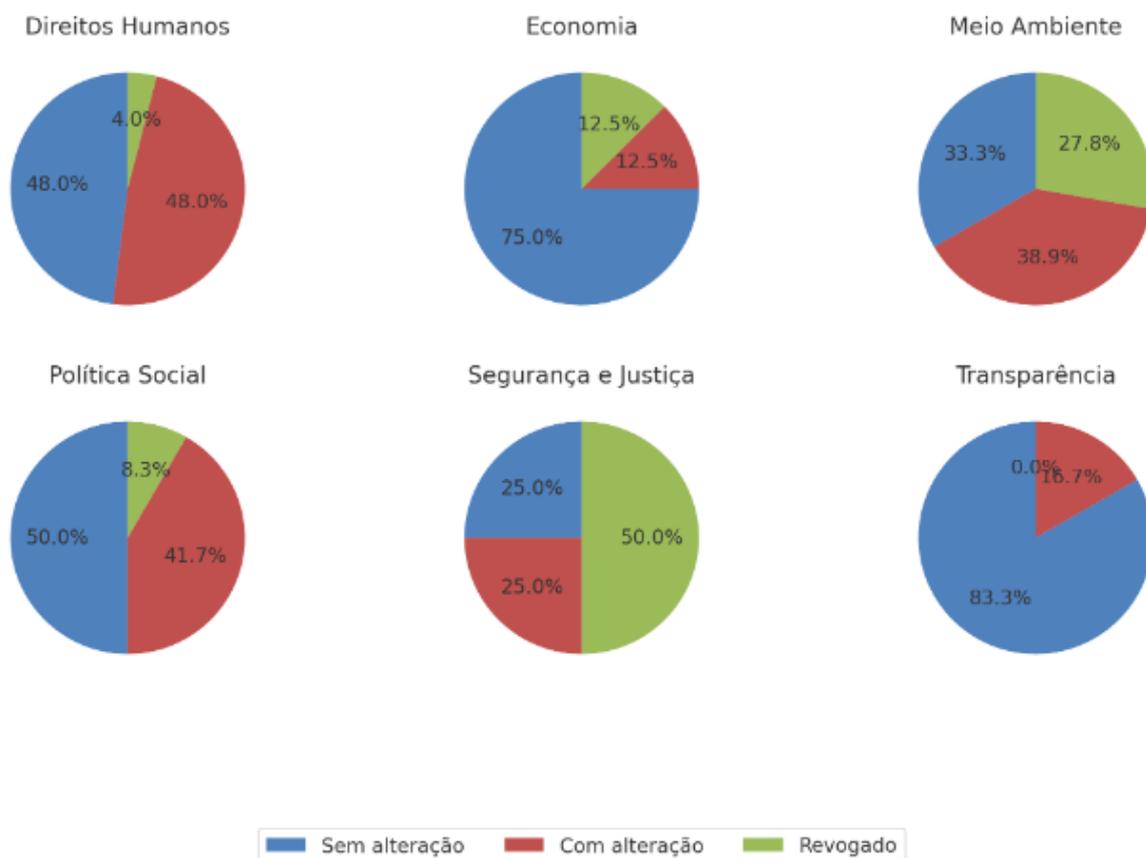
Bezerra *et al.* (2024) defendem que o instrumento normativo que cria e organiza o conselho é importante para o sucesso ou fracasso da desinstitucionalização. Os autores defendem que a resiliência dos conselhos afeta a forma como os colegiados serão desinstitucionalizados. Tal resiliência institucional é formada por duas dimensões: desenho institucional e inserção em comunidades políticas. O desenho institucional pode ser forte ou fraco, dependendo da sua inserção na política em que está envolvido, da norma que o cria e que o organiza - lei ou norma infralegal - e da gestão de recursos orçamentários. A segunda dimensão, da inserção em comunidades políticas, trata da centralidade do colegiado para uma ou mais comunidades existentes na área temática do conselho, considerando o papel do colegiado na institucionalização socioestatal da política e da legitimidade dada pela comunidade a esse espaço diante de outras formas de atuação. Ou seja, o desenho institucional e a inserção em comunidades políticas são dois elementos identificados que impactam a desinstitucionalização de colegiados.

Os trabalhos de Moraes, Silva e Frota (2021), de Castro *et al.* (2023) e de Bezerra *et al.* (2024) têm em comum a identificação do uso de normas infralegais, que podem ser editadas de forma célere pelo executivo e sem o aval dos outros poderes, como o principal instrumento para o desmonte. Castro e colaboradores (2023) apontam que o sucesso da desinstitucionalização depende da possibilidade de uso desses instrumentos, enquanto Bezerra *et al.* (2024) apontam que o sucesso do desmonte depende da resiliência institucional dos colegiados, que também envolve a norma criadora do colegiado e dimensão de inserção do colegiados em comunidades políticas.

Bezerra *et al.* (2024) também apresentam que a área em que o colegiado está inserido é um elemento importante, pois ocorreu uma seletividade anterior às ações de desmonte: os da área econômica foram menos afetados que os das áreas de meio ambiente e de direitos humanos (Bezerra *et al.*, 2024). A área temática em que o colegiado está inserido ajuda a compreender

as preferências governamentais por determinadas políticas em detrimento de outras e sua diferenciação em relação a governos anteriores, ou seu projeto político. Essa dimensão corrobora com a ideia mobilizada nesta pesquisa de que há preferências governamentais para a manutenção de colegiados que mobilizam pautas específicas. Esses achados estão alinhados com os de Farranha, Bataglia e Paula (2021), que viram que os colegiados da área econômica, com participação da sociedade civil ou não, foram consideravelmente menos afetados que os de outras áreas. Essas pesquisas, entretanto, não têm como objetivo explicar o desmonte seletivo. O gráfico a seguir, elaborado a partir de uma amostra de 103 colegiados, mostra como os colegiados da área foram afetados pelo governo federal, de acordo com seu status normativo - sem alterações, com alterações ou revogados.

Figura 4 - Percentual do status normativos dos colegiados por área

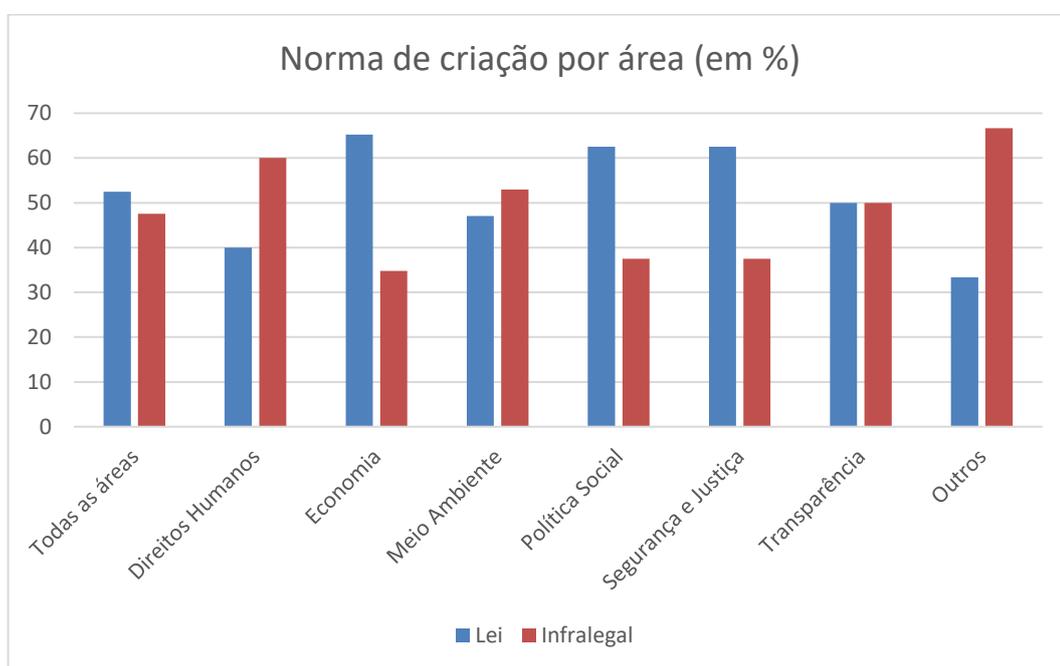


Fonte: a autora, 2024.

Olhando a partir das áreas de política, os colegiados de transparência e de economia foram os menos afetados pelo desmonte. Na área de transparência é difícil explicar por que os colegiados foram pouco afetados. A pouca quantidade de colegiados na área (6) também dificulta encontrar padrões. A área de segurança e justiça contava apenas com quatro

colegiados, dos quais apenas um não foi alterado ou revogado. A maior parte dos colegiados afetados estão nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e política social: 37 sofreram alterações ou foram revogados. A área de economia e de política social tem proporções bem parecidas de colegiados criados por lei *versus* criados por norma infralegal, como demonstrado no Gráfico 1, portanto não é possível dizer que as alterações no colegiado dependem exclusivamente da norma criadora, pois se assim fosse, a proporção entre revogação e colegiados criados por normas infralegal deveria ser parecida nas diferentes áreas.

Gráfico 1 - Norma de criação por área (em %)



Fonte: a autora, 2024.

Acrescento outra variável que deve ser considerada nos desmontes: os atores que ocupam o colegiado. Os colegiados menos afetados foram os colegiados que contavam com a presença de empresários.

Tabela 1 - Status normativos dos colegiados de acordo com a presença do setor dos representantes (em %)³²

	Empresários	Trabalhadores	Movimentos sociais	Especialistas	Outros ³³
Sem alteração	64,10	58,06	64,29	55,26	50
Alterados ou revogados	35,90	41,94	35,71	39,47	50

³² Tabela elaborada a partir do dado de 99 colegiados.

³³ Organizações filantrópicas e ONGs.

Fonte: a autora, 2024.

A tabela apresenta o percentual de colegiados sem alteração e alterados ou revogados, de acordo com a presença de representantes de empresários, trabalhadores, movimentos sociais, especialistas e outros. Foram considerados 91 colegiados, pois dos 103 da base inicial eram os que dispunham de informações sobre a composição. O percentual de colegiados mantidos e alterados é parecido entre os colegiados com presença de empresários, trabalhadores³⁴, movimentos sociais e especialistas³⁵. Todavia, se olharmos a proporção de colegiados não alterados e ativos, percebemos a discrepância da ação de desmonte: dos colegiados sem alterações com empresários, 64% continuaram ativos. Quando olhamos para os trabalhadores a diferença passa a ser de nove pontos percentuais: dos colegiados sem alteração, apenas 55% continuaram ativos. Entre os não alterados com presença de movimentos sociais, a diferença é ainda mais drástica: apenas 21% continuaram ativos.

Tabela 2 - Status de atividade dos colegiados de acordo com a presença do setor dos representantes (em %)

	Empresários	Trabalhadores	Movimentos sociais	Especialistas	Outros
Sem alteração e ativos	64	55,55	21,42	66,67	56

Fonte: a autora, 2024.

Como demonstrado no Figura 3, quando o decreto 9.259/2019 teve a eficácia limitada, o governo decretou muitas normas que alteravam a composição do colegiado. Essas alterações poderiam tanto acabar com a participação da sociedade civil, como foi o caso do Fundo Nacional do Meio Ambiente, quanto trocar os atores, como foi o caso do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, que deixou de ter ONGs ambientalistas em sua composição e passou a ter apenas representantes do mercado como parte não governamental. Portanto, o problema para o Governo à época não era necessariamente a existência de colegiados, mas, junto com outros fatores, quem estava nesses espaços.

³⁴ Foram considerados colegiados com presença de trabalhadores aqueles que tinham, na norma regulamentadora, previsão de representantes de trabalhadores do setor ou de representantes sindicais, como Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e similares.

³⁵ Foram considerados especialistas as pessoas de notório saber ou representantes de entidades acadêmicas da área.

Passolo e Megali Neto (2019) apontam uma relação entre os ataques à participação institucionalizada e o neoliberalismo. Os autores partem do conceito de neoliberalismo de Wendy Brown (2015), que é mais que uma política econômica, mas “uma racionalidade governante que dissemina valores e métricas de mercado para todas as esferas da vida e constrói o homem ele mesmo exclusivamente como *homo oeconomicus*” (Brown, 2015 *apud* Passolo; Megali Neto, 2019). O processo de submeter princípios políticos e democráticos ao mercado transformam o Estado em um gerente da nação empresa, que busca resolver problemas e se afasta de conflitos políticos e da deliberação. A administração pública passa a ter caráter meramente técnico, deixando de lado considerações sociais e políticas. Inclusive, qualquer coisa ligada à política passa a ter caráter negativo, afetando a participação institucionalizada.

Combinando as conclusões de Passolo e Megali Neto (2019) sobre a relação entre neoliberalismo e os desmontes, à descoberta de que os desmontes afetaram mais algumas áreas do que outras (Bezerra *et al.*, 2021; Farranha, Bataglia, Paula, 2021) e à tese de Abers e Almeida (2021) de que a institucionalização da participação é diferenciada em cada política e resultado da disputa entre os projetos políticos, acrescento mais um achado sobre os desmontes. Se observarmos as revogações e alterações por Ministérios, veremos que os colegiados que integravam a estrutura dos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e do Meio Ambiente foram proporcionalmente os mais afetados. Os ministros das duas pastas, respectivamente Damares e Ricardo Salles, eram “anti-ministros”, foram nomeados como símbolos da oposição do governo às agendas, não para avançar as políticas das pastas.

Damares representa a “despublicização” de temas que afetam o conservadorismo. Nesse sentido, ações do Estado que afetam hierarquias tradicionais devem ser extintas. A frase da ministra quando assumiu o cargo, “meninos usam azul, meninas usam rosa”, representa sua visão de mundo em que as funções e hierarquias sociais devem ser muito bem definidas e qualquer discurso no sentido contrário deve ser tirada do debate público. Já Ricardo Salles representa o fim de qualquer barreira que limitasse a liberdade do mercado de explorar, diminuindo aparelhos estatais que atrapalhem a atividade econômica e deixando o campo livre para “passar a boiada”³⁶. Posto isso, podemos inferir que nas áreas mais afetadas prevaleceu o projeto neoliberal, no desenho da participação, de forma que os temas foram tirados do debate

³⁶ MINISTRO do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **G1 Política**, 22 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 2 set. 2024.

público e a “não-participação” prevaleceu. O resultado da disputa dos projetos nessas áreas foi a “despublicização” dos debates, levando à extinção das IPs. Importante ressaltar que não se trata do projeto neoliberal nas pautas do colegiado, mas no desenho da participação.

A obra de Passolo e Megali Neto (2019) é importante ao apontar a relação do neoliberalismo nos desmontes, mas tem algumas limitações. O trabalho não compreende o sentido de participação defendida pelo projeto autoritário, que, no contexto desses desmontes, estava imbricado com o projeto neoliberal. A participação direta, nesse contexto, é vista como positiva e expressão genuína “do povo” - encarnado e representado simbolicamente por Bolsonaro (Almeida, 2021) - como contraposição às instituições democráticas e os espaços de intermediação da sociedade civil. Essa participação não é tangencial, é o ponto central dos populistas de extrema direita. Ela é mobilizada através das mídias sociais e também pela convocação de manifestações populares, para intimidar a elite política que impede o “representante do povo de governar” (Scerb, 2021). O trabalho de Passolo e Megali Neto (2019) tampouco explica a manutenção dos colegiados da área econômica - o que buscamos entender com esta pesquisa. Para entendermos melhor essa manutenção, vou apresentar o histórico desses espaços na próxima seção.

2.3 HISTÓRICO DOS COLEGIADOS DA ÁREA ECONÔMICA: UM TIPO DE PARTICIPAÇÃO PARA POUCOS

Órgãos com participação de atores que não tinham cargo ou função formal no Estado são anteriores ao período republicano no Brasil. Um exemplo é o Conselho de Estado do período Imperial, composto por Ministro de Estado, fazendeiros e negociantes, atuava com ação reguladora e normativa. Esse órgão era inspirado nos conselhos áulicos europeus, e representava um resquício da “velha arte de governar” num momento em que tudo estava se “vulgarizando”, diante de clamores para um governo imperial com uma feição mais liberal. O Conselho de Estado mantinha a discussão nas mãos dos descendentes das antigas famílias que comandavam a política (Martins, 2006), nas mãos de quem sempre teve direito de decidir.

Na década de 30, empresários defendiam seus interesses em órgãos desse modelo, compostos por representantes do governo e membros da sociedade. Àquela época os conselhos eram expressão das mudanças que aconteciam: transformações econômicas, surgimento de novos atores e reordenamento institucional (Diniz, 1998). Na economia, passamos do eixo agroexportador para o eixo urbano-industrial. Na política, os grupos interessados na exportação

perderam um pouco sua relevância e viram ascender interesses ligados à produção para o mercado interno. Ocorreu o ingresso de novos atores - elites industriais -, que foram acomodados com as antigas elites (Diniz, 1998). A incorporação dos novos atores se deu através do fortalecimento do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo e de uma estrutura corporativista de articulação entre Estado e sociedade da era Vargas (Diniz, 1992).

A organização do Estado, anteriormente marcada pela descentralização e predomínio das oligarquias locais, passou a ser centralizada e políticas de diferentes áreas foram nacionalizadas. Os conselhos também eram importantes para estabelecer um “sistema de representação direta dos interesses no interior do Estado, sem a mediação partidária” (Diniz, 1998, p. 15), uma vez que o Congresso foi fechado. A forma de articulação entre Estado e sociedade também sofreu mudanças: instaurou-se um corporativismo estatal, por meio do qual a representação de empresários e trabalhadores urbanos era regulada e controlada pelo Estado. A inserção por meio de categorias ocupacionais ordenava o sistema e definia os parâmetros de cidadania (idem), a chamada cidadania regulada (Santos, 1998).

Os conselhos técnicos possibilitaram um sistema decisório mais aberto aos interesses econômicos. A partir dos anos 30, diversos conselhos foram criados: Conselho Nacional de Saúde (1937), Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (1937) (Bezerra et al, 2024), Conselho Federal de Comércio Exterior (1934) (Diniz; Boschi, 1978), Conselho Nacional do Café (1931) - substituído pelo Departamento Nacional do Café - , Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), Conselho Federal de Serviços Públicos (1936) - substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (1938)-, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939) e Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943) (Diniz, 1998), Comissão Organizadora de um Plano da Indústria Animal (1941) (Diniz, 1978). A área econômica foi a que prevaleceu os novos colegiados, com a função de assessorar o Estado na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões de diversas áreas (Diniz, 1998). Dentre os conselhos criados, Diniz e Boschi (1978) destacam o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE). Eles apontam que nos anos 30, no início da ascensão dos empresários industriais, o CFCE era um espaço em que as elites –a nova e a tradicional – usavam para reivindicar seus interesses, como intervenções do governo nas exportações para que pudessem consolidar e desenvolver suas atividades. Mesmo não tendo caráter deliberativo - competência para tomar decisões vinculantes -, o conselho era um espaço importante para que empresários industriais e agroexportadores direcionassem suas demandas, em busca de medidas que impulsionassem seus mercados, protegendo-os e incentivando a conquista de mercados

externos. O colegiado se tornou o principal meio para que empresários defendessem suas demandas para o governo, como destaca Diniz (1978, pp. 188,189):

[...] os grupos empresariais exerciam uma pressão acentuada através dos canais institucionais disponíveis, sobretudo através do CFCE, que se revelaria o principal veículo de expressão das demandas dos grupos privados. Em alguns casos teriam êxito em transformar tais demandas em medidas concretas, em outros não seriam atendidos, quer pela discordância de outros órgãos da administração pública, quer por sua insuficiente capacidade de articulação.

Inicialmente criado para centralizar a política de comércio exterior, em 1934, gradualmente, passou a assessorar o Governo em outras questões, além do comércio exterior. Em 1938 foi reformulado e passou a ter competências de coordenar e fomentar a produção nacional, além de se tornar órgão consultivo da Presidência da República para questões econômicas. Durante sua existência, influenciou a formulação da política econômica. Em 1949 foi extinto em razão da criação do Conselho Nacional de Economia. Este contava com representantes do governo e do empresariado agrícola, comercial e industrial (Diniz, 1978). Ou seja, representantes do empresariado nacional de diferentes setores tinham acesso à cúpula do governo e participavam da discussão de tópicos estruturantes do país.

Após o golpe de 1964, o número de conselhos com representação empresarial expandiu. O modelo de colegiado ocupado por empresários e pelo governo estava presente no Conselho Monetário Nacional, no Conselho Interministerial de Preços, no Conselho de Desenvolvimento Econômico, no Conselho de Desenvolvimento Industrial, no Conselho de Política Aduaneira e no Conselho de Desenvolvimento Comercial (Diniz, 1998). O funcionamento, alcance e composição dos conselhos desde a década de 30 ainda carece de estudos robustos pela Ciência Política e áreas correlatas.

As relações Estado-sociedade pautaram-se pela seguinte estratégia, após o início do governo de Vargas: subordinar a organização dos grupos emergentes - trabalhadores urbanos e empresários industriais - à tutela do Estado. Ambos se constituíram como atores políticos pela via do Estado. Para os empresários isso custou sua capacidade de negociação em articulação com grupos de interesse, ainda que pudessem manter suas associações voltadas para representação. Os trabalhadores não tiveram a mesma sorte: as associações espontâneas de trabalhadores criadas nas duas primeiras décadas do século XX foram destruídas (Diniz, 1992).

Como podemos perceber, mesmo que os novos espaços tenham criado espaços de diálogo com alguns grupos, essa inclusão era limitada. Apesar de possibilitar a participação da

elite nascente, o corporativismo excluía os trabalhadores das mesas de negociação. A abertura dos espaços de decisão era restringida. Essa limitação expressa a relação bipartite do corporativismo no Brasil, que perdurou até a década de 90. Mesmo com a representação de empregadores e empregados no sistema corporativista, o acesso desses últimos aos núcleos decisórios centrais era limitado, reforçando a assimetria entre os dois grupos (Diniz, 1998).

2.4 CONSELHOS ECONÔMICOS HOJE: ESSE ESPAÇO É PARA QUEM?

A composição não governamental dos colegiados das áreas econômicas é majoritariamente de representantes do mercado, seguido de especialistas e de trabalhadores. Representantes de movimentos sociais têm direito a ocuparem cadeira - segundo os regimentos dos colegiados - apenas em dois colegiados da área econômica: Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape) e Conselho das Cidades (ConCidades), ambos desativados nos governos passados.

Alguns desses colegiados tem em seu desenho participação igual (ou quase igual) de empresários e trabalhadores do setor - como é o caso do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, ConCidades, Conape, Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM) e Conselho Nacional de Informática e Automação. Todavia, a maior parte tem representação desproporcional entre os dois grupos, isso se não conta apenas com representantes dos empresários. Isso nos leva a questionarmos se a tendência bipartite do corporativismo perdurou apenas até a década de 90, como afirmado por Diniz (1998). As teses de De Toni (2013) e de Schimitt (2020) apontam que o acesso privilegiado para empresários perdurou. De Toni destaca a criação de espaços de intermediação de interesses dos empresários nos governos FHC e Lula, e Schimitt aponta o crescimento de colegiados com presença de empresários nos governos petistas. Considerando os colegiados não revogados da área econômica em 2022, ativos e inativos, total de 19, notamos que, entre representantes não-governamentais, os empresários são o grupo que mais tem cadeiras nos colegiados da área, como pode ser visto na tabela 3.

Tabela 3 - Média percentual da composição não-governamental dos colegiados econômicos nacionais em 2022

Tipo de representação	Empresarial	Trabalhadores	Movimentos sociais	Especialistas	Outros	Não especificada
Média aritmética	42,26	10,59	3,95	17,71	10,80	14,65

Fonte: a autora, 2024.

A representação empresarial se dá principalmente através das Confederações Nacionais tradicionais, como a da Indústria, da Agricultura e Pecuária e do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Todavia também há outras confederações, como a das empresas de crédito, de microempresas, e outras associações empresariais e também de produtores. Alguns dos colegiados não especificam quais serão os representantes empresariais, apenas definem que determinadas cadeiras serão ocupadas por “representantes empresariais”

É importante ressaltar que atores do mercado não ocupam apenas colegiados que tratam de pautas econômicas, apesar de estarem predominantemente nesses espaços. Eles também têm assento em colegiados das áreas de educação, ciência e cultura (Schmitt, 2020). Além de estarem presentes em mais de 70% dos colegiados da área econômica, também estão presentes em colegiados do meio ambiente, direitos humanos, política social e transparência, como representantes de prestadores de serviço ou de setor afetado pela política. Apesar dessas áreas não tratarem exclusivamente de economia, dizem respeito aos negócios de diferentes setores ao deliberarem sobre assuntos que afetam interesses empresariais. O Conselho Nacional do Meio Ambiente, por exemplo, discute sobre licenciamento ambiental, benefícios fiscais e normas sobre poluição, que afetam diretamente as atividades industriais e agropecuárias. Já os conselhos nacionais de saúde e de educação deliberam sobre questões de planos de saúde, prestação de serviços de saúde, planos de saúde e instituições de ensino privada, por exemplo. Além disso, empresários podem defender seus valores e ideais de sociedade em qualquer um dos colegiados, mesmo que não trate diretamente de atividades econômicas.

2.4.1 Quem São Eles? Quem Eles Pensam Que São?³⁸

Os empresários não compõem um grupo homogêneo. Além de existirem interesses contrários entre os diferentes grupos³⁹ - industriais, agropecuários, financeiros, de serviço, comercial -, há heterogeneidade entre as frações internas desses grupos. Os empresários, no Brasil, nunca conseguiram criar organizações que coordenassem de forma simultânea os diferentes setores econômicos (Diniz, 1993). A falta de consenso entre a elite industrial e sua dificuldade em articular-se com atores relevantes são amplamente cobertas pelos trabalhos de

³⁸ Engenheiros do Hawaii. 3ª do plural.

³⁹ Por exemplo, o aumento das taxas de juros pode beneficiar empresários da área financeira, pois recebem mais sem precisar “fazer nada”. Por outro lado, prejudicam empresários da área industrial, por tornar mais caras as atividades produtivas e diminuir os recursos públicos destinados a fomentar essas atividades (Singer, 2012).

Diniz (1978, 1993, 1998) e Diniz e Boschi (1978, 2003, 2012). Este grupo se organiza em estruturas de representação setoriais e carece de capacidade de ação coletiva que consiga defender os interesses gerais da elite industrial (Diniz, Boschi, 2003). Os empresários financeiros também passaram a enfrentar problemas de representação dos interesses da classe no final dos anos 80, quando o número de bancos pequenos cresceu e as divergências entre grupos ligados a grandes conglomerados e instituições financeiras passou a crescer (Minella, 1993). A burguesia agrária, apesar de defender seus interesses de reprodução de classe e visão de mundo no Congresso (Barros, 2018) em uma bancada bem expressiva, também apresenta dificuldades de articulação. O setor cafeeiro, por exemplo, teve dificuldades em caminhar de forma coordenada em um ambiente de liberalização, agindo de forma atomizada (Rufino, 2006). Isso afeta a forma como o grupo irá defender um projeto político, se o fará de forma coordenada ou não, isso se defenderem o mesmo projeto.

Além da heterogeneidade entre os grupos e subgrupos, outro desafio que surge ao tentarmos identificar os interesses de cada grupo é a sobreposição de interesses de indivíduos que estão inseridos em mais de uma atividade econômica. O próprio nascimento da indústria nacional deu-se através de financiamento de cafeicultores (Diniz, Boschi, 1978). Os investimentos rentistas em empresas produtivas também diluem as fronteiras (Singer, 2015). Vários bancos estão envolvidos em empresas não financeiras, como a indústria química, alimentícia, de eletrodomésticos, de informática e de vestuário (Minella, 1993). Após o fenômeno da mundialização e da financeirização, o interesse do mercado financeiro também está fortemente atrelado ao agronegócio, que vê na terra um ativo financeiro e prioriza a produção de alimentos primários para a exportação (Barros, 2018), especialmente num país em que esse tipo de commodities compõe parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB). Portanto, apesar das contraposições entre os grupos e subgrupos, seus interesses se atravessam em alguma medida, pela sobreposição de atores em mais de um grupo, o que torna a tarefa de colocar cada empresário em uma “caixinha” muito difícil, se não impossível.

Apesar da heterogeneidade, no final da década de 70, as elites industriais e comerciais adotavam uma postura contra a estatização da economia (Diniz, 1993). Na década de 90, mesmo discordando quanto ao ritmo e maneira de implementação, empresários de todos os setores apoiavam a ideologia neoliberal em alguma medida (Diniz, Bresser, 2009).

Todavia, quando o projeto neoliberal se tornou protagonista no Poder Executivo Federal (processo abordado no capítulo anterior), a elite industrial perdeu poder e influência e viu o país

passar por um processo de desindustrialização que a colocou em uma situação delicada: via seu setor desacelerando e não podia mais influenciar as decisões políticas como antes. Mesmo assim, organizações industriais relevantes - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e CNI - continuavam apoiando a ideologia neoliberal. Criaram até um grupo para atuar através de *lobby* no Poder Legislativo e compensar o espaço perdido no Executivo (Diniz, Bresser, 2009). Mas o grito por medidas de desenvolvimento econômico diferentes que reerguessem o setor já podia ser escutado. O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), por exemplo, que se opunha à posição internacionalista da Fiesp e questionava o fechamento do espaço decisório e a ausência de política industrial, produziu um documento defendendo que o Estado retomasse papel ativo nas políticas de desenvolvimento (De Toni, 2011, 2013)

Nos anos 2000 era possível perceber uma tendência à orientação do empresariado. De um lado estavam o setor industrial e o comércio voltado para o mercado interno, do outro estavam o agronegócio e empresas de serviços públicos privatizados. A mudança da orientação da classe empresarial consolidou-se com a eleição de Lula (Bresser, Diniz, 2009). O setor industrial concordava que era necessária uma reorientação radical na política econômica. A orientação dos empresários da indústria, antes dividida, voltou-se para a defesa de uma política industrial ativa, demandando um Estado ativo para resolver os problemas que o período anterior tinha causado: desindustrialização e problemas de inovações nas empresas. Os principais fatores para a mudança foram a primeira crise do Plano Real e mudança na direção da Fiesp e da CNI. (De Toni, 2013). As medidas econômicas neoliberais - abertura indiscriminada, aumento dos juros e sobrevalorização da moeda - tinham criado um ambiente que favorecia os interesses financeiros e do capital estrangeiro em detrimento dos interesses industriais (Diniz, Boschi, 2003).

A volta do desenvolvimentismo - agora neodesenvolvimentismo - possibilitou o retorno dos industriais a um canal privilegiado de interação com o governo. Os órgãos colegiados com presença de entidades empresariais mais que dobraram durante os governos petistas (Schmitt, 2020), sendo mais um canal dos quais o empresariado dispõe para acessar os espaços de decisão. Esses espaços foram elementos chave para o reposicionamento dos empresários industriais:

A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o convite a um número substancial de empresários para integrar o novo órgão deram-lhes [...] um papel mais relevante do que vinham tendo desde o colapso do Plano Cruzado e da

coalizão democrático desenvolvimentista que presidiu à transição democrática (Bresser, Diniz, p. 95).

O CDES não buscava determinar políticas setoriais, mas estabelecer diretrizes de desenvolvimento que servissem para orientar diferentes esferas de governo. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) também foi criado com o mesmo propósito, mas voltado para diretrizes do desenvolvimento industrial (Boschi, 2010). Durante os mandatos de Lula, formaram-se duas coalizões de empresários: a produtivista e a rentista. A produtivista seria composta pelos empresários industriais e classe trabalhadora e mais adepta ao neodesenvolvimentismo, (Singer 2012). Havia pontos de embates entre empresários e trabalhadores, principalmente acerca da reforma sindical e trabalhista e da política monetária (De Toni, 2013). A coalizão rentista era formada pelo capital financeiro e classe média tradicional, mais adepta ao receituário neoliberal. O governo fazia um esforço para mantê-las em um equilíbrio relativo, ora beneficiando uma, ora beneficiando outra (Singer 2012). O agronegócio oscilava entre as duas coalizões (Singer, 2015).

A dança do governo federal e dos empresários começou a ficar descompassada no primeiro mandato de Dilma. A linha diplomática que Lula manteve com o mercado durante seus mandatos não foi seguida por Dilma, que reduziu os juros e forçou os *spreads*⁴⁰ para baixo. Em 2012, a CNI já começava a dar indícios de que a coalizão produtivista não seguiria unida e de que concordava com medidas neoliberais, como a flexibilização da CLT. O governo que tinha começado com o empresariado industrial dividido em 2011, vê a aprovação entre o grupo cair pouco a pouco (Oliveira, Herscovici, 2022). Na segunda metade de 2013, a formação de uma frente burguesa única em torno do projeto neoliberal já era evidente:

[...] do setor financeiro ao industrial, passando pelo agronegócio, o comércio e os serviços, a unidade capitalista em torno do corte de gastos públicos, queda no valor do trabalho e diminuição da proteção aos trabalhadores tornava-se completa (Singer, 2015, p.57).

O impeachment que tirou Dilma do poder teve grande apoio da burguesia nacional (Singer, 2018). Ao buscar “empresário e impeachment de 2016” no navegador Google, não faltam matérias de jornais que indicam apoio do empresariado ao processo de destituição da presidenta. Não por preocupação pelos supostos crimes de responsabilidade, mas pela preocupação com a crise econômica, que não seria solucionável com Dilma. Esqueceram-se apenas que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e que medidas econômicas que o

⁴⁰ Spread é a diferença de preço entre a compra e a venda de uma ação financeira.

desagradem não é motivo para destituição de uma governante eleita democraticamente. O apoio da Fiesp ao golpe fez com que um pato inflável gigante ficasse marcado nesse capítulo da história do país. Os Índices de Confiança do Empresário Industrial (ICEI), medido pela CNI⁴¹, e de Confiança Empresarial (ICE), medido pela FGV⁴², de fato mostram que o clima estava tenso com o empresariado desde 2010, mas em meados de 2014 a queda da confiança passa a acelerar. O clima começa a melhorar entre 2015 e 2016, “coincidentemente” no período em que Dilma é afastada do poder.

Com Temer no poder, os empresários esperavam agora uma série de reforma, como cortes de gastos com políticas sociais e reformas da previdência e trabalhistas⁴³. Apesar de demandarem um Estado pequeno com gastos sociais, defendiam um Estado para implementar políticas para o crescimento dos setores da economia, como a desoneração da folha de pagamento, política implementada desde 2012, no governo Dilma. Tais medidas começaram no governo Temer e continuaram no governo Bolsonaro, como abordado no capítulo anterior. Dois colegiados relevantes criados no governo Lula como espaço de interlocução com os empresários - CDES e CNDI - ficaram desativados durante os governos de Temer e de Bolsonaro. Não se sabe se essa revogação se deu pela orientação dos governos, menos alinhada para um desenvolvimento nacional, ou se foi porque consideravam os colegiados uma marca petista da qual queriam se desvencilhar, ou se os próprios empresários não investiam mais nesses espaços para influenciar as decisões, pois podiam acessar os espaços de decisão por outros meios.

O início e o fim de Bolsonaro na Presidência, foi marcado por apoio de empresários. Na campanha de 2018, empresários financiavam o disparo de notícias falsas contra o PT e seu candidato, Fernando Haddad⁴⁴. O grupo colheu os frutos do apoio com algumas medidas

⁴¹ CNI. Confiança da indústria se recupera em agosto. **CNI**, ago. 2024. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/icei-indice-de-confianca-do-empresario-industrial/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁴² FGV IBRE. **Confiança Empresarial encerra segundo trimestre em estabilidade**, jun. 2024. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/system/files/divulgacao/noticias/mat-complementar/2024-07/%C3%8Dndice%20de%20Confian%C3%A7a%20Empresarial%20FGV_press%20release_Jun24.pdf. Acesso em: 2 set. 2024.

⁴³ REFORMAS impopulares são sonho de empresários para governo Temer. **Folha de São Paulo**, abr. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1762190-reformas-impopulares-sao-sonho-de-empresarios-para-governo-temer.shtml>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁴⁴ EMPRESÁRIOS bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. **Folha de São Paulo**, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>. Acesso em: 2 set. 2024.

favoráveis do governo, como a prorrogação da desoneração da folha⁴⁵. Em 2022, após perder as eleições, empresários de diferentes ramos financiaram os atos golpistas⁴⁶ após os resultados das eleições, que culminaram no trágico 8 de janeiro. Porém ainda não há pesquisas sobre o posicionamento dos grupos empresariais durante esses períodos, não sendo possível afirmar que esse apoio partiu da classe empresarial como um todo.

Com o posicionamento do empresariado alternando, nas últimas décadas, com os projetos neoliberal, neodesenvolvimentista e autoritário, é possível perceber seu pragmatismo doutrinário ideológico, que ora defende um “papel mais ativo do Estado em defesa de estratégias nacionais”, ora identifica-se com elites transnacionais (Diniz, Bresser, 2013, p. 91). No capítulo seguinte, veremos que apesar de defenderem o neoliberalismo, demandam, nos colegiados, ações do Estado para estimular e resguardar suas respectivas atividades econômicas.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo revisamos a produção sobre o desmonte dos conselhos nacionais. Revisitamos o processo de como esse desmonte ocorreu: começou no governo Temer, de forma tímida, e depois, no governo Bolsonaro, ganhou tração. O Decreto 9.759/2019 virou a marca da perseguição à participação institucionalizada. Os fatores apontados pelos pesquisadores até o momento para o desmonte são o contexto de autocratização em que estamos inseridos (Castro, Bezerra, Casimiro, 2023; Rosner, 2024), o instrumento normativo que cria ou regulamenta o colegiado (Bezerra *et al.*, 2024; Morais, Silva, Frota, 2021), a resiliência institucional, isso é a combinação do desenho institucional e a importância do colegiado para as comunidades políticas (Bezerra *et al.*, 2024), a área em que os conselhos estão inseridos (Bezerra *et al.*, 2024; Farranha, Bataglia, Paula, 2021) e as transformações que o neoliberalismo opera no funcionamento do Estado e na subjetividade (Passolo, Megali Neto, 2019).

A área em que os colegiados estão inseridos é de suma importância para esse trabalho, pois é o que motiva sua pergunta central: por que os colegiados da área econômica foram mantidos? E a relação entre neoliberalismo e desmonte também nos importa, pois, como

⁴⁵ ANDRADE, Henrique. Bolsonaro sanciona projeto que prorroga desoneração da folha por mais dois anos. **CNN Brasil**, 1 jan. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/financas/bolsonaro-sanciona-projeto-que-prorroga-desoneracao-da-folha-por-mais-dois-anos/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁴⁶ BARRETO FILHO, Herculano; BORGES, Stella. Quem são as pessoas e as empresas suspeitas de financiar atos. **UOL**, 18 set. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/17/quem-sao-as-pessoas-e-empresas-suspeitas-de-financiar-atos-golpistas.htm>. Acesso em: 2 set. 2024.

apontado no capítulo anterior, a transformação do Estado e da subjetividade afeta diretamente a participação, limitando os temas que podem ser discutidos e despolitizando os indivíduos. Assim como Passolo e Megali Neto (2019), defendo que a compreensão da racionalidade neoliberal e surgimento do *homo oeconomicus*, despolitizado, não pode ser ignorada no processo de desmonte. Nesse sentido, defendo que nas áreas mais afetadas pelo desmonte, prevaleceu o projeto neoliberal, no sentido de “despublicização” dos debates, principalmente no sentido político, tirando-os do debate, mas também no sentido econômico, diminuindo o orçamento para essas pautas.

Nessa discussão, acrescentei mais um fator a ser considerado: os atores que ocupam os colegiados. Os colegiados com empresários na composição foram os que mantiveram maiores taxas de manutenção e atividade, mesmo que seus instrumentos normativos não lhes garantissem estabilidade, pois podem ser revogados unilateralmente. Isso confirma a hipótese de que os conselhos menos afetados têm na composição mais atores da sociedade civil ligados a áreas econômicas do que de trabalhadores, usuários ou de representantes de movimentos sociais e que os colegiados com representantes empresariais foram os mais preservados.

Seguindo no debate, apresento o histórico dos colegiados da área econômica, presentes desde o Brasil Império e muito importantes na década de 30. Com a ausência de um parlamento e o surgimento de uma nova elite, os colegiados foram espaços importantíssimos de articulação e sedimentação dos interesses dos empresários industriais e agroexportadores (Diniz, 1978, 1992, 1998). Esses espaços estavam inseridos em um contexto corporativista em que se dava maior acesso aos patrões que aos trabalhadores (Diniz, 1998). Esse era, portanto, uma modalidade de participação para poucos.

Avançando, mostro que os colegiados econômicos atualmente ainda são compostos, predominantemente por empresários. Nos governos petistas, o número de colegiado com esses atores cresceu exponencialmente e eles ainda cumpriam a função de articulação de interesses empresariais (Schmitt, 2020), inclusive da elite industrial (De Toni, 2013). E assim como nos anos 30, o padrão de maior acesso aos patrões que aos trabalhadores persiste: os empresários são, em média, 42% da composição não-governamental dos colegiados econômicos, enquanto os trabalhadores são cerca de 10%.

Por fim apresento quem são esses empresários e como se posicionaram nos últimos anos em relação aos projetos políticos. Eles compõem um grupo heterogêneo, com pouca capacidade

de articulação e dificuldades de coordenar esforços para atingir objetivos em comum (Diniz, 1978, 1993, 1998; Diniz, Boschi, 1978, 2003, 2012; Minella, 1993; Rufino, 2006). Os interesses dos grupos agroexportadores, industriais, financeiros, de serviço e comercial entram em choque, e dois projetos se misturam e alternam, o desenvolvimentista e o neoliberal. Mas a partir de 2013, com a crise econômica e política, os empresários se alinham em torno do projeto neoliberal e passam a defender medidas de “modernização” da economia, como a flexibilização da CLT (Singer, 2015). Com isso, apoiam de maneira massiva o impeachment de Dilma. A ambição por medidas neoliberais é alimentada pela agenda dos governos Temer e Bolsonaro, como limite de gastos sociais, reformas trabalhistas, administrativas e previdenciárias, como apontadas no capítulo anterior. O alinhamento com o projeto neoliberal não quer dizer que na prática não desejassem proteção estatal para suas atividades.

No próximo capítulo, apresentarei os dados do desenho institucional dos colegiados da área econômica em comparação aos colegiados das outras áreas. Além disso, a partir de três casos, iremos ver o que é debatido nesses espaços, quais projetos políticos são defendidos pelos atores, os conflitos, se existentes, e procuraremos entender por que esses espaços foram mantidos.

CAPÍTULO 3 – ENTRE NEOLIBERALISMO E NEODESENVOLVIMENTISMO

Até o momento percorremos o seguinte caminho: descobrimos o que são projetos políticos, conhecemos cada um deles, vimos seu desenrolar e suas implicações na participação social desde a redemocratização, conhecemos de forma mais aprofundada o processo de desmonte da participação social, entendemos que os colegiados econômicos foram um ponto fora da curva no cenário de hostilidade aos colegiados, entendemos quem são os principais atores desses espaços - os empresários - e com quais projetos políticos se alinharam nos últimos anos. Tudo isso para entendermos o nosso fenômeno de interesse - a manutenção dos colegiados da área econômica.

Agora é hora de começar a entender o porquê da sobrevivência desses colegiados. Para isso, essa pesquisa dividiu-se em duas partes. Na primeira, uso a estatística descritiva para entender a diferença no desenho institucional entre os colegiados da área econômica e os das outras áreas, isso se essa diferença existe. A classificação das áreas segue a proposta por Pires e Vaz (2014). Os colegiados da área econômica são os que tratam de desenvolvimento econômico - “apoio, fomento, regulação e financiamento, entre outras, voltadas à promoção do desenvolvimento econômico, ao setor produtivo, à organização do mercado e ao estímulo ao crescimento econômico” (Pires, Vaz, 2014, p. 77) - e de infraestrutura - “desenvolvimento de infraestruturas nas diversas áreas” (idem).

Na segunda etapa, selecionei três casos: Conselho Deliberativo do Café, Conselho Nacional do Turismo e Conselho Gestor do Fundo de Universalização de Serviços de Telecomunicação. Após seleção de casos, traço o histórico dos três colegiados e faço análise de conteúdo de uma amostra das atas de reunião usando análise de conteúdo. Além disso, usei entrevistas semiestruturadas com representantes dos respectivos colegiados. Considerando que os dois últimos objetivos específicos eram analisar as pautas de conselhos selecionados para verificar se existia predominância do projeto neoliberal e analisar as disputas de projetos políticos presentes nesses colegiados, essas técnicas de coletas de dados eram as mais adequadas. A hipótese testada neste capítulo é que os conselhos da área econômica são marcados pela predominância do projeto neoliberal, por isso, foram mantidos como espaços de interação entre Estado e sociedade civil durante o governo Bolsonaro.

Antes de seguirmos para os resultados, apresentarei a metodologia adotada na pesquisa. Classificar uma pesquisa como qualitativa ou como quantitativa não é uma tarefa simples. Os

próprios autores de uma das principais obras de metodologia da Ciência Política, *Designing Social Inquiry*, destacam que dificilmente uma pesquisa se encaixa claramente em apenas uma das duas categorias (King, Keohane, Verba, 1994). Enquanto a pesquisa quantitativa busca descrições gerais, a partir de amostras grandes e aplicáveis para populações maiores, e teste causal de hipóteses, principalmente através do uso da estatística inferencial, a pesquisa quantitativa se debruça sobre um ou poucos casos, baseados numa variedade de técnicas (King, Keohane, Verba, 1994; Mahoney, Goertz, 2006). Outra diferença entre as tradições é o direcionamento para a causa e para os efeitos. A pesquisa quantitativa costuma compreender os efeitos das causas, ou seja, olha para os resultados de uma ou mais variáveis independentes. A pesquisa qualitativa, por outro lado, costuma direcionar suas perguntas para as causas dos efeitos. Ela identifica um fenômeno e busca entender quais causas levaram àquele resultado (Mahoney, Goertz, 2006).

Esta pesquisa foi construída sobre a metodologia qualitativa. Considerando nossa pergunta de pesquisa - por que os colegiados da área econômica foram os menos afetados? -, queremos entender quais fatores ajudariam a explicar a manutenção dos colegiados da área econômica. Apesar da primeira etapa partir de um banco de dados, comum na pesquisa quantitativa, não foram utilizadas técnicas de estatística inferencial. Além desta parte introdutória, o capítulo apresenta a metodologia e resultado da primeira etapa e, em seguida a apresentação da metodologia da segunda etapa, a apresentação dos colegiados selecionados juntamente com os resultados da segunda etapa.

3.1 METODOLOGIA ETAPA 1- ELABORAÇÃO DO BANCO DE DADOS

Na primeira etapa trabalhamos com o objetivo específico 2 da pesquisa: examinar as competências e desenho institucional dos colegiados e sua incidência no processo decisório estatal. Esta etapa foi elaborado um banco de dados. Partindo do banco de dados de Bezerra *et al.* (2024), que abrange todos os colegiados nacionais com participação da sociedade civil conhecidos até o ano de 2022, total de 103, elaborei um banco de dados a fim de ver a estrutura dos colegiados das diferentes áreas temáticas: tipo de presidência, de acesso da sociedade ao colegiado, caráter consultivo ou deliberativo, paridade de membros, número de representantes de empresários, trabalhadores, movimentos sociais, especialistas e inserção na política. Os dados foram coletados a partir da norma regulamentadora do colegiado ou de seu regimento interno.

Entender o desenho institucional é importante, pois é ele que define quem pode participar, como são definidas as pautas e como são escolhidos os participantes, isso é, forma de acesso da sociedade, afetando o desempenho dos conselhos. O acesso da sociedade ao colegiado, a paridade de membros e a alternância de poderes de definição da agenda, geralmente competência da presidência do conselho, são alguns dos elementos do desenho institucional que podem indicar o quão inclusivo e democratizante pode ser um colegiado (Faria, Ribeiro, 2011). A tabela a seguir detalha as classificações possíveis nas categorias de formas de acesso, presidência, caráter e inserção política.

Tabela 4 - Categorias do Desenho Institucional

Categoria	Classificações possíveis	Definição
Paridade	Majoria governamental	Os representantes dos Ministérios, autarquias e empresas públicas ou de outros órgãos federais são mais da metade da composição
	Paritário ou minoria governamental	A quantidade de membros do mercado e da sociedade civil é igual ou superior que a de representantes governamentais
Formas de acesso da sociedade	Predeterminado	Só podem participar os representantes de organizações determinadas na norma regulamentadora
	Escolha do Poder Executivo	As organizações ou indivíduos são nomeados a critério de Presidente da República ou pelo Ministro de Estado, sem nenhum processo de seleção determinado pela norma regulamentadora
	Eleição	Organizações que cumprem os critérios de participação são escolhidas através de eleições e, após eleitas, indicam seus representantes
	Outros (seleção pública, escolha em outro colegiado ou conferência, lista tríplice)	Formas de acesso sem eleição, mas mais abertas que a escolha de governo e a predeterminada, pois

		qualquer organização de interesse pode participar
Presidência	Restrita	Apenas representantes do governo determinados pela norma regulamentadora ou indicados pelo Presidente da República ou Ministro de Estado podem exercer a presidência
	Aberta	A presidência pode ser exercida por qualquer membro do colegiado, escolhido por eleição.
Caráter decisório	Consultivo	Decisões não precisam ser consideradas nas ações dos órgãos aos quais são vinculados nem em qualquer outra ação da gestão pública (IPEA, 2013)
	Deliberativo	Decisões devem ser consideradas por agentes fora dos conselhos, pois suas decisões são vinculantes em políticas e programas em sua área temática (IPEA, 2013)
Inserção na política	Alta	Tem como competência estabelecer normas e/ou diretrizes; aprovar; gerir fundos/recursos
	Média	Tem como competência regulamentar aplicação de outra norma, representar à autoridade competente ou apurar violações; aplicar sanções
	Baixa	Tem como competência propor; monitorar; avaliar; articular implementação; apoiar; sugerir; assessorar; emitir parecer; zelar pela aplicação

Fonte: a autora, 2024.

O banco de dados de Bezerra *et al.* (2024) já tinha informações sobre a área política, tipo de norma criadora, norma criadora, normas mais recentes, regimento interno e status

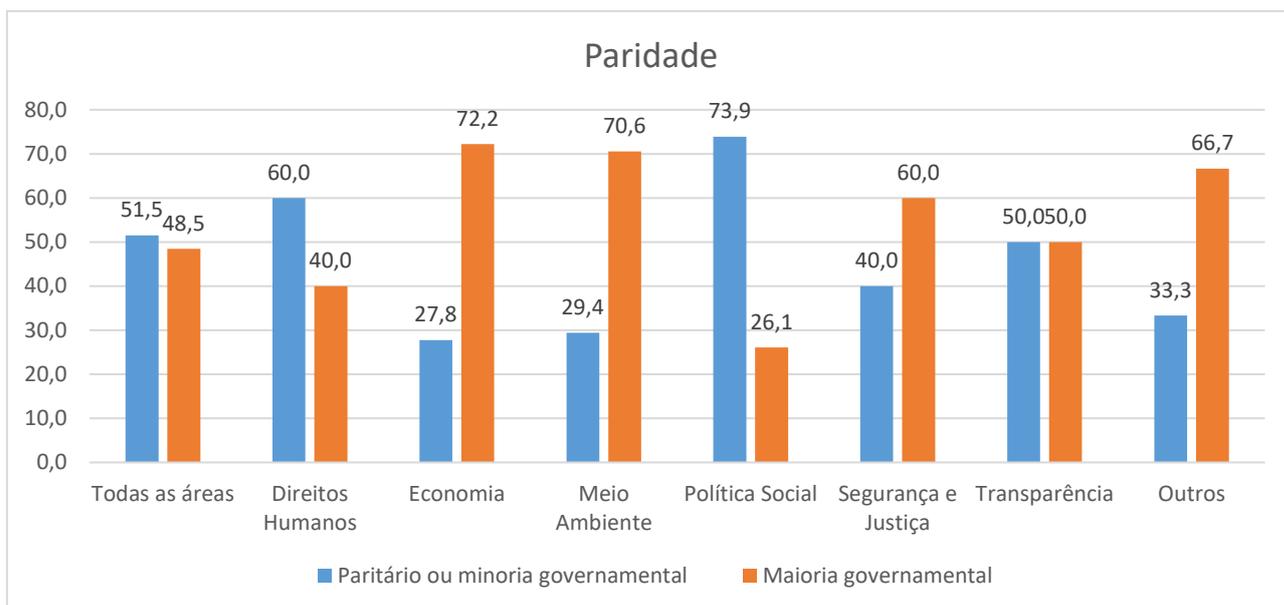
normativo - sem alterações, com alterações, revogado - e de tipo de atividade - ativo ou inativo, considerando o ano de 2022. Partindo das normas criadoras e regulamentadoras e dos regimentos internos, foram adicionadas as novas informações, formando um novo banco. Além disso, foi verificado se os colegiados revogados, alterados ou inativos foram recriados, reformulados ou reativados com a volta de Lula à presidência. Este último aspecto foi visto a partir de informações de alteração ou revogação da norma mais recente do colegiado. Caso a norma mais recente não tenha sido alterada, foi feita uma busca com o nome do colegiado na internet, a fim de encontrar notícias sobre a reativação ou recriação.

3.1.1 Resultados Etapa 1- conselhos econômicos mais controlados e mais poderosos

Paridade

Quanto à paridade, os colegiados podem ser (1) paritários, quando o número de representantes governamentais e não governamentais é igual ou (2) não paritários, quando há mais representantes do governo ou mais representantes que não são do governo. No que diz respeito às áreas temáticas, apenas em direitos humanos e política social a composição não é de maioria governamental. Essas duas áreas, inclusive, estão entre as mais afetadas no desmonte. Nas áreas de economia e meio ambiente, a quantidade de colegiados com maioria governamental chama atenção, pois é muito superior à média, como pode ser visualizado no gráfico a seguir. Isso pode apontar para a falta de abertura das áreas para a participação social, uma vez que o peso de representação do governo é maior que o de representantes não-governamentais. Essa falta de permeabilidade corrobora com os argumentos de Teixeira (2013), Dagnino (2016), que afirmavam que a ampliação da participação institucionalizada não contemplou temas estruturantes, como economia e infraestrutura.

Gráfico 2 – Paridade (em %)

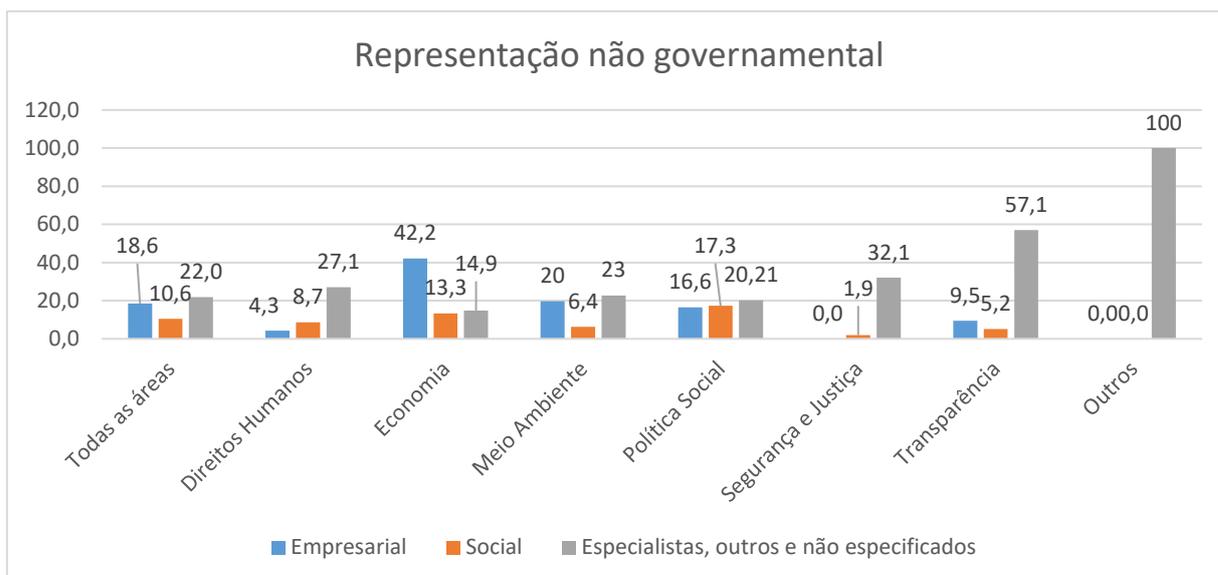


Fonte: a autora, 2024.

Apesar da paridade da composição ser um aspecto observado com frequência nos estudos das IPs, é necessário olhar com cuidado para a composição da parte não-governamental. Isso porque, essa parcela compreende representantes do mercado, de movimentos sociais e trabalhistas, especialistas e de outras organizações do terceiro setor. A distinção dos atores é importante, pois, apesar de não representarem o governo, são distintos entre si. Os atores do mercado agem orientados pelo poder e pelo dinheiro, enquanto os atores sociais, associados ao conceito de sociedade civil, não (Cortes, 2015).

Gráfico 3 – Média de tipo de representação na composição não governamental⁴⁷ (em %)

⁴⁷ Representantes “não especificados” são classificados assim quando a norma criadora não indica a organização, tampouco o tipo de representante que deve compor o colegiado, apenas diz que haverá vagas para representantes da sociedade.



Fonte: a autora, 2024.

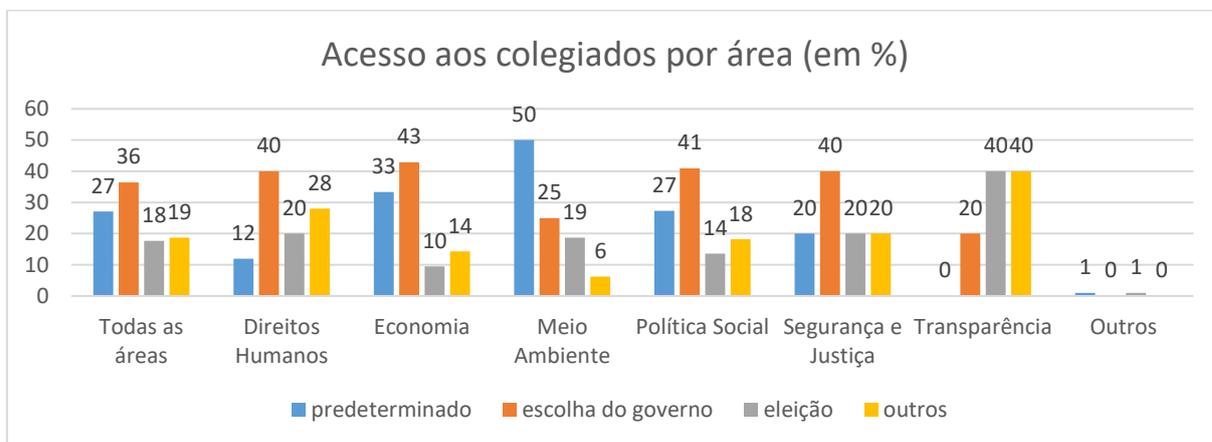
No gráfico 3 podemos observar que representantes empresariais atuam predominantemente na área econômica, mas se fazem presentes em quase todas as áreas, reforçando o argumento de Schimitt (2020).

Formas de acesso

A forma de acesso de representantes não-governamentais que predomina em quase todas as áreas é a escolha do Poder Executivo, ou seja, os representantes da sociedade civil e do mercado não são escolhidos pelas comunidades políticas, o que dá um peso muito grande ao governo, considerando que também indicam seus próprios representantes. A eleição é a forma de eleição menos frequente, o que indica uma limitação na representação e desafios para a renovação dos colegiados, pois essa forma de acesso é a que promove maior rotatividade de representantes (Faria, Ribeiro, 2011). Como demonstrado no gráfico 3 apenas nas áreas de meio ambiente e transparência, a forma mais frequente é predeterminada, isso é, as organizações que deverão participar do colegiado já são determinadas na norma criadora, regulamentadora ou no regimento interno. Na área de economia, nossa área de interesse, a escolha de governo e a predeterminação são um pouco mais usuais que na média de todas as categorias, ao passo que a eleição e outras formas de acesso mais democráticas são menos comuns. Esses dados também reforçam como a institucionalização da participação nas áreas se deu de forma diferenciada (Teixeira, 2013; Dagnino, 2016; Abers, Almeida, 2021), e no caso da área econômica, foi menos aberta à sociedade civil. Cabe ressaltar que quanto menos a norma delimitar quem deverá

participar do colegiado, mais aberto à diversidade ele será (Faria, Ribeiro, 2011). Portanto, a forma de acesso predeterminada é a que menos dá abertura para a promoção da diversidade.

Gráfico 4 - Acesso aos colegiados dos atores não-governamentais por área (em %)

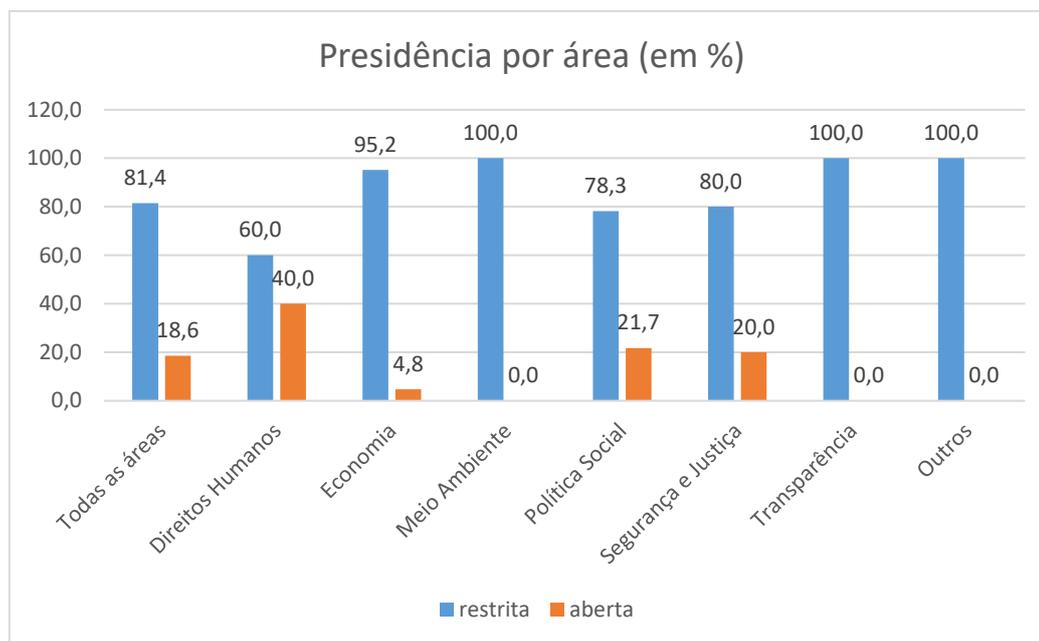


Fonte: a autora, 2024.

Presidência

A possibilidade de alternância da presidência é um indicador importante da democratização interna do colegiado (Faria, Ribeiro, 2010 *apud* Santos, Gugliano, 2015), bem como da estruturação do conselho na prática, pois concentram poder de desempatar conflitos, colocar pontos de pauta e decidir questões fora do plenário (Faria, Ribeiro, 2011). A forma de presidência predominante nos colegiados é a restrita, aquela em que apenas representantes do governo ou indicados pelo Presidente da República ou Ministro de Estado podem exercê-la. A área de direitos humanos é a área em que mais é possível que representantes da sociedade civil ocupem a presidência: 40%. Na área econômica, em mais de 95% a presidência é do tipo restrita. Esse dado também reforça o limite da participação na área da economia, apontado anteriormente.

Gráfico 5 - Presidência por área (em %)



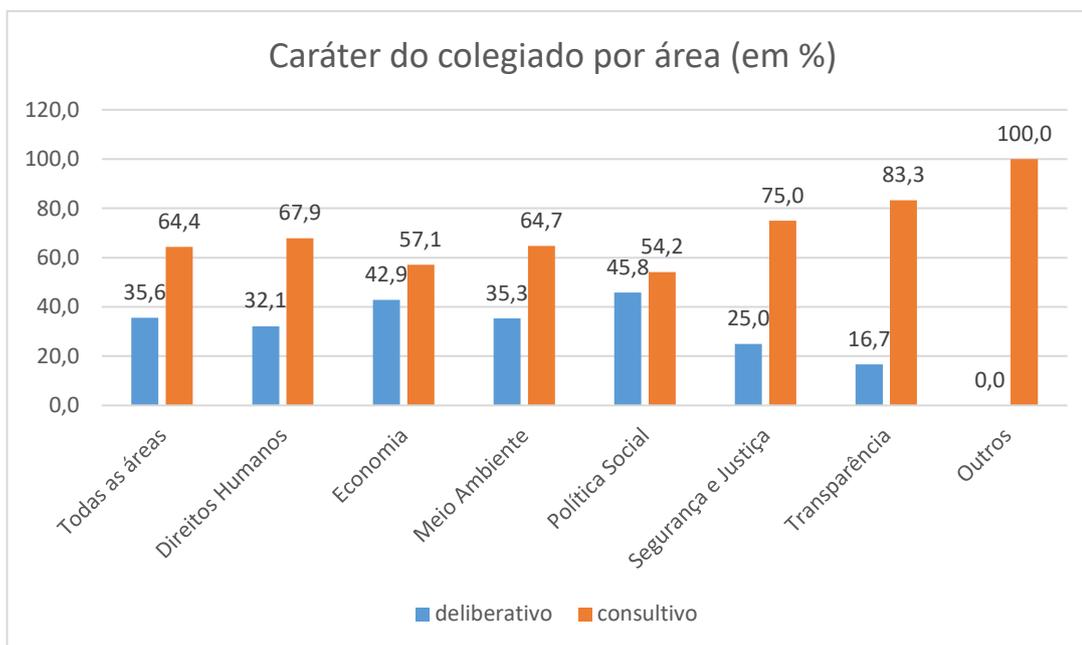
Fonte: a autora, 2024.

Santos e Gugliano (2014) apontam, ao estudar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que a coordenação do colegiado fortemente vinculada ao governo gera uma debilidade ao colegiado, tornando-os mais vulneráveis às mudanças no Poder Executivo. Diferente de colegiados com desenhos que permitam mais partilha de poder e, conseqüentemente, mais independência do sistema político. Este pode ser um fator que explique as questões apontadas acima. Outra questão que surge é se a sociedade civil considera esses espaços muito tutelados pelo Estado como espaços em que vale a pena investir. Essas são questões para próximas pesquisas.

Caráter decisório

A maior parte dos colegiados - quase 65% - é consultivo. Esse tipo é predominante principalmente nas áreas de transparência, direitos humanos e meio ambiente. Os colegiados deliberativos são mais comuns nas áreas de economia e política social, mas continuam sendo menos da metade.

Gráfico 6 - Caráter do Colegiado por Área (em %)

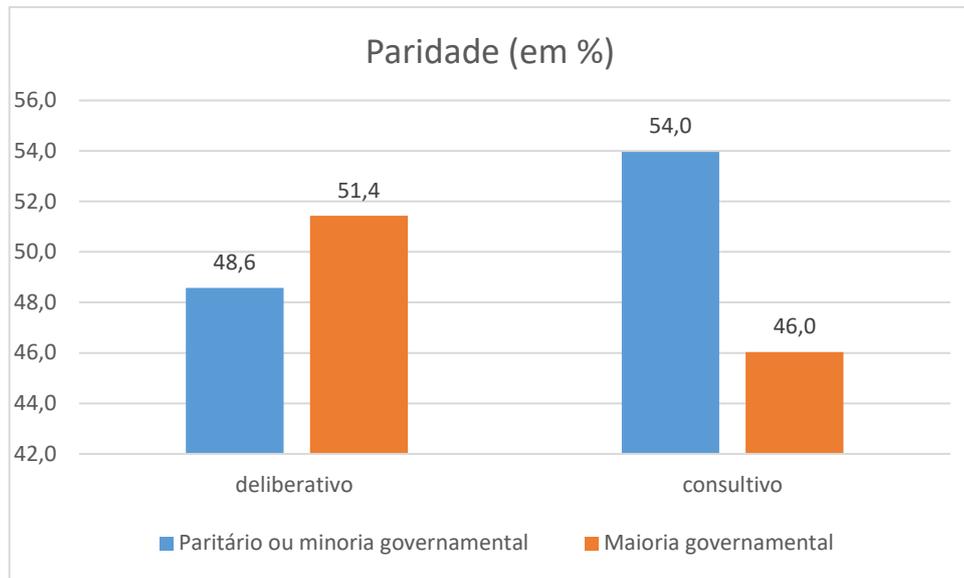


Fonte: a autora, 2024.

Importante ressaltar que a maior parte dos colegiados alterados ou revogados -71,42% - eram consultivos. A proporção é um pouco maior que a que eles representam na totalidade de colegiados, 64,35%. Isso pode ser explicado pelo fato que mais de 80% dos colegiados deliberativos foram criados por lei, ou seja, são mais difíceis de serem alterados. Outro aspecto interessante sobre o desenho institucional desses colegiados - os consultivos - é que nem 4% deles poderiam ser presididos por representantes da sociedade civil. Isso ratifica a tese de Teixeira (2013) sobre participação como escuta: primeiro porque a maior parte dos colegiados não tem poder decisório, segundo porque o poder de agenda ficava concentrado no representante do Estado designado para ocupar a presidência. Dentre os colegiados deliberativos, um pouco mais de 1/3 prevê eleições ou indicação entre qualquer membro para ocupar a presidência. Quanto ao acesso ao colegiado, não há muita diferença entre colegiados consultivos e deliberativos, em quase 65% não há processo de eleições ou seleção pública para escolha dos representantes da sociedade civil.

Outro aspecto interessante é que dentre os colegiados consultivos, prevalece a forma de composição paritária ou com maioria não governamental, enquanto nos colegiados deliberativos a lógica é oposta, como demonstrado no gráfico 6. Isso quer dizer que em colegiados em que as decisões são vinculantes prevalece o controle do governo, por contarem com mais representantes.

Gráfico 7 - Paridade (em %)



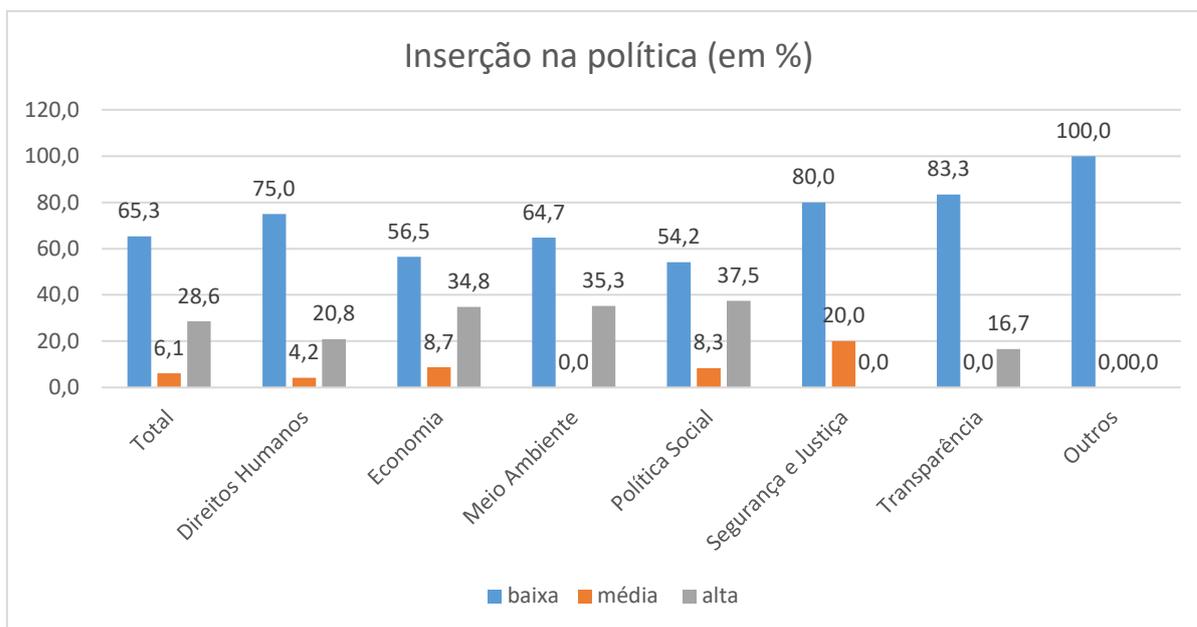
Fonte: a autora, 2024.

Inserção na política

A inserção do colegiado na política diz respeito à influência que o colegiado tem sobre a política. Os colegiados de alta inserção determinam sobre diretrizes, podem decidir sobre o desenho da política e sobre fundos. Os de média inserção regulamentam outra norma e/ou decidem sobre sanções definidas em outra norma de forma vinculante. E os colegiados de baixa inserção costumam ser de assessoramento - sem poder decisivo - ou de fiscalização de políticas. O tipo predominante em todas as áreas é o de baixa inserção. Apenas nas áreas de economia, política social e meio ambiente, os colegiados de alta inserção ultrapassam 1/3 do total.

Apesar de os colegiados das áreas de política social e meio ambiente terem o desenho parecido com os da área econômica, eles foram mais afetados. A existência de colegiados nas duas primeiras áreas com alta inserção na política pode ser interpretado como uma barreira para o governo implementar sua agenda, que vai em direção contrária ao desenvolvimento dessas áreas. Além disso, a composição dos colegiados dessas áreas conta com participação relevante de movimentos sociais.

Gráfico 8 - Inserção na Política (em %)



Fonte: a autora, 2024.

Considerando todas as categorias observadas, podemos concluir que, na maior parte dos colegiados nacionais, a influência dos representantes não governamentais é baixa, não apenas nas decisões do colegiado, mas também no desenho institucional e na organização dos trabalhos dos colegiados. Primeiro na forma de acesso: na maior parte não há processos de eleição ou outros processos de seleção que considerem os interesses dos grupos afetados por aquela política. Segundo, na presidência desses colegiados, que em mais de 80% dos casos é exercida ou determinada pelo governo. A presidência do colegiado é de suma importância, pois determina a agenda dos colegiados e decide sobre recursos de outros membros, sendo primordial para decidir o que será ou não objeto de deliberação. Um pouco mais de 1/3 dos colegiados de fato tomam decisões que obrigatoriamente – ou potencialmente, já que os governos podem não cumprir a decisão – vão afetar a política. Não é difícil entender a frustração dos movimentos sociais e outros quando viram que as instituições participativas seriam mais para escutar do que para decidir (Dagnino, 2016, Teixeira, 2013).

Evidentemente, apontar os limites dessas instituições não significa defender a extinção delas, mas defender o resgate mais radical da participação, com todo o seu potencial transformador. A fim de estender IPs para áreas mais estruturantes, a ampliação do caráter vinculativo para mais colegiados, formas de acesso mais democrática, com desenhos que

permitam que representantes da sociedade civil tenham mais controle de agenda e mais influência nas discussões fariam desses espaços lugares com potencial transformador maior.

Em comparação aos outros colegiados, os da área de economia destacam-se principalmente pela prevalência de colegiados com maioria governamental e por ter quase todos os colegiados com presidência restrita. Isso demonstra a forma diferenciada que a participação foi institucionalizada nessa área, mantendo mais o assunto sob a tutela do Estado, menos permeável pela sociedade civil, como já havia sido apontado em Teixeira (2013), Dagnino (2016) e Abers e Almeida (2021). Essas características do desenho institucional podem indicar outro aspecto que pode explicar a desinstitucionalização: esses espaços poderiam ser mais controlados pelo governo. Isso confirma a terceira hipótese, de que os colegiados mantidos eram mais controlados pelo governo federal.

Nas demais categorias, desviam-se pouco da média: é um pouco mais comum, nessa área, o acesso predeterminado ou por indicação do governo, colegiados deliberativos e com alta inserção. Dentre os colegiados da área de política social e de meio ambiente a existência de colegiados deliberativos e com alta inserção também é maior que a média, mas a semelhança do desenho institucional com os da área econômica não lhes garantiu a manutenção, o que reforça o argumento de Bezerra *et al.* (2024) de que o alinhamento com a agenda do governo era o primeiro aspecto no momento dos desmontes. Especialmente porque colegiados importantes para o desenho da política seriam uma barreira para a implementação da agenda contrária à política social e ao meio ambiente. Os da área econômica, por outro lado, poderiam ser ponto de articulação entre o governo e os empresários, como é desde o século passado, como apresentado no Capítulo 2. Outro ponto de continuidade no histórico de relação dos colegiados econômicos é o acesso predeterminado, com entidades tradicionais de representação patronal e trabalhista na composição. As Confederações Nacionais da Indústria e Comércio como representantes de empresários, e a Central Única dos Trabalhadores e a Força Sindical como representante dos trabalhadores, por exemplo, são “figurinhas repetidas” nos colegiados com composição predeterminada.

3.2 METODOLOGIA ETAPA 2- ANÁLISE DE ATAS E ENTREVISTAS

Na segunda etapa trabalhamos com os dois últimos objetivos específicos da pesquisa: analisar nas pautas de conselhos selecionados se há defesa de questões ligadas ao projeto neoliberal, como diminuição de direitos trabalhistas, abertura econômica, desregulamentação financeira e

ambiental; analisar as disputas de projetos políticos presentes nesses colegiados, por meio de análise de suas deliberações e disputa entre as distintas comunidades de políticas, tendo em vista especialmente os atores do mercado vis a vis outros atores da sociedade civil.

Considerando o fenômeno investigado - a manutenção dos colegiados da área econômica no cenário de desmonte - temos dez colegiados: Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto, Comitê Gestor do Simples Nacional, Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais, Conselho Deliberativo da Política do Café (CDPC), Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), Conselho Gestor do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação (CG-FUST), Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e Conselho Nacional de Turismo (CNT).

Dos colegiados citados, selecionei três. O estudo de caso é uma técnica de pesquisa em que há um aprofundamento em um ou poucos casos, com o objetivo de entender um número maior de casos parecidos. Esse tipo de pesquisa permite à pesquisadora identificar o processo que levou a determinado fenômeno (Gerring, 2017). Considerando nossa pergunta de pesquisa, esse caminho é adequado. A seleção de casos foi feita seguindo duas principais técnicas. Primeiro, a de seleção de casos extremos. Os casos do Conselho Deliberativo da Política de Café e do Conselho Gestor do FUST são dois casos que chamam muita atenção. O primeiro por ter sido inicialmente extinto e depois recriado, o segundo por ter sido criado. Não há casos como esses em nenhuma outra área. Para Gerring (2017), casos extremos são paradigmáticos de algum fenômeno de interesse e podem ser úteis para compreendê-los. Na dissertação, estes casos extremos ajudam a mostrar o tratamento diferenciado do governo em relação à área econômica.

A segunda técnica foi a seleção de casos cruciais. De acordo com Gerring (2017), casos cruciais são aqueles mais prováveis de mostrarem determinado resultado. No caso desta pesquisa, dentre os colegiados ativos e sem alteração da área econômica, o Conselho Nacional do Turismo é o que tem maior número de empresários na composição - mais de 30 - e que também conta com a representação de outros segmentos - trabalhadores e especialistas. Dessa forma, seria possível ver nas atas e nas entrevistas se atores dos diferentes grupos defendiam projetos políticos diferentes.

Após seleção de casos realizei análise de conteúdo de uma amostra das atas das reuniões, de 2000 ou desde a criação do colegiado até 2022, obtidas pelo portal Fala.BR⁴⁸, plataforma do governo federal de transparência para acesso à informação. A amostra foi feita por ano, selecionando aleatoriamente 1/3 das reuniões anuais (a quantidade de atas selecionadas por ano está nos anexos). Como nosso objetivo é identificar os projetos políticos presentes nesses colegiados, a análise de conteúdo mostrou-se adequada, pois reduz grandes quantidade de texto em uma descrição curta a ser alocada em uma categoria (Sampaio, Lycarião, 2021), que são os quatro projetos apreendidos da literatura e expostos no Capítulo 1.

As categorias são criadas a partir da literatura, no nosso caso, a partir dos projetos políticos descritos no Capítulo 1. A definição das subcategorias é importante para três fins. Primeiro assegurar a replicabilidade da pesquisa. As categorias bem definidas, a partir da literatura, ajudam a diminuir diferenças que possam surgir em replicações posteriores. Segundo, assegurar a confiabilidade da medida, isto é, a estabilidade da aplicação. Por fim, garantir a validade, que a adequação da definição operacional e do significado do conceito (Cervi, 2017).

A redução de texto ocorre através da codificação e da categorização dos textos. O código é a unidade elementar da análise de conteúdo. Ele compreende “uma palavra ou frase curta que confere um atributo saliente, essencial, evocativo e/ou que resume um dado baseado em texto ou mesmo visual” (Saldaña *apud* Sampaio, Lycarião, 2021, p. 45). Enquanto as categorias são elaboradas a partir da literatura, os códigos são elaborados no momento da leitura dos textos. Posteriormente, os códigos são agrupados em categorias, que expressam as unidades analíticas das questões a serem verificadas (Sampaio, Lycarião, 2021). A descrição detalhada de cada código está disponível nos anexos.

A tabela a seguir detalha as categorias, subcategorias e códigos. Como as categorias e subcategorias surgem da literatura, todas foram elaboradas em momento anterior à leitura. Os códigos, por sua vez, só surgem no momento da prática, por isso, algumas subcategorias não têm códigos, pois seus aspectos não estavam presentes no texto. As falas das conselheiras foram codificadas pela frequência, ou seja, sempre que uma fala que se enquadrava na descrição do código (ver anexo B), ela era contabilizada, independente do tempo de duração dessa fala. A análise foi feita com o auxílio do software ATLAS.ti.

⁴⁸ Para o CG-FUST não foi realizada amostra, pois havia apenas três reuniões ordinárias desde sua criação até o fim de 2022.

Tabela 5 - Categorias e Códigos

Categoria/ projeto	Subcategoria	Descrição	Códigos	Frequência de códigos
Autoritário	Autoritarismo	Limitação Do Funcionamento De Instituições Democráticas Liberais, Direitos Políticos Cancelados, Cidadania Anulada, Partidos Políticos Cassados Ou Com Funcionamento Limitado (<i>Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006</i>)	-	0
	Personalismo político	Figura do líder acima de qualquer ator político (<i>Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006</i>), lideranças que rompem com os canais tradicionais de representação e encarnam “o povo” e está acima das instituições (<i>Almeida, 2021</i>).	Ode a Bolsonaro, patriotismo.	5
	Participação antidemocrática	Participação apenas para apoiar o regime (<i>Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006</i>) ou para opor-se a instituições democráticas, envolvendo valores conservadores e manutenção do status quo (<i>Rosanvallon, 2020</i>).	-	0
	Novas formas de autoritarismo	Autogolpe, fraudes e manipulações eleitorais (<i>Loureiro et al., 2021</i>), legalismo autocrático (<i>Scheppele, 2018</i>),	-	0

		infralegalismo autoritário (Vieira, Glezer, Barbosa, 2022).		
Democrático-participativo	Radicalização democrática	Complementação da democracia representativa com a democracia participativa e deliberativa (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006)	Participação como deliberação; apoio a movimentos sociais; inclusão da sociedade no debate.	8
	Busca por relações mais igualitárias	Transformações radicais na sociedade e nas estruturas de relação de poder (Dagnino, 2004)	-	
Neodesenvolvimentista	Programas sociais e inclusão social pelo consumo	Governo desenvolve programas sociais (Bresser-Pereira, 2011), busca formalizar as relações de trabalho e promover inclusão social via consumo de massa e acesso ao sistema bancário (Bruno, Caffé, 2017).	Questões sociais e de sustentabilidade, combate à informalidade, inclusão pelo consumo, preocupação com trabalhadores.	73
	Estado interventor	Estado deve ser responsável por regular as atividades e fomentar o desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2011).	Ações do Estado*, investimento estatal, reclamação de verba insuficiente, financiamento estatal, regulamentação, defesa de intervenção estatal, defesa de boa estrutura governamental, proteção do mercado interno, reclamação de taxa de juros alta, menção direta ao desenvolvimento, preocupação com sustentabilidade.	514
	Participação como escuta	Inclusão de novos atores e de novas pautas, mas apenas para escuta (Teixeira, 2013), o Estado continua sendo o	Escuta dos segmentos, escuta da sociedade.	54

		instrumento de ação coletiva por excelência (Dagnino, 2016).		
Neoliberal	Econômico	Promoção de medidas econômicas para a garantia do funcionamento dos mercados (Harvey, 2005)	Capital estrangeiro, concessão, corte de verba, defesa de liberalização, flexibilização legislativa/normativa, diminuição/eliminação de tributos, oposição a barreira tarifária, oposição a intervenção estatal ou a regulamentação, preocupação com gastos, mão invisível do mercado, menção direta ao liberalismo, exploração em área preservada ou parque, sinais ao mercado.	210
	Antidemocrático	Insulamento de temas de dissensões sociais e políticas (Andrade, 2019; Brown, 2018; Dardot, Laval, 2013; Slobodian, 2018)	Aprovação do CMN, limitações econômicas, exaltação do mercado, destronamento da política, governança internacional, oposição a movimentos sociais.	23
	Racionalidade neoliberal	Imposição da lógica do capital em todas as esferas da vida e criação de “sujeitos neoliberais” ou <i>homo oeconomicus</i> (Andrade, 2019; Brown, 2018; Dardot, Laval, 2013).	Resistência a questões trabalhistas, mercantilização.	18
	Conservadorismo moral	Busca pela manutenção de hierarquias tradicionais nas relações de gênero, raça e classe (Brown, 2019).	-	0

*O código “Ações do Estado” foi subdividido nos seguintes códigos: equalização de taxa de juros, mediação com bancos, mitigar efeitos da pandemia, pedido de correção de falhas de mercado, pedido de recursos, pesquisa, políticas públicas, publicidade, qualificação.

Fonte: a autora, 2024.

Além da análise de conteúdo, realizei entrevistas. O contato com as entrevistadas se deu principalmente por meio das organizações que eles representavam ou através do LinkedIn. Se a partir da busca pelo nome do membro do conselho não fosse encontrado e-mail ou perfil no LinkedIn, era enviado um e-mail para a organização que ele representava, pedindo contato. A terceira opção era ligação para as organizações, todavia nenhum contato através desse meio foi bem-sucedido. A última opção era ir presencialmente às organizações e pedir contato dos membros que as representavam nos colegiados. A maior parte das tentativas de contato não foi respondida e as entrevistas foram realizadas com as conselheiras que retornaram os e-mails ou que atenderam aos telefonemas.

Ao todo foram realizadas 11 entrevistas semiestruturadas, com representantes do governo, do mercado, de trabalhadores e da sociedade civil que compuseram o CDPC, CNT ou CG-FUST. Foram três entrevistas realizadas com representantes do CDPC, cinco do CNT e três do CG-FUST. Todos compuseram os colegiados durante o governo Bolsonaro. A numeração das entrevistadas foi feita por ordem cronológica, ou seja, a primeira entrevistada é a “Entrevistada 1”, a segunda, “Entrevistada 2” e assim por diante.

Foi perguntado às entrevistadas quem representavam, por que essa organização ou órgão deveria fazer parte do colegiado, quais os potenciais e limitações do colegiado, as principais pautas defendidas, bem como as principais conquistas. Para entender a criação ou recriação do colegiado, foram feitas perguntas de processo de criação ou de recriação. Além disso foi perguntado por qual motivo as conselheiras achavam que os colegiados da área econômica foram mantidos. Perguntei sobre as funções do Estado, da sociedade e do mercado para a política, com a finalidade de entender a percepção sobre os projetos políticos. Por fim, perguntei o que pensavam a respeito das reformas neoliberais dos anos 90, para ver o posicionamento das entrevistadas especificamente sobre o neoliberalismo. O roteiro usado para guiar as conversas está nos anexos. As entrevistas semiestruturadas serviram tanto para apreender a percepção das entrevistadas sobre a participação social, importância do colegiado e desmonte dos colegiados nacionais, quanto para ter mais informações sobre o funcionamento dos colegiados, uma vez que pouco é sabido sobre esses espaços e a leitura das suas normas de criação e funcionamento e das atas é limitada para entendê-los.

Por se tratar de um cenário exploratório, pois pouco se sabia sobre esses espaços, as perguntas abertas permitiram que as entrevistadas falassem de forma ampla sobre o funcionamento e dinâmica dos colegiados que participavam. Ao mesmo tempo, os roteiros

elaborados antes das entrevistas, em anexo, permitiram um direcionamento mais assertivo para a conversa. Das 11 entrevistas realizadas, 10 foram realizadas através da plataforma Teams ou Zoom e uma presencial. O pouco volume de entrevistas permitiu que a análise fosse feita sem o auxílio de software específico.

3.2.1 Resultados Etapa 2- a demanda por um Estado fomentador

3.2.1.1 Conselho Deliberativo da Política de Café (CDPC)

Antes de adentrarmos no colegiado de fato, é importante não esquecermos a relevância que o café tradicionalmente ocupa na política brasileira. Na segunda metade do século XIX, o café começou a ser produzido para fins comerciais e a ocupar lugar de destaque na economia do país. Desde o início do desenvolvimento da nova atividade, os empresários entenderam a “importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica” (Furtado, np.). A subordinação da política aos interesses do grupo consolidou-se principalmente após a Proclamação da República (Furtado, np.), quando os empresários do ramo encontraram abertura, no governo federal, para realização de políticas de valorização e defesa de preços, através da compra e queima de café, investimento em pesquisas e disponibilização de linhas de crédito. Nesse período, em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro do Café (IBC), responsável pela política econômica do café brasileiro (Rufino, 2006).

Em 1986⁴⁹ foi criado o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ), com a finalidade de financiar, modernizar e incentivar a produtividade da cafeicultura, da indústria de café e da exportação, bem como o desenvolver pesquisas, viabilizar cooperação técnica e financeira internacional, aprimorar da mão de obra na atividade cafeeira e compensar incentivos fiscais concedidos à exportação do café. Ele dispõe das seguintes fontes de recurso: doações de entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas, e retorno das aplicações (Brasil, 1987). Anteriormente também contava com a uma quota de contribuição, que era uma taxa cobrada sobre as exportações de sacas de café, mas essa quota foi extinta, como veremos a seguir.

⁴⁹ Criado pelo Decreto-Lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986 e regulamentado pelo Decreto nº 94.874/1987. (BRASIL. **Decreto nº 94.874**, de 15 de setembro de 1987. Dispõe sobre a estruturação do fundo de defesa da economia cafeeira - FUNCAFÉ e dá outras providências. Brasília, 1987. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=94874&ano=1987&ato=811UTWq1ENBpWTfb> d. Acesso em: 2 set. 2024).

A tradição de forte ação estatal em torno do café teve um intervalo na década de 1990. Nos anos anteriores o setor já demandava uma desregulamentação, pois se opunham aos programas de retenção para os exportadores, quotas de exportação e inconsistências da participação do país no Acordo Internacional do Café. Com a chegada de Collor - e consolidação do projeto neoliberal no Executivo Federal -, o IBC, assim como as quotas de contribuição, são extintos e as exportações de café passam a ser livremente registradas (Rufino, 2006).

A liberalização que tanto era demandada pelo setor veio com reverses: a falta de coordenação estatal. A liderança cafeeira sentia falta de diretrizes gerais na cadeia produtiva. As pesquisas na área se davam de forma autônoma, pouco coordenada e de forma sazonal, devido à limitação de recursos. O marketing internacional, historicamente defasado, ficou “a ver navios”. E, sem o IBC, o FUNCAFÉ, importante para políticas setoriais, ficou sem um gerenciador. Os setores de produção, indústria e comercialização do café mobilizaram-se e, com apoio de quatro Deputados Federais, conseguiram criar, na Câmara, uma Comissão Especial, que recomendou, finalmente, a criação do CDPC (Rufino, 2006).

O Conselho Deliberativo da Política de Café (CDPC) foi criado em 1996, pelo Decreto Nº 2.047/1996⁵⁰, por norma infralegal. Essa mesma norma extinguiu a cota de contribuição, que era o imposto que incidia sobre a exportação das sacas de café. Até 2008, tinha uma frequência alta de reuniões ordinárias, nos anos seguintes, passaram a realizar uma ou nenhuma reunião por ano. De 2019 a 2022, nosso período de maior interesse, as reuniões ordinárias foram anuais. O acesso ao colegiado já é predeterminado em sua norma criadora. A composição é paritária, com sete representantes do governo e sete representantes do mercado, sem representação de trabalhadores. Os representantes do mercado se dividem em produtores- Conselho Nacional do Café (CNC) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA), indústria- Associação Brasileira da Indústria do Café (ABIC) e Associação Brasileira da Indústria do Café Solúvel (ABICS) e exportação- Conselho dos Exportadores de Café do Brasil (CECAFE). A presidência é ocupada exclusivamente pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. É um colegiado de natureza deliberativa e tem alta inserção na política. Tem competências importantes, entre elas a aprovação de planos de safra e de programas de produção de exportação, regulamentar ações para manter o equilíbrio do mercado de café e, a mais relevante

⁵⁰ Este mesmo decreto isenta as vendas de café para o exterior do imposto de exportação.

de todas, aprovar a proposta de orçamento do FUNCAFÉ, todas intervencionistas, para proteger e incentivar o mercado do café.

O café é a única cultura que possui um fundo de financiamento próprio. O valor integral do FUNCAFÉ em 2024 é de R\$ 6.375.469.000,00 (seis bilhões, trezentos e setenta e cinco milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil reais)⁵¹. Sua aplicação divide-se em linhas de crédito de custeio, de comercialização, financiamento para aquisição de café, crédito para capital de giro para as indústrias de café solúvel e para recuperação de cafezais danificados⁵². Apesar de ser um colegiado deliberativo e ter como ponto central o FUNCAFÉ, sua alçada quanto ao orçamento vai apenas até a elaboração da proposta. A decisão do CDPC é enviada para o Conselho Monetário Nacional (CMN), que então aprova ou não a proposta inicial.

Em 2019, o colegiado foi revogado pelo Decreto 9.759, no mês de abril. Na segunda metade de outubro do mesmo ano, foi publicado um decreto⁵³ que recriava o colegiado. Dois pontos são importantes para entender a recriação do CDPC: a natureza do FUNCAFÉ e a força política dos atores. Como o FUNCAFÉ foi criado com contribuição de recursos privados, a extinção de um conselho com a composição do mercado era um conflito em potencial. Além disso, a existência do colegiado era de interesse de toda cadeia de café, que já sabia dos planos de desmonte do governo e se mobilizou junto ao Ministério. As entrevistadas também apontaram mobilização da própria Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, e dos deputados do café, liderados por Silas Brasileiro, para a recriação do colegiado. Uma entrevistada do CG-FUST, apresentado mais adiante, destacou que a Ministra Tereza Cristina foi relevante para defender a criação do CG-FUST e que também advogou pela recriação do CDPC, diante da presidência. Ou seja, assim como os colegiados das áreas de direitos humanos (Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022), os colegiados da área econômica também tiveram atores defensores da política, nesse caso atores políticos e do mercado. A Ministra Tereza Cristina é um nome

⁵¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução CMN nº 5.072**, de 18 de maio de 2023. Define os recursos para os financiamentos ao amparo do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé). Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=5072>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵² BRASIL. **Portaria MAPA nº 592**, de 15 de junho de 2023. Dispõe sobre o direcionamento e a contratação dos recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé destinados ao financiamento da cafeicultura, no exercício de 2023 – Ano Safra 2023/2024. Disponível em: <https://www.lex.com.br/portaria-mapa-no-592-de-15-de-junho-de-2023/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵³ BRASIL. **Decreto nº 10.071**, de 17 de outubro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Deliberativo da Política do Café. Brasília, 2019. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10071&ano=2019&ato=872ETUU1keZpWT73a>. Acesso em: 2 set. 2024.

importante para o agronegócio brasileiro, alinhado à coalisão rentista (ver Capítulo 2), e sua principal pauta é neoliberal: a desregulamentação dos agrotóxicos. Ela, inclusive é conhecida como “musa do veneno”.

Após a recriação, o CDPC perdeu algumas competências e ganhou outras, conforme mostra a seguinte tabela, mas no geral o desenho manteve-se o mesmo.

Tabela 6 - Alterações de Competência CDPC

Competências perdidas	Novas competências
Propor ao Conselho Monetário Nacional o valor da quota de contribuição de que trata o <u>Decreto-Lei nº 2.295, de 1986 (Isenção das vendas de exportação de café)</u> .	Aprovar o Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café, proposto pela Coordenação do Consórcio Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento do Café
Aprovar agente financeiro para atuar nas operações de financiamento de que trata o Decreto nº 94.874, de 15 de setembro de 1987 (FUNCAFÉ)	Aprovar a adesão de instituições integrantes e parceiras ao Consórcio Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento do Café.
Aprovar políticas de estocagem e de administração dos armazéns de café.	

Fonte: a autora, 2024.

As alterações de competência não representaram uma alteração real no alcance de decisões do CDPC, pois as competências perdidas eram atribuições que o plenário do conselho já não exercia mais. Uma entrevistada, inclusive, ressaltou isso:

Na verdade, o que foi retirado é aquilo que a gente também não fazia, né?
(Entrevistada 1)

A primeira competência perdida, sobre a proposição ao CMN do valor da quota de contribuição, decorrente da isenção de impostos sobre a exportação do café, já não era exercida, pois em 2005 esta contribuição foi extinta⁵⁴, apesar da isenção continuar valendo. A segunda

⁵⁴ BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 28**, de 2005. Suspende a execução dos arts. 2º e 4º do Decreto-Lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Congresso/ResSF28-05.htm#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2028%2C%20DE%202005&text=O%20Senad o%20Federal%20resolve%3A,408.830%2D4%20%2D%20Esp%C3%ADrito%20Santo. Acesso em: 2 set. 2024.

competência perdida, aprovar agente financeiro do FUNCAFÉ, era vista como um potencial conflito de interesses. Nas reuniões de plenário, muitas vezes era solicitado que as cooperativas - representadas ali pela CNA e pelo CNC - fossem agentes financeiras do FUNCAFÉ. Além disso, a não indicação de agente financeiro pelo CDPC geraria mais operadoras e consequentemente mais concorrência:

A habilitação de instituições financeiras, a gente achava que era um conflito de interesse muito grande e um possível gerador de corrupção. O CDPC vai dizer qual o banco que pode operar? A gente achava melhor falando o seguinte 'ó, a grana está aqui, quem quiser operar essa grana opera.' Mais concorrência, mais entidade operando, então é a gente achou assim (Entrevistada 4).

A terceira competência perdida, da política de estocagem, já era um desejo dos próprios membros do CDPC. A política de estocagem era uma política feita pelo Estado, que interferia no preço do café, pois ao estocar muito café, fazia o preço aumentar e ao vender o café de seus estoques, fazia o preço diminuir. As entrevistadas destacaram clara oposição à política de estocagem:

A questão de estocagem também está correta, porque quem faz isso é política de governo, e é feito com o Ministério da Agricultura e Conab, né? A gente pode até, no CDPC, passar para algumas recomendações, mas de muitos anos para cá, o governo deixou de trabalhar com estoques de café. Não vai entrar mais nisso e não há nenhuma tendência de se fazer estocagem. Quanto menos tiver janelas para que isso possa ser feito, é melhor cortar. Então foi o que aconteceu. Vamos cortar, porque senão o CDPC fica com muito poder de querer, de repente, ter uma recaída, né? Dos seus membros, para fazer ou pressionar para os nossos filiados, para fazer alguma política de retenção ou de estocagem que não é nada [...] sadio, né? (Entrevistada 1)

Eu não acho que estocagem seja uma boa política. Numa política que você compra quando está na baixa, supostamente você venderia quando o preço está muito alto, então você equilibraria os preços. Na teoria, faz sentido. Na prática, você compra que está na baixa, fica no armazém apodrecendo. E o que sobra, quando você vai vender, quando está na alta, os produtores fazem uma pressão política danada para você não vender, porque eles não querem que baixe o preço, obviamente. Então é uma política que eu não gosto. E, em geral, a Conab desmobilizou a política de estoques, isso se aplicaria também ao café. (Entrevistada 4)

O posicionamento do colegiado em relação à política de estocagem não é constante. Nas atas, tanto a defesa da estocagem, quanto a oposição são frequentes. Os representantes de produtores- CNA e CNC - costumam defender a política de estocagem na etapa de compra de café pelo Estado e se oporem à política na etapa de leilões de sacas de café. Os representantes dos outros elos da cadeia - ABIC, ABICS e CECAFE - costumam adotar a posição contrária: se opor à intervenção da oferta de café e apoiar leilões. Esta última reflete uma evolução apontada pelas entrevistadas e pela própria mudança de competências.

As novas competências dizem respeito a um assunto recorrente nas pautas das reuniões do colegiado: a importância de pesquisas para o avanço do café. As novas competências do CDPC permitiram que as pesquisas feitas pelo Consórcio Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento do Café fossem melhor coordenadas para atender as demandas da cadeia do café. Além disso, a aprovação do plano de pesquisa e das instituições que fariam parte do consórcio, pelo CDPC, permite que as instituições acessem o crédito do FUNCAFÉ.

A pauta para defender e promover pesquisas para inovação e eficiência da produção de café é apenas uma das que demanda investimento do Estado. A maior parte dos discursos que acontecem no CDPC, apreendidos a partir da análise de conteúdo de 25 atas de reuniões ordinárias, realizadas entre 2003 e 2022, podem ser classificados como do projeto neodesenvolvimentista, pois buscam que o Estado apoie o desenvolvimento do café, mantendo a tradição de intervenção estatal na política. Debates sobre o orçamento do FUNCACÉ e sobre ações do Estado para fomentar as atividades que envolvem o café ocupam papel de protagonistas nas atas. Além de pesquisa, os conselheiros debatem sobre aplicação de recursos para publicidade (marketing internacional) e equalização de juros, mediação com os bancos - buscando condições de pagamento melhores e acesso a crédito - e intervenção estatal no mercado, principalmente pela estocagem de café e estabelecimento de preço mínimo.

Outro projeto político presente nas atas do colegiado é o neoliberal. Os conselheiros do mercado demandam principalmente diminuição ou eliminação de tributos e flexibilização normativa. Também se opõem a direitos trabalhistas e, em menor medida, à intervenção estatal no mercado - políticas protecionistas de outras nações e estocagem de café. Como explicado acima, essa última pauta não é consensual entre os membros do colegiado.

Outro aspecto neoliberal bastante presente no colegiado é as limitações impostas pela economia, apresentado principalmente pelos representantes dos Ministérios. Muitas demandas dos conselheiros precisavam ser enviadas ao CMN ou não podiam ser atendidas por estarem acima da competência do colegiado, como questões envolvendo a taxa Selic. Esse tópico demonstra um claro insulamento de debates políticos. As políticas monetária, creditícia e cambial só podem ser legitimamente discutidas pelas autoridades econômicas que compõem o CMN.

A defesa dos projetos não é homogênea entre os representantes. Os produtores são os que apresentam mais pautas ligadas ao neodesenvolvimentismo, principalmente o CNC. O

governo também apresenta muitas pautas ligadas ao neodesenvolvimentismo. Por outro lado, a ABICS é a entidade que mais defende o projeto neoliberal, especialmente através de oposição à intervenção estatal no mercado.

Tabela 7 - Defesa de Projetos por Setor no CDPC

	Neodesenvolvimentista		Neoliberal	
	Frequência	%	Frequência	%
ABIC	24	63,15	14	36,84
ABICS	9	39,13	14	60,86
CECAFE	21	55,26	17	44,73
CNA	12	66,66	6	33,33
CNC	38	82,60	8	17,39
Deputado	10	66,66	5	33,33
Governo	40	70,17	17	29,82
Total	157	65,69	82	34,30

Fonte: a autora, 2024.

Outro ponto que aparece frequentemente nas atas do CDPC é articulação do setor no Poder Legislativo, principalmente para pedido de ementas parlamentares para aumentar os recursos do FUNCAFÉ. Em todos os encontros do CDPC havia presença de deputados⁵⁵, de diferentes partidos (Partido Progressista, Movimento Democrático Brasileiro, Democratas, Partido Democrático Trabalhista, Partido dos Trabalhadores), que inclusive participavam dos debates, mesmo não tendo direito a voto. Dentre os casos selecionados, o CDPC é o colegiado com maior presença de parlamentares nas reuniões. Considerando a influência do café na política, explanada parágrafos acima, essa situação não chega a ser surpreendente.

Percepção das entrevistadas

A posição pendular entre neodesenvolvimentismo e neoliberalismo, presente nas atas, também aparece nas entrevistas: as entrevistadas defendem o Estado como interventor para direcionar a política e fomentar as atividades, mas se opõem a limitações ao mercado. Elas convergem na percepção da importância do Estado para o gerenciamento do Funcafé e percebem que essa é a função primordial do Estado para a política do café. A forma como esse

⁵⁵ Silas Brasileiro, Geraldo Thadeu Pedreira Dos Santos, João Almeida Dos Santos, Nilton Capixaba, Silvio Porto, Jaime Junqueira Payne, Odair José Da Cunha, Carlos Melles, Luiz Cesar Gases, Rodrigo Rocha Loures; Vania Franco, Renato Zandonati, Helena Gonçalves, Claudio Antônio Palma, Mario Heringer, Angelo Carlos Vanhoni, Jose Fernando A. Oliveira e Marcos Montes.

gerenciamento ocorre, entretanto, varia. A entrevistada 1 defende que o Estado deve gerenciar o fundo de forma que o não ocorram gastos excessivos ou ineficientes e fiscalizar o uso. A entrevistada 4 ressalta que o Estado deveria direcionar os recursos do Funcafé para subsidiar pequenos produtores. Por fim, a entrevistada 5 destaca que o Estado tem responsabilidade de nortear a destinação do Funcafé. Mas todos defendem que o Estado é importante para o gerenciamento do fundo.

Sobre as reformas neoliberais do final da década de 90, as entrevistadas defendem que as mudanças foram positivas. Elas defendem que essas reformas deveriam ser mais radicais e terem sido feitas antes. Uma representante do mercado tem uma posição neoliberal mais evidente. Apesar de defender a posição de gerente do Estado, claramente defende que o Estado seja o menos interventor possível. Quando questionada sobre a função do Estado para a política do café, ela responde: “Quanto menos mexer, melhor é.” E quando questionada sobre o mercado, destaca que este tem posição soberana: “o mercado é a nossa majestade”. Em resumo, os conselheiros do CDPC, apesar de defenderem o projeto neoliberal, na defesa da não intervenção do Estado nos preços e nas reformas neoliberais dos anos 90, demandam que o Estado seja forte para fomentar o setor, administrando o FUNCAFÉ, abaixando taxas de juros e financiando pesquisas.

O resgate da constatação de Polanyi (1944) sobre a contradição do liberalismo a respeito da intervenção estatal é pertinente aqui. Os empresários e representantes do governo Bolsonaro no CDPC, apesar de defenderem o livre mercado, defendem ações do Estado para incentivar e até mesmo coordenar o setor. A oposição das conselheiras à intervenção estatal é seletiva: para intervenções de regulamentação ambiental, de equilíbrio de preços e de promoção de direitos trabalhistas, as conselheiras se opõem. Por outro lado, para gerenciamento do fundo e intervenções estatais para subsídios e abatimento de juros, como apreendido dos debates das atas, as conselheiras são favoráveis. Esse padrão também se repete no CNT, como veremos adiante. Os dados também mostram que a sobreposição de interesses de indivíduos também ocorre no interior de uma mesma atividade econômica, a depender de como afetam sua capacidade de produção, venda e lucro.

A percepção das entrevistadas sobre participação social é que pode ser tanto escuta quanto deliberação. As entrevistadas defendem que fóruns para escutar a sociedade são bem-vindos, mas em alguns casos a participação atrapalha. As três entrevistadas destacaram que os debates que acontecem no CDPC são muito técnicos e dificilmente seriam compreendidos pelo

cidadão médio, por isso seria difícil ampliar a participação no colegiado. Quando perguntadas sobre os desmontes, duas das entrevistadas entendem que a o Decreto 9.759/2019 foi uma medida acertada para diminuir a quantidade de colegiados. A E1 destaca que os colegiados que fossem realmente necessários seriam recriados:

Na verdade, o objetivo era exatamente saber que tem colegiado demais. Muito, muito colegiado. E esses colegiados, o governo da época entendeu que era melhor extingui-los, e aqueles que fossem necessários, eles seriam recriados. Foi o que aconteceu. A gente ficou absolutamente tranquilo, porque a gente já sabia dessa máxima. E tanto é que o próprio decreto [...] previa que colegiados que fossem extremamente necessários, eles poderiam ser recompostos através de um outro decreto, e por aí vai, a pedido dos ministérios e tudo mais. Então, logo em seguida, foi recriado. Não vi prejuízo nenhum (Entrevistada 1).

A entrevistada 4 destacou que seria benéfico que os debates que envolvem o FUNCAFÉ de conhecimento de toda a população, através de relatórios com linguagem acessível, para que os recursos do fundo atendessem mais os pequenos produtores, representados pela CNA e pelo CNC. Todavia a entrevistada disse que a ampliação da participação no CDPC é inviável, salvo para trabalhadores, pois estes são parte da cadeia de produção de café e, portanto, deveriam estar nos debates do CDPC.

3.2.1.2 Conselho Nacional de Turismo (CNT)

Desde a segunda metade do século passado, o turismo passou a ser considerado como indústria básica do país e listado como prioridade para o Ministério de Indústria e Comércio (Oganauskas, 2014). No início dos anos 2000 era tido como essencial para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Por ser constituído por grandes e pequenas empresas, pode ser um meio para distribuição de renda, além de diminuir as desigualdades regionais. Desde seu nascimento, em 2003, o Plano Nacional de Turismo (PNT) prevê um modelo participativo da gestão da área (IPEA, 2012). Nesse sentido, a Política Nacional de Turismo, em sua estruturação formal, pressupõe a importância da participação social, mesmo que como escuta.

Apesar de ser regido por norma infralegal, a criação do Conselho Nacional de Turismo (CNT) foi a partir de Medida Provisória, que tem força normativa de Lei. Portanto, o colegiado não foi atingido com o Decreto 9.759/2019. Este conselho é um órgão de assessoramento do Ministro do Turismo, criado formalmente em 2001⁵⁶, mas passou a funcionar apenas em 2003.

⁵⁶ Criado pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. (BRASIL. **Medida Provisória nº 2.216-37**, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível

As competências do colegiado envolvem principalmente a elaboração, implementação e a fiscalização da política, mas sem força vinculante. Sua alçada abrange apenas proposições, recomendações e assessoramento. Todavia, em 2010, 84% dos conselheiros consideravam que o colegiado era significativo ou muito significativo nas políticas públicas do Ministério do Turismo (IPEA, 2010). É claro que, por não ter força legal para tal, essa influência pode variar de governo para governo.

De 2008 à primeira metade de 2023⁵⁷, era composto por 26 representantes de instituições estatais - ministérios, agências reguladoras, empresas e bancos públicos -, três representantes designados pelo presidente com conhecimento notório na área e número indeterminado de representantes da sociedade civil. Apesar da composição não determinada, o número de representantes da sociedade civil costumava ser superior ao de número de representantes do governo.

Em 2023, o colegiado passou por uma reestruturação⁵⁸ em sua composição, que estabeleceu 41 cadeiras para Ministérios, bancos e empresas públicos e 48 cadeiras para representantes não-governamentais. Além disso, estabeleceu que movimentos sociais que atuam no turismo poderiam compor o conselho. A representação no colegiado é bastante ampla. Entre os representantes do mercado e da sociedade civil há organizações ligadas a hotéis, resorts, camping, agências de viagem, bares e restaurantes, comércio, transporte, jornalistas e trabalhadores da área. Em 2019, quase a totalidade dos representantes não governamentais eram do mercado. O acesso ao colegiado é por meio de seleção pública. Até 2023, o Ministro do Turismo era o presidente do CNT. Após a reformulação a presidência é ocupada pelo representante do Ministério do Turismo.

A partir da leitura de 28 atas de reuniões ordinárias, realizadas entre 2003 e 2022, observamos que as pautas defendidas no CNT são majoritariamente neodesenvolvimentistas. Durante os governos Lula, os representantes do mercado, trabalhadores e do governo defendiam

em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=2216-37&ano=2001&ato=b52gXTE50MNpWTc2b>. Acesso em: 2 set. 2024).

⁵⁷ BRAIL. **Decreto nº 6.705**, de 19 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6705&ano=2008&ato=1dboXQq50dVpWT0ec>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁸ BRAIL. **Decreto nº 11.623**, de 1 de agosto de 2023. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo. Brasília, 2023. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11623&ano=2023&ato=46cgXWE50MZpWTd65>. Acesso em: 2 set. 2024.

evidentemente a promoção de políticas públicas no setor. A fala do representante da Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similar, Northon Lenhart, na 30ª Reunião ordinária, retrata bem o posicionamento dos conselheiros: “a área privada deve atuar ativamente no desenvolvimento de políticas públicas que favoreçam o setor”. As ações do Estado mais defendidas pelos conselheiros são programas de qualificação para os profissionais da área, regulamentação, principalmente através da aprovação da Lei do Turismo e do combate da informalidade no setor, mediação com bancos, para acesso a crédito e juros mais baixos, investimento estatal e correção de falhas de mercado.

Além da busca por ações do Estado na área econômica, os membros do colegiado também mencionam algumas questões sociais. Dentre essas, o tópico mais discutido é o combate à exploração sexual infantil. Representantes de todos os segmentos manifestaram preocupação com o tema. O combate às desigualdades regionais e combate à fome também aparecem esporadicamente até 2014, por parte do governo.

Outro tópico neodesenvolvimentista frequente no colegiado é a inclusão através do consumo. Na 34ª Reunião Ordinária, o então Ministro do Turismo, Gastão Vieira diz:

[...] a 34ª reunião trata sobre o Plano Nacional de Turismo o qual incorpora recomendações aderentes à política do governo federal, baseadas em três pontos importantes para lidar com a crise econômica internacional, tais como, a baixa da taxa de juros, maior controle fiscal nas despesas do governo e **inclusão social, traduzida na inserção de nova camada de brasileiros ao processo consumidor, ao trabalho e acima de tudo, ao mercado de turismo** (grifo da autora).

Os representantes dos outros setores também discutem propostas e medidas para que as “classes menos favorecidas”⁵⁹ e a “classe emergente”⁶⁰ passem a ser consumidores e aqueçam o mercado do turismo.

A participação aparece de diferentes formas no colegiado. A forma mais frequente é a participação como escuta. O governo costuma destacar a elaboração de normas e políticas a partir da escuta dos segmentos, além de sempre convidar os segmentos a colaborarem com suas sugestões. Os segmentos também demandam que as ações do governo sejam pautadas em suas sugestões.

Outra forma de participação defendida no colegiado é a participação como deliberação, do projeto democrático-participativo. Duas vezes representantes do mercado expressaram o

⁵⁹ Simone Saccoman, representante da ABEOC, na 17ª Reunião Ordinária.

⁶⁰ Guilherme Paulus, indicação da Presidenta da República, na 34ª Reunião Ordinária.

desejo de que o colegiado fosse deliberativo. Além disso, os representantes do governo, da FNHRBS e a indicação do Presidente da República defenderam que a população brasileira fosse incluída no debate sobre turismo. Outro código do projeto democrático-participativo é o apoio a movimentos sociais. Uma vez a representante da Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade (ABCMI), Genilda Barone, exaltou a então Ministra, Marta Suplicy, por seu envolvimento no movimento de direitos das mulheres⁶¹.

O projeto autoritário também aparece no colegiado, a partir de 2019. Tanto representantes do mercado quanto do governo exaltaram a figura do então Presidente da República, Bolsonaro. Os conselheiros destacam Bolsonaro como um líder que considera o turismo uma prioridade e que precisou enfrentar a pandemia. O Ministro Marcelo Dias destaca o papel que o então Presidente teve para resgatar o sentimento patriótico dos brasileiros:

Eu acho que é um momento importante e propício para a gente estimular o turista brasileiro a viver as experiências que o nosso Turismo Doméstico pode oferecer nesse momento patriótico que a gente vive, em que o presidente Bolsonaro conseguiu resgatar o sentimento de patriotismo do povo. O povo está indo para a rua de verde e amarelo.⁶²

Destaco o patriotismo como um código do projeto autoritário, pois os símbolos da pátria costumam ser apropriados por líderes autoritários, como aconteceu na Ditadura Militar e no governo Bolsonaro, classificando os que se opõem a esses regimes como inimigos da nação, uma vez que estariam se opondo a esses símbolos.

Assim como no CDPC, a defesa dos projetos não é homogênea entre os segmentos. Os representantes do governo são os que têm mais tempo de fala nas atas e defendem principalmente o projeto neodesenvolvimentista. O posicionamento entre os representantes não governamentais costuma ser harmônico, salvo um conflito entre empresários e o representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (CONTRATUH) a respeito da flexibilização da legislação trabalhista para contratação de trabalho eventual.

Tabela 8 - Defesa de Projetos por Setor⁶³ no CNT

	Autoritário	Democrático-participativo	Neodesenvolvimentista	Neoliberal

⁶¹ 17ª Reunião Ordinária.

⁶² 54ª Reunião Ordinária

⁶³ Representantes que compõem cada setor em anexo.

	N	%	N	%	N	%	N	%
Alimentação	0	0	0	0	13	68,42	6	31,57
Deputado	0	0	0	0	9	90	1	10
Ecoturismo	0	0	0	0	12	63,15	7	36,84
Eventos	0	0	0	0	9	56,25	7	43,75
Governo	2	0,72	3	0,1	213	77,73	56	20,43
Hospedagem	0		0	0	24	58,53	17	41,46
Indicação do Presidente da República	0	0	1	3,03	24	72,72	8	24,24
Representantes estaduais e municipais	2	6,06	1	3,03	22	66,66	8	24,24
Outros	0	0	2	3,77	39	73,58	12	22,64
Parques	0	0	1	2,7	24	64,86	12	32,43
Trabalhadores	0	0	0	0	65	97,01	2	2,06
Transporte	0	0	0	0	21	61,76	13	38,23
Total	4	0,62	8	1,25	478	74,8	149	23,31

Fonte: a autora, 2024.

Apesar do CNT ser um dos colegiados da área econômica que não sofreu alterações e continuou se reunindo, a frequência das reuniões diminuiu. Até o ano de 2014, o CNT costumava se reunir quatro vezes ao ano. A partir de 2015, todavia, o ritmo de encontros começa a ficar instável: uma reunião em 2015, duas em 2016 e em 2017 e três em 2018. A partir do governo Bolsonaro, em 2019, as reuniões começam a ser anuais.

Essa diminuição de encontros do CNT, entretanto, não foi percebida por todos os setores da mesma forma, pois os representantes do mercado têm outro espaço em que podem articular-se. Parte significativa dos representantes se encontram também no Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade (Cetur) da Confederação Nacional de Turismo (CNC). O Cetur conta

com mais de 20 representantes permanentes patronais de diferentes ramos do turismo. Todavia, não há nesse espaço representantes da academia, dos turismólogos ou de outros trabalhadores do setor.

A diferença da importância do CNT para cada um dos setores pode ser percebida a partir das entrevistas. Enquanto algumas entrevistadas apresentam pautas que pretendem defender nos colegiados, afirmam que o CNT é um canal relevante para alcançar demandas do setor e lamentam a diminuição de reuniões nos governos Temer e Bolsonaro, outras apontam que a principal vantagem em participar do CNT são as relações construídas lá dentro, o contato com os atores dos outros setores. Esse aspecto é importante, pois a forma como a comunidade política interpreta o colegiado é importante para o seu fortalecimento (Cortes, 2015). Ou seja, se a comunidade de política não compreende o CNT como importante, pouco irá se mobilizar para que esse espaço seja fortalecido. Uma entrevista inclusive aponta que o colegiado não foi perseguido no governo passado porque era ineficiente: “o conselho do turismo não houve nada [não foi alterado ou revogado] pelo fato exatamente da pouca efetividade do conselho (entrevistada 9)”.

Percepção das entrevistadas

A percepção das entrevistadas sobre o Estado é que ele deve estimular e fomentar o turismo, regulamentar e fiscalizar as atividades, facilitar entrada de estrangeiros e desenvolver políticas públicas, como facilidades de acesso a crédito, infraestrutura nas cidades e divulgação do país. Portanto, assim como no CDPC, o projeto neodesenvolvimentista é bastante presente. Aspectos relacionados ao projeto neoliberal aparecem apenas quando perguntadas sobre as reformas da década de 90. Duas das entrevistadas afirmam que foram positivas e duas concordam com as reformas, mas com ressalvas⁶⁴.

Sobre o mercado, três das entrevistadas afirmam que sua principal função é oferecer bons serviços, enquanto duas destacam a função de sinalizar para o Estado para onde devem ser direcionadas as políticas públicas. A respeito da função da sociedade, duas das entrevistadas afirmam que é consumir os serviços oferecidos pelo mercado e duas destacam que a sociedade

⁶⁴ A pergunta sobre reformas neoliberais não foi feita a uma das entrevistadas por limitações de tempo.

tem a função de participar dos debates que envolvem as políticas de turismo e indicar o direcionamento das políticas públicas⁶⁵.

A visão sobre participação social entre as entrevistadas do CNT é mais positiva que a das entrevistadas do CDPC. As conselheiras compreendem participação principalmente como escuta. Três ressaltam que a participação ajuda, mas se feita sem organização e se envolver questões políticas – relações com partidos políticos –, pode atrapalhar. Uma das conselheiras resalta que a participação é fundamental para complementar a representação, pois os espaços políticos tradicionais não são suficientemente representativos. A maior parte das entrevistadas identificam os desmontes dos conselhos nacionais no governo Bolsonaro como autoritarismo. Apenas uma entrevistada entende o Decreto 9.759/2019 como uma medida acertada, para diminuir os conselhos políticos.

3.2.1.3 Conselho Gestor do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação (CG-FUST)

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) foi instituído pela Lei Nº 9.998 de 2000, e quando criado poderia ser aplicado apenas em serviços prestado sob regime público. O único tipo de serviço que se encaixa nessa condição é o de telefonia fixa. Com o avanço da telefonia móvel e da internet, a aplicação do fundo ficou travada. Em 2007, o então Senador Aloizio Mercadante (PT) propôs outro uso para os recursos do FUST: o uso dos recursos para conectar todos os estabelecimentos públicos e particulares de educação básica e superior à internet.

A proposta do Senador foi para a casa revisora e foi votada no plenário apenas em 2019, mas com uma redação substitutiva, sob relatoria de Vinícius Poit (NOVO). O texto novo manteve a proposta para conectar escolas, mas buscava revogar o parágrafo 2º do artigo 5º da Lei do FUST: “Do total dos recursos do FUST, dezoito por cento, no mínimo, serão aplicados em educação, para os estabelecimentos públicos de ensino.”⁶⁶ Dessa forma, o fundo deixaria de ter um percentual mínimo de destinação para a educação.

⁶⁵ Uma das entrevistadas, quando perguntada, não respondeu qual é a função da sociedade para a política de turismo.

⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 9.998**, de 17 de agosto de 2000. Institui o fundo de universalização dos serviços de telecomunicações. Brasília, 2000. Disponível em:

O substitutivo também definiu que os recursos do fundo também poderiam ser usados para ações e ampliação do acesso aos serviços de telecomunicações – em regime público ou privado – e para políticas para inovação tecnológica de serviços de telecomunicações no meio rural. O parecer de 2020 do Senado exalta o destravamento de recursos para o setor de telecomunicações e a possibilidade de aplicação de recursos para a conectividade no meio rural:

Além desse avanço [aplicação do recurso em regime público e privado], que trará, finalmente, a segurança jurídica necessária para a utilização ampla e necessária dos recursos do Fust, o PL nº 172, de 2020, traz outras importantes inovações. A primeira delas é previsão expressa da possibilidade de aplicação do Fundo para políticas de inovação tecnológica de serviços no meio rural, o que será um estímulo fundamental para ampliar a conectividade do agronegócio brasileiro, com impactos relevantes na produção do setor, reconhecidamente um dos motores do desenvolvimento econômico do País.

O CG-FUST também foi uma das novidades da nova redação da Câmara dos Deputados. A composição do colegiado foi motivo de dissensão no debate da matéria. A deputada Erika Kokay (PT), apoiada por Ivan Valente (PSOL) e Jandira Feghali (PSOL), questionava a ausência da sociedade civil e de um representante do Ministério da Educação em um colegiado que discutiria o acesso à internet em escolas. A divergência gerou a alteração que enfim definiu a composição do CG-FUST.

O conselho tem maioria governamental: oito representantes de Ministérios (Comunicações; Ciência, Tecnologia e Inovação; Planejamento e Orçamento; Agricultura e Pecuária; Educação, Saúde) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), dois representantes de prestadoras de serviços de telecomunicação e três vagas para sociedade civil. Para ocupar as vagas destinadas à sociedade civil, as entidades devem encaminhar, ao Ministério das Comunicações, lista tríplice, bem como a demonstração das características da entidade que a habilitem como representante da categoria e da qualificação de seus indicados. A presidência do colegiado é restrita, só pode ser ocupada por indicado do Ministro de Comunicações.

O CG-FUST desempenha papel central na organização da política: formula as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do FUST, define os programas, projetos e atividades que poderão receber financiamento do fundo, aprova repasse de recursos para agentes financeiros. Assim como o CDPC, o conselho é responsável apenas pela

elaboração da proposta orçamentária do fundo. Esta pode ser aceita ou não pelo Ministério da Comunicações, responsável por aprová-la.

Quando o projeto de lei retornou ao Senado, o senador Diogo Tavares (PP) ressaltou a importância de um colegiado para tornar a gestão do fundo mais eficiente:

Outro grande avanço do projeto é a criação de um conselho gestor para o Fundo, que dará a devida agilidade na implementação das políticas públicas voltadas à ampliação da infraestrutura e à expansão dos serviços. Dos três fundos setoriais existentes hoje no setor – o FUST, o Fundo de Fiscalização dos Serviços de Telecomunicações (FISTEL) e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) –, apenas o último conta com um comitê gestor, sendo o mais bem-sucedido na utilização de seus recursos⁶⁷.

A criação de um colegiado com participação da sociedade civil em um cenário tão adverso à participação é intrigante e envolve interesse de diferentes setores: telecomunicações, agronegócio e comunicação. Apesar de os debates a respeito do FUST terem sido retomados em 2019, o interesse de alguns grupos pelo destravamento do fundo começou anos antes. As entrevistadas apontam que antes de 2007 o setor da educação busca destravar os recursos do FUST e pelo menos desde 2014 o setor de agricultura se articulava para o destravamento do fundo. Alguns eventos ajudaram o debate a ganhar tração: a discussão sobre conectividade, a aprovação da Lei 13.879/2019 (de flexibilização da outorga de serviços de telecomunicação), e a pandemia que chegaria em 2020.

Diversas ações a respeito de conectividade foram tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo a partir de 2019. A primeira delas foi a publicação do Plano Nacional de Internet das Coisas⁶⁸. Tal plano definiu que o meio rural seria uma das prioridades para aplicação de soluções de Internet das Coisas. Uma das consequências foi a criação, sob coordenação do MAPA e do MCTI, da Câmara Agro 4.0. O fórum era composto pelos órgãos coordenadores e pela Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Os debates feitos nessa câmara foram importantes para subsidiar a discussão no Senado a respeito do FUST.

⁶⁷ Relatório do Senador Diego Tavares. (BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 103**, de 2007. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre o acesso a redes digitais de informação em estabelecimentos de ensino. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pls-103-2007>. Acesso em: 2 set. 2024).

⁶⁸ BRASIL. **Decreto nº 9.854**, de 25 de junho de 2019. Institui o Plano Nacional de Internet das Coisas e dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas. Brasília, 2019. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9854&ano=2019&ato=f26QTV9keZpWT26e>. Acesso em: 2 set. 2024.

A segunda ação envolvendo conectividade foi a mobilização em torno do leilão do 5G. Em 2019, a Anatel participou na Câmara sobre debates a respeito da licitação de 5G⁶⁹. Todo o debate sobre a nova tecnologia gerou no Congresso um movimento para que os parlamentares aprendessem a respeito de conectividade e se mobilizassem em torno dessa agenda. Outra medida importante foi a publicação da Lei 13.879/2019, que flexibilizou a outorga de serviços de telecomunicação. Antes essa outorga era feita por concessão, uma forma mais rígida, que exige processo licitatório e contrato. Já a autorização é um instrumento mais flexível, que pode ser concedido sem processo licitatório e revogado unilateralmente a qualquer momento. A lei foi criticada por pequenos provedores e acadêmicos, pois os termos da lei repassam a infraestrutura de telecomunicação às concessionárias sem contrapartidas claras, além de manter oligopólios do setor⁷⁰.

A pandemia criou uma janela de oportunidade: a desigualdade de acesso à internet dos estudantes durante a pandemia escancarou a necessidade de conectar as escolas. O problema finalmente entrou na agenda. O setor de educação, que antes se via lutando sem perspectiva para o destravamento do fundo, viu as coisas mudarem. O problema de conectividade passou a ter outra importância dentro do próprio setor. Quando tornaram o destravamento do FUST uma questão central novamente, viram os setores do agro e de telecomunicações já articulados para o destravamento do fundo. Os três setores juntos, aproveitando a agenda que a pandemia criou, criaram tração para que o FUST fosse destravado, levando à criação de um conselho gestor com representantes dos três setores.

Além desses fatores, uma das entrevistadas destaca que a Ministra Tereza Cristina, figura respeitada pelo agronegócio, defendia a criação do colegiado perante a Presidência, especialmente quando a política de extinguir colegiados tornou-se evidente. O FUST era, inclusive, tratado como fundo de interesse pelo agronegócio⁷¹. Portanto, assim como no CDPC, a defesa de um ator respeitado pela Presidência foi fundamental.

⁶⁹ REDAÇÃO. Anatel debate licitação de 5G na Comissão de Relações Exteriores da Câmara. **Tinside**, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://tiinside.com.br/27/11/2019/anatel-debate-licitacao-de-5-g-na-comissao-de-relacoes-exteriores-da-camara/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁷⁰ REDAÇÃO. Nova Lei de Telecom é sancionada sem vetos e frustra pequenos provedores. **Tinside**, 4 de outubro de 2019. Disponível em: <https://tiinside.com.br/04/10/2019/nova-lei-de-telecom-e-sancionada-sem-vetos-e-frustra-pequenos-provedores/>. Acesso em: 7 set. 2024.

⁷¹ CÂMARA mantém recursos de fundos públicos para o agro. **CNA**, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/noticias/camara-mantem-recursos-de-fundos-publicos-para-o-agro>. Acesso em: 2 set. 2024.

O projeto mais presente nas atas de reuniões ordinárias analisadas – todas as três realizadas em 2022 – é o neodesenvolvimentista. Os conselheiros discutem principalmente financiamento estatal, ações do Estado, regulamentação, mediação com bancos e questões sociais. Os projetos neoliberal e democrático-participativo também apareceram. O neoliberal, por parte do governo, defendendo a entrada de capital estrangeiro e se opondo ao estabelecimento de limite para taxa de juros. O democrático-participativo, também por parte de governo, defendendo a participação como deliberação do colegiado, que além de representantes do governo e de prestadores de serviços, tem a presença de membros da sociedade civil, de organizações sem fins lucrativos voltadas para educação. **Tabela 9 - Defesa de**

Tabela 9 – Defesa de projetos por setor no CG-FUST

	Democrático-participativo		Neodesenvolvimentista		Neoliberal	
	N	%	N	%	N	%
Governo	1	5,55	15	83,33	2	11,11
Pequenas prestadoras	0	0	4	100	0	0
Prestadoras	0	0	1	100	0	0
Sociedade civil	0	0	2	100	0	0
Total	1	4	22	88	2	8

Fonte: a autora, 2024.

Percepção das entrevistadas

A percepção da importância do Estado para a política também está presente entre as entrevistadas do CG-FUST. Todas destacam que o Estado é a peça central para a universalização dos serviços de telecomunicação. Uma das entrevistadas destaca sua função para direcionar os recursos e duas destacam seu papel primordial na elaboração de políticas

públicas.⁷² Sobre a função do mercado, todas convergem em dizer que ele deve oferecer serviços e duas destacam a importância dos pequenos provedores para levar banda larga para regiões remotas.

Todas as entrevistadas têm a visão de que a sociedade é importante para a política da universalização de serviços de comunicação. A sociedade deve contribuir apontando as necessidades, as dificuldades, pressionando para que os recursos sejam direcionados para os fins certos e se organizando para participar do processo. No mesmo sentido, a visão sobre participação social, entendida como escuta e como deliberação, é predominantemente positiva. Duas das entrevistadas destacam que a participação ajuda e atrapalha, mas uma delas destaca que as barreiras podem ser vencidas com o aprendizado da população sobre o tema.

Sobre os desmontes, uma das entrevistadas destaca que foi positivo, pois havia excesso de colegiados, e negativo pois extinguiu colegiados importantes. Outra entrevistada destaca que foi uma medida radical e que os conselhos são necessários.⁷³

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das atas e as entrevistas mostram que a hipótese 1 - os conselhos da área econômica são marcados pela predominância do projeto neoliberal, por isso, foram mantidos como espaços de interação entre Estado e sociedade civil durante o governo Bolsonaro - está parcialmente correta. Cabe ressaltar que o próprio pressuposto do qual a hipótese parte, de que o governo Bolsonaro seria neoliberal, foi parcialmente falseado na hipótese 1.

Os atores dos colegiados defendem pautas neoliberais e, de forma geral, se posicionam a favor dessa agenda. A defesa, entretanto, não acontece da mesma forma em todos os colegiados. Apesar de se alinharem ao neoliberalismo, defendendo o livre mercado e, em alguns casos, entendendo as reformas dos anos 90 como positivas, demandam um Estado forte para fomentar as atividades em que estão inseridos. O projeto neodesenvolvimentista, inclusive, é o mais frequente nas reuniões. Esse achado mostra a diferença entre discurso e prática desse grupo, que se alinha aos projetos neodesenvolvimentista e neoliberal de acordo com seus interesses. O CDPC é o colegiado em que o projeto neoliberal é mais defendido, mas ainda

⁷² A pergunta sobre as reformas neoliberais da década de 90 foi feita apenas para a entrevistada 6, por limitações de tempo nas outras entrevistas. A entrevistada afirmou que as reformas foram positivas para o setor de telecomunicações.

⁷³ Pergunta não foi feita para uma das entrevistadas por limitações de tempo.

assim, nas reuniões, o projeto neodesenvolvimentista prevalece. A defesa dos dois projetos não é igual entre os representantes. Há diferença entre os produtores, mais defensores do neodesenvolvimentismo e os outros elos da cadeia - indústria e exportação -, mais alinhados ao neoliberalismo. A partir das entrevistas percebemos que as conselheiras se alinham ao projeto neoliberal, mas quanto à política do café demandam um Estado ativo para fomentar o setor. Quanto à participação, é o colegiado com menos permeabilidade. A defesa da participação social não aparece nenhuma vez nas atas e, dentre as entrevistadas a percepção é de que a ampliação da participação no setor é inviável. Apenas uma das entrevistadas defende que a participação no CDPC deve ser ampliada para os trabalhadores da cafeicultura.

O CNT é o colegiado em que mais aparecem projetos políticos: os quatro projetos estão presentes nas atas. O projeto neodesenvolvimentista é o mais defendido, principalmente pelos trabalhadores. Neste colegiado a participação como escuta é muito frequente nas atas e bem percebida pelas entrevistadas. O projeto neoliberal é defendido principalmente pelo mercado, com destaque para os setores de eventos e transporte. Apesar de existir diferença da intensidade de defesa do projeto neoliberal entre os empresários, essa divisão não é tão intensa quanto no CDPC. Apesar de serem os maiores defensores desse último projeto, os representantes do mercado também demandam ações do estado, demandando explicitamente políticas públicas para o setor. O projeto democrático-participativo aparece poucas vezes, principalmente para defender a participação da sociedade nos debates sobre a política de turismo. O projeto autoritário aparece no governo de Bolsonaro, principalmente para exaltá-lo, destacando as virtudes do líder.

O CG-FUST foi o único colegiado com participação da sociedade civil criado no governo Bolsonaro. Esse feito se deve à ampliação do debate sobre conectividade, especialmente no meio rural, à ação de Tereza Cristina, à época Ministra de Estado, e ao problema de conectividade das escolas durante a pandemia. A articulação de interesses dos setores de telecomunicações, agronegócio e educação, bem como o embate entre deputados gerou um colegiado com a representação dos três grupos. Apesar de ter sido criado no governo Bolsonaro, grande defensor em seu discurso do projeto neoliberal, o colegiado promove principalmente o projeto neodesenvolvimentista. Sua própria criação já define esse recorte, pois foi criado para promover a ação do Estado no setor. Os projetos democrático-participativo e neoliberal também aparecem, mas com bem menos frequência. As entrevistadas, assim como no CNT, percebem a participação social como positiva, e defendem que a sociedade seja ativa em proposições para a política. Porém, ainda é cedo para traçar o perfil do colegiado, pois é um

conselho criado há pouco tempo, com apenas três reuniões ordinárias realizadas no período analisado. Todavia é um caso importante, pois foi instituído no período que a regra era extinguir conselhos. Também mostra que, mesmo demandando ações do Estado, privilegia setores do mercado e a partir de uma lei que regulamenta pouco o setor, e com participação importante de atores tradicionais do agronegócio.

As hipóteses iniciais dessa pesquisa sobre quais são os fatores que causaram a manutenção dos conselhos nacionais da área econômica não cobriram um aspecto importante: o interesse dos ministros em manter colegiados, e do próprio empresariado que o compõe. O CDPC e o CG-FUST foram dois dos colegiados fortalecidos no governo Bolsonaro. O CDPC foi redesenhado de acordo com o interesse dos seus membros e dos integrantes do governo, à época. O CG-FUST foi criado. Os dois tem como denominador em comum o interesse do agronegócio e Tereza Cristina como defensora diante da Presidência. Isso gera perguntas para pesquisas futuras, de como foi o processo de defesa desses colegiados, se outros colegiados mantidos também foram defendidos por outros ministros e atores da elite política. Bezerra e colaboradores (2024) apontam que as comunidades políticas são importantes para a resiliência dos conselhos. Esse achado corrobora com isso e aponta que o peso dessas comunidades nos espaços de poder também deve ser considerado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a responder à pergunta “por que os colegiados da área econômica foram os menos afetados nos desmontes promovidos no governo Bolsonaro?”. Para isso nos ancoramos na compreensão de Abers e Almeida (2021) de que a institucionalização da participação é diferente em cada política e que essa diferenciação decorre da disputa de projetos políticos. O conceito de projetos políticos – autoritário, democrático-participativo, neodesenvolvimentista e neoliberal –, inicialmente elaborado por Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera, Panfichi (2006), são apresentados no primeiro capítulo. Estes foram imprescindíveis para compreensão do contexto no qual os desmontes estavam inseridos, para entendermos o significado de participação em cada projeto e para a elaboração das categorias para a análise de conteúdo das atas.

Os projetos políticos mais presentes no contexto de desmontes eram os autoritários e neoliberal, que apareceram de forma imbricada. De um lado, o projeto autoritário, atualmente, mina as democracias por dentro, principalmente através do engrandecimento do Poder Executivo e do número elevado de edição de normas infralegais (Sheppele, 2018; Loureiro *et al.*, 2021; Vieira, Glezer, Barbosa, 2022), como o caso do Decreto 9.759/2019, que buscava a extinção em massa dos conselhos nacionais. Outro aspecto desse projeto presente à época era a promoção de participação direta, buscando defender o líder, Bolsonaro. O projeto neoliberal, no período, aparecia principalmente através da “despublicização” de pautas, especialmente as ligadas a hierarquias tradicionais e pela defesa da moral. Este último aspecto, apesar de muito presente nos discursos da época, não aparecem nas atas analisadas dos colegiados mantidos, tampouco nas entrevistas. Neste sentido, a dupla dimensão moral e econômica do neoliberalismo não parece encontrar espaço nos colegiados analisados.

No segundo capítulo, aprofundamos nos desmontes, tanto no seu processo quanto no que já foi produzido até o momento sobre esse fenômeno. Os fatores apresentados pelos pesquisadores sobre os desmontes são o contexto de autocratização que vivemos (Castro, Bezerra, Casimiro, 2023; Rosner, 2024), a força da norma de criação ou de regulamentação (Bezerra *et al.*, 2024; Morais, Silva, Frota, 2021), a resiliência institucional, que é a combinação do desenho institucional e da importância do colegiado para as comunidades políticas (Bezerra *et al.*, 2024), a área temática do conselho (Bezerra *et al.*, 2024; Farranha, Bataglia, Paula, 2021) e o neoliberalismo, enquanto transformador da lógica do Estado e das subjetividades (Passolo, Megali Neto, 2019).

Acrescentei ao debate dois aspectos que devem ser considerados. Primeiro, que nas áreas mais afetadas prevaleceu a ideia de participação neoliberal, que é a “não-participação”. Isso porque o neoliberalismo promove a “despublicização” de determinados pautas, tirando-as do debate público. Esse processo foi marcado pela escolha de “anti-ministros”, que simbolizavam o posicionamento do governo em não avançar (ou até atrasar) determinadas agendas, como direitos humanos e meio ambiente. Segundo, os atores que ocupavam os colegiados. Os colegiados ocupados por empresários foram os menos afetados, reforçando assim um aspecto histórico de abertura de canais do estado em relação a estes atores. A perseguição da participação intermediada por atores foi, portanto, seletiva e, a depender dos atores envolvidos, foi mantida. Se olharmos para mudanças formais, não perceberemos muita diferença nas revogações de colegiados com empresários, trabalhadores e movimentos sociais. Todavia, se olharmos para os colegiados mantidos ativos, perceberemos que os com presença de empresários prevalecem mais ativos. Isso confirma a hipótese 2 – os conselhos menos afetados têm na composição mais atores da sociedade civil ligados a áreas econômicas do que de trabalhadores, usuários ou de representantes de movimentos sociais; apesar dos ataques escancarados às IPs e do esvaziamento da participação- como verdadeira.

Seguindo na discussão, apresento o histórico dos colegiados econômicos, que, desde a década de 30, são ocupados predominantemente por empresários. E desde aquele tempo cumpre a função de ser um espaço de articulação entre o governo e a burguesia, que à época já era distinta e conflituosa em suas posições. Analisando a composição, alcanço o primeiro objetivo da pesquisa, que é analisar a composição dos colegiados classificados na área econômica e de infraestrutura, com especial atenção para os representantes da sociedade civil, considerando entre eles quem são os atores do mercado. Os colegiados da área são majoritariamente formados por representantes de empresários (42,26%), outros grupos de interesse participam em número significativamente menor, especialistas (17,71%) e trabalhadores (10,59%). Isso mostra que, apesar de terem acesso ao processo decisório, os empresários consideram os conselhos nacionais espaços em que vale a pena investir, como apontado por Schmitt (2020).

Os dados também apontam uma zona cinzenta na composição dos conselhos nacionais. Os empresários ocupam outras áreas além da econômica, como apontado por Schmitt (2020) e demonstrado no capítulo 3. Todavia, movimentos sociais não ocupam os conselhos da área econômica. A ausência de movimentos sociais nesses espaços levanta novas perguntas de pesquisa: os atores da sociedade civil disputam esses espaços? Ou disputam esses espaços e são

apartados deles? Por fim, no capítulo 2, apresento o posicionamento do empresariado nacional em relação aos projetos políticos: a partir de 2013 passam a defender o projeto neoliberal.

No terceiro capítulo apresento a metodologia e os resultados da pesquisa. A primeira etapa da pesquisa mostra que os colegiados da área econômica são mais controlados pelo Estado, com maioria da composição governamental, com a presidência restrita, isso é, ocupada apenas por representantes do governo, e com acesso da sociedade indicado pelo governo ou predeterminado na norma criadora. Esse achado confirma a hipótese 3 como verdadeira: os colegiados mantidos têm desenho institucional que dá ao governo mais controle de organização do colegiado e da agenda. Por outro lado, os colegiados da área econômica têm mais força, no sentido que são mais deliberativos e têm alta inserção na política. Se o maior controle pelo Estado um problema para colegiados que tratam de questões sociais ou de direitos humanos, geralmente foco da literatura, e de maior ocupação de movimentos sociais, pode não o ser no caso econômico, haja vista a compatibilidade de agendas e maior influência destes atores nas políticas estatais. Os dados coletados na primeira etapa mostram aspectos do desenho institucional das diferentes áreas em que os colegiados estão inseridos.

A segunda etapa da pesquisa, que combinou como coleta de dados entrevistas semiestruturadas e atas de reuniões dos colegiados, mostrou que os três colegiados, Conselho Deliberativo da Política do Café, Conselho Nacional de Turismo e Conselho Gestor do FUST, têm semelhanças e diferenças. Entre as semelhanças está a predominância do projeto neodesenvolvimentista. Em todos os colegiados os conselheiros, do governo ou não, mobilizam pautas de ações do governo, seja de elaboração de políticas públicas, de financiamento estatal ou de intermediação com agentes financeiros. A própria existência de um conselho indica a presença do projeto neodesenvolvimentista, pois pressupõe que ações do Estado serão desenhadas para o setor, mesmo que dentro desses colegiados as conselheiras defendam ideias neoliberais de diminuição de direitos trabalhistas ou de diminuição de tributos.

O conflito entre os projetos neodesenvolvimentista e neoliberal, presente principalmente no CDPC e no CNT, mostra como é difícil e separar os projetos na prática, pois estão muito imbricados. Apesar de defenderem a pauta neoliberal, algumas conselheiras compõem um colegiado que tem como ponto central a ação do Estado para fomentar a política. Isso demonstra o pragmatismo ideológico das participantes e, principalmente, o achado de Polanyi (1944) de que o liberalismo como diminuição total do Estado é uma ilusão. O Estado é necessário, pois é ele que cria as condições para o desenvolvimento do mercado.

O conflito entre discurso e prática, além de revelar a tarefa impossível de separar completamente os projetos políticos, mostra o pragmatismo ideológico do empresariado, que a depender do assunto exige um Estado interventor ou defende a liberalização da economia, a participação em órgãos do governo ou a restrição do debate a determinados grupos.

As diferenças entre os colegiados aparecem principalmente nas entrevistas, mas não somente. As representantes do CDPC se alinham mais à agenda neoliberal, apesar de defenderem um Estado fomentador na política do café, e são menos abertos à participação social. Nas atas, as conselheiras do CDPC também são as que mais defendem o projeto neoliberal, apesar de prevalecer o neodesenvolvimentista. Já no CNT, há uma entrevistada que se alinha à agenda neoliberal sem ressalvas, mas no geral, as representantes apontam que as políticas neoliberais foram limitadas. Além disso, elas defendem a participação social e se opõem ao desmonte do governo Bolsonaro. A participação como escuta também aparece muitas vezes nas reuniões do colegiado. No CG-FUST, as entrevistadas também defendem a participação social e defendem uma sociedade ativa para a proposição de políticas.

Dentre os três casos selecionados, o CNT foi o único colegiado que, apesar de formalmente mantido, teve frequência de reuniões diminuída. Esta mudança não foi percebida da mesma forma por todos os representantes, pois os empresários – maioria, mas não totalidade do colegiado – se reuniam em outro espaço, o conselho de turismo da CNC. Além disso, o colegiado não era percebido por esse grupo como eficiente, o que gerou enfraquecimento do conselho, já que sua inatividade não era percebida como prejudicial. Côrtes (2015) apontou que, de fato, a percepção da comunidade política sobre a importância do colegiado afeta em sua estabilidade. Esse aspecto do CNT corrobora com o argumento de Bezerra *et al.* (2024) sobre a importância das comunidades políticas para a resiliência dos colegiados. Sem ser percebido como importante pelos empresários que o compunham, o CNT ficou vulnerável, sem força para ser defendido.

Por falar em importância da comunidade política para a manutenção dos conselhos, temos os casos do CDPC e CG-FUST. Ambos foram casos de fortalecimento. Os dois têm em comum o interesse do agronegócio e a defesa da Ministra Tereza Cristina. O próprio surgimento do CG-FUST foi resultado da articulação do agro nos Poderes Legislativo e Executivo, que posteriormente juntou-se ao interesse dos serviços de telecomunicações e de educação. A Ministra Tereza Cristina, figura reconhecida no agronegócio, atuou como defensora da recriação e criação do CDPC e CG-FUST, respectivamente. As hipóteses iniciais não

capturaram este aspecto: o interesse dos ministros em manter os colegiados (ou em não os manter).

As principais limitações desta pesquisa são a amostra pequena de entrevista e o tempo de realização delas. A percepção de mais representantes sobre os projetos e sobre a participação e desmontes nos daria uma perspectiva mais ampla sobre o que os atores defendem e de como percebem a participação social. No caso do CG-FUST, por ter um roteiro de perguntas maior, devido ao desconhecimento sobre sua criação, pude entrar pouco nos melindres da percepção das representantes sobre neoliberalismo, por exemplo. Outra limitação é não ter comparado colegiados desmontados. Essa perspectiva poderia indicar elementos para a manutenção de alguns colegiados em detrimento de outros.

A pesquisa, entretanto, tenta cobrir a limitação das entrevistas com uma ampla análise de conteúdo das atas de reuniões. É relevante ainda por dar um retrato do desenho institucional dos colegiados da área econômica, além de ampliar o conhecimento das regras que orientam uma ampla gama de colegiados (103), por articular com a literatura de projetos políticos, que outrora também foram importantes para entender a participação daqueles atores tradicionalmente defensores do projeto democrático-participativo e, principalmente, por mostrar um aspecto que estava fora do radar dos cientistas políticos sobre os desmontes, que é a agência dos Ministros de Estado em manter ou não os conselhos. Agora que conhecemos esse aspecto, serão necessárias novas pesquisas para entendê-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Débora. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. *In.*: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp, 2021.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2017.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; CAYRES, Domitila Costa. Perfil da produção acadêmica sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil. *In.*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 36., 2012. **Anais [...]**, Águas de Lindóia, SP: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2012.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Bolsonaro (não) me representa. *In.*: GOVERNO Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 427-440.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1-24. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33281>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ALMEIDA, Lúcio Flávio de; SÁNCHEZ, Félix Ruiz. Um grão menos amargo das ironias da história: o MST e as lutas sociais contra o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 5, p. 77-91, 1998. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18892>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ALMEIDA, Paul. Social movement unionism, social movement partyism, and policy outcomes: health care privatization in El Salvador. *In.*: JOHSTON, Hank; ALMEIDA, Paul. **Latin American social movements**: globalization, democratization, and transnational networks. Maryland: Rowman & Littlefield, 2006. p. 55-73.

ALVES, Douglas Santos. **Neoliberalismo, democracia e crise na América Latina**: a gênese do Argentinazo (1976-2001). 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2009.436494>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ANDERSON, Perry *et al.* Balanço do neoliberalismo. *In.*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, Daniel Pereira. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n.

1, p. 109-135, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201900010006>. Acesso em: 30 ago. 2024.

ANDRADE, Daniel Pereira; CÔRTEZ, Mariana; ALMEIDA, Silvio. Neoliberalismo autoritário no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 34, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/44695>. Acesso em: 30 ago. 2024.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 30 ago. 2024.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/6pHpmRWCWhM57s9svCdHZyB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BARBER, Benjamin R. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 1984.

BEZERRA, Carla de Paiva *et al.* Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva *et al.* Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>. Acesso em: 2 set. 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade**: as políticas participativas nos governos do PT. 2020. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05112020-200447/pt-br.php>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? **Brazilian Political Science Review (BPSR)**, São Paulo, v. 16, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202200020001>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impacto do Decreto 9.759/2019 sobre a Participação Social. In: Tatagiba, Luciana *et al.* (org.). **Participação e ativismo**: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 37-64.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**, Rio Grande do Sul, v. 44, n. 1, p. 58-68, 2008. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/issue/view/26. Acesso em: 30 ago. 2024.

BOSCHI, Renato. Estado Desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. **Ponto de vista**, Rio de Janeiro, n. 2, fev. 2010. Disponível em:

http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_vista_01fev2010.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Caderno Metropole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. PRADO, Delorme CARLOS, Luiz (org.). **Desenvolvimento econômico e crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 37-65. Disponível em: <https://bresserpereira.centrodeeconomiapolitica.org/index.php/on-countries-and-regions/latin-america/9168-4642>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 4, out./dez. 1999. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em: 30 ago. 2024.0

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Filosófica, 2019.

BROWN, Wendy. Neo-liberalism and the end of liberal democracy. **Theory and Event**, Washington, v. 7, n. 1, 2003. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/48659>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BROWN, Wendy. **Undoing the demos**: Neoliberalism's stealth revolution. New York: Zone Books, 2015.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. esp., p. 1025-1062, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art8>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CALLISON, William; MANFREDI, Zachary. **Mutant Neoliberalism**. New York: Fordham, University Press, 2020.

CARNEIRO, Ricardo. The anacronic economic agenda of the Bolsonaro Government. **Brazilian Keynesian Review**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 154-173, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.33834/bkr.v5i1.200>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CASTRO, Hugo A.; BEZERRA, Carla de Paiva; CASIMIRO, Paulo Henrique. Espaço Cívico sob Bolsonaro: fechamento e resiliência institucional. In: **ESTADO de direito e populismo autoritário**: erosão e resistência institucional no Brasil (2018-22). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023. p. 169-189.

CAYLA, David. **Populism and neoliberalism**. Nova York: Routledge, 2021.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. A democracia no Brasil não é um mal-entendido. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 126–136, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2014.1.16186>. Acesso em: 30 ago. 2024. CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho

Nacional de Assistência Social. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, p. 155-178, 2015.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Origens do corporativismo brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1991.

DAGNINO, Evelina *et al.* Cultura democrática e cidadania. **Opinião Pública**, Campinas, v. 5, n. 1, p. 20-71, 1998. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IErBMDM_MDA_cbed9_/v5n1a02.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de cidadania e sociedade civil em tempos de globalização**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, Evelina. State-society relations and the dilemmas of the New Developmentalist State. **IDS Bulletin**, Brighton, v. 47, n. 2, p. 57-168, 2016. Disponível em: <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/2820>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. **La disputa por la construcción democrática en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, Ciesas, 2006.

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

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Never-ending nightmare**: the neoliberal assault on democracy. London: Verso, 2019.

DE TONI, Jackson. Estado e empresários na política industrial brasileira recente: processos de cooperação e mudança institucional. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011. **Anais eletrônicos [...]**, Brasília: IPEA, 23-25 nov. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area10/area10-artigo2.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA**: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. 2013. 348 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/14854>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DINIZ, Eli. **Engenharia institucional e políticas públicas dos conselhos técnicos às câmaras setoriais**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998. 33 p. (Texto para discussão; n. 416). Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/17047>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 7, n.20, p. 31-46, 1992.

DINIZ, Eli. O empresariado e o novo padrão de desenvolvimento. **Textos para Discussão – CERES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 19-23, 1993.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Empresariado e estratégias de desenvolvimento: balanço e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 18, n.52, 2003.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000200002>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense-Universitaria, 1978.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto postneoliberal en Argentina y Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, Brasília, v. 6, p. 15-53, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21057/repam.v6i2.8187>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DINIZ, Eli; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal. **Escola de Economia de São Paulo**, São Paulo, abr. 2013. 25 p. (Texto para discussão, n. 321). Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/e2c5c247-dedd-49f8-bce3-5031ab62eb68>. Acesso em: 30 ago. 2024.

DWECK, Esther. A agenda neoliberal em marcha forçada. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso**. São Paulo: Autêntica, 2021.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200004>. Acesso em: 2 set. 2024.

FARIA, Cláudia Feres; RESENDE, Marcos Paulo Dias Leite. Despublicização nas políticas educacionais: o projeto político do movimento Escola sem Partido em Belo Horizonte. In: TATAGIBA, Luciana *et al.* **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.p. 233-257.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

FARRANHA, Ana Claudia; BATAGLIA, Murilo Borsio; PAULA, Ana Paula Paes de. Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government – analyzing brazilian federal decree 9.759/2019. **Revista Videre**, Mato Grosso do Sul, v. 13, n. 28, set./ dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/15272>. Acesso em: 2 set. 2024.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (org.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101101023845/basualdo.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

HABERMAS, Jürgen. Sociedade civil e a esfera pública política. *In*: HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 91-121.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Editora Loyola, 2005.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. Porto Alegre: Editora Globo, 1977.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA, 2013. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7632>. Acesso em: 2 set. 2024.

IONANI, Marcus. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 1-20, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www.rep.org.br/PDF/133-2pt.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/bps-2200>. Acesso em: 2 set. 2024.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOUREIRO, Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva *et al.* O conceito emergente de “democratic backsliding”: lições para a América Latina a partir de uma nova categoria de investigação democrática. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, 2021. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/download/1607/721/8702>. Acesso em: 2 set. 2024.

MARTINS, Carla Benitez. Criminalização dos movimentos sociais: leis de organizações criminosas e antiterrorismo. **Revista Transgressões, Ciências Criminais em Debate**, Rio Grande do Norte, v. 8, n. 1, jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/2318-0277.2020v8n1ID20274>. Acesso em: 2 set. 2024.

MORAIS, Neirara; SILVA, Maria Andréa Luz; FROTA, Francisco Horácio Frota da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/111187>. Acesso em: 2 set. 2024.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Gabriel Nunes de; HERSCIVICI, Nicole. Os empresários industriais no primeiro mandato Dilma Rousseff (2011-2014): uma análise a partir do jornal Valor Econômico. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 37, p. 1-31, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.37.249692>. Acesso em: 2 set. 2024.

PASSOLO, Raquel; MEGALI NETO, Almir. Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque. **CSONLINE – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 30, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/1981-2140.2019.27622>. Acesso em: 2 set. 2024.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 90, 2019. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/488>. Acesso em: 2 set. 2024.

PHELAN, Sean; DAWIS, Simon. **Liberalism and neoliberalism**. Oxford Research Encyclopedia of Communication, 2018. Disponível em: <https://hal.science/hal-04374002/document> Acesso em: 2 set. 2024.

PIRES, Roberto C.; VAZ, Alexander C. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300004>. Acesso em: 2 set. 2024.

ROBERTS, Kenneth M. Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case. *World Politics*, New Jersey, v. 48, n. 1, p. 82-116, out. 1995. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/36341>. Acesso em: 2 set. 2024.

ROCHA, Camila. '**Menos Marx, mais Mises**': uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). 2018. 233 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19092019-174426/pt-br.php>. Acesso em: 2 set. 2024.

ROSANVALLON, Pierre. **Le siècle du populisme**: histoire, théorie, critique. Paris: Seuil, 2020.

SANCHES, Rodrigo Ruiz. O pensamento político democrático de Sérgio Buarque de Holanda. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 8, 2001. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/10380>. Acesso em: 2 set. 2024.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235601>. Acesso em: 2 set. 2024.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A praxis liberal e a cidadania regulada. *In*: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p. 63-114.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>. Acesso em: 2 set. 2024.

SCERB, Phillippe. Causa ou consequência? Representação e participação no contramovimento bolsonarista à crise da democracia no Brasil. **Mediações: Revista de**

Ciências Sociais, Londrina, v. 26, n. 1, p. 68-85, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n1p68>. Acesso em: 2 set. 2024.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 85, n. 2, p. 545–583, 2018. Disponível em: <https://lawreview.uchicago.edu/print-archive/autocratic-legalism>. Acesso em: 2 set. 2024.

SCHMITT, Stefanie Tomé. Business-state relations under PT governments: participatory policy-making in Brazil. 2020. 294 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11022022-214834/pt-br.php>. Acesso em: 2 set. 2024.

SILVA, Ricardo Virgilino da. **A ideologia do estado autoritário no Brasil**. 1998. 332 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, São Paulo, 1998. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/171444>. Acesso em: 2 set. 2024.

SINGER, Andre Vitor. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, São Paulo, n. 102, p. 43-71, 2015.

SINGER, Andre Vitor. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SLOBODIAN, Quinn. **Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Luciana Andressa Matins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300009>. Acesso em: 2 set. 2024.

SZWAKO, José Leon; SOUZA, Rafael. Balbúrdia? Sobre o anti-intelectualismo e ativismo científico no Brasil contemporâneo. In: TATAGIBA, Luciana *et al.* **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2022. p. 183-206.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 2013. 160 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/910954>. Acesso em: 2 set. 2024.

VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. 584 p. (Edições do Senado Federal; v. 259). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1028>. Acesso em: 2 set. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo

Bolsonaro. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 591-605, set./dez. 2022.
Disponível em: <https://doi.org/10.25091/501013300202200030008>. Acesso em: 2 set. 2024.

ANEXO A – QUANTIDADE DE REUNIÕES POR COLEGIADO

	CDPC		CNT	
Ano	Total de reuniões ordinárias ¹	Quantidade de reuniões ordinárias analisadas	Total de reuniões ordinárias	Quantidade de reuniões ordinárias analisadas
2003	4	2	3	1
2004	9	3	4	2
2005	8	3	4	2
2006	7	3	4	2
2007	3	1	4	2
2008	5	2	4	2
2009	1	1	4	2
2010	0	0	4	2
2011	0	0	3	1
2012	4	2	4	2
2013	4	2	4	2
2014	0	0	3	1
2015	1	1	1	1
2016	1	1	2	1
2017	0	0	2	1
2018	0	0	3	1
2019	1	1	1	1
2020	1	1	0	0
2021	1	1	1	1

2022	1	1	1	1
Total	51	25	60	28

¹ as reuniões 69 e 70 do CDPC não foram disponibilizadas via LAI

ANEXO B – FREQUÊNCIA DE CÓDIGOS

Código	Descrição	Frequência		
		CDPC	CNT	CG-FUST
Ação estatal (mediação com instituições financeiras)	Demandas ou ações para resolução de problemas de acesso a crédito; reclamação de taxa de juros.	30	31	2
Ação estatal (mitigar efeitos da pandemia)	Demandas ou comunicado de ações para incentivar o mercado no período da pandemia.	0	2	0
Ação estatal (pesquisa)	Demandas, ações ou apoio para investimentos em pesquisas.	5	0	0
Ação estatal (políticas públicas)	Demanda ou comunicado de planos e programas para o setor	0	87	3
Ação estatal (publicidade)	Demandas ou ações para investimento em publicidade, principalmente para promoção de produto brasileiro no exterior.	12	7	0
Ação estatal (qualificação)	Demandas para programas de qualificação de trabalhadores envolvidos na atividade.	0	66	0
Ação estatal (equalização da taxa de juros)	Demandas ou ações do Estado para diminuir a taxa de juros.	4	0	0
Apoio a movimentos sociais	Visão positiva sobre movimentos sociais de inclusão de minorias	0	1	0

Aprovação do CMN	Decisões ou demandas do colegiado que precisam ser aprovadas pelo CMN.	9	0	0
Capital estrangeiro	Defesa ou apoio de abertura para capital estrangeiro ou para empréstimos com instituições financeiras internacionais	0	11	1
Combate à informalidade	Preocupação com a informalidade na atividade, medidas de combate à informalidade	0	4	0
Concessões	Delegação de administração de patrimônio público através de concessões	0	10	0
Corte de verba	Comunicados de diminuições no orçamento.	1	4	0
Defesa de intervenção estatal	Defesa de ações do Estado para interferir no mercado; pedido de correção de falhas de mercado ou de proteção do mercado.	18	9	0
Defesa de liberalização	Demanda por medidas que diminuam impostos ou fiscalizações sobre a atividade econômica.	1	3	1
Defesa de boa estrutura governamental na área	Defesa de órgãos responsáveis por políticas públicas no setor.	10	0	0
Defesa de regulamentação	Defesa medidas de regulamentação das atividades	0	100	7

Destronamento da política	Comentários negativos a respeito da política ou sobre o Estado	2	4	0
Diminuição/eliminação de tributos	Oposição ao aumento de taxas e impostos; crítica a impostos já existentes.	10	32	0
Escuta da sociedade ou do mercado	Cobrança de que sociedade ou mercado sejam escutados tomada de decisões; elaboração de norma a partir da escuta dos membros do colegiado.	0	53	1
Exaltação do mercado	Comentários que colocam o mercado como agente principal de modernização ou como mais competente que o Estado.	1	0	0
Financiamento estatal	Destinação de recursos de fundo público para financiar a atividade econômica	43	0	4
Flexibilização legislativa/normativa	Pedido para que sejam flexibilizadas normas para que torne a atividade econômica mais viável, como flexibilização de legislação ambiental, liberação de agrotóxicos.	5	81	0
Governança internacional	Fortalecimento de organizações internacionais	5	1	0
Inclusão da sociedade no debate	Apoio à inclusão da sociedade no debate sobre a política da atividade.	0	3	0

Inclusão pelo consumo	Incentivo a programas para que classes baixas consumam, facilitação de acesso à crédito para consumidores.	0	14	0
Investimento estatal	Pedido, defesa ou comunicado de investimento estatal, principalmente em infraestrutura.	6	41	0
Reclamação de verba insuficiente	Reclamação de verba insuficiente; pedido de mais recursos para determinada ação.	6	0	0
Ode a Bolsonaro	Exaltação de ações Bolsonaro	0	4	0
Oposição a barreiras tarifárias	Reclamação de barreiras tarifárias impostas por outros países para proteger seus mercados	2	0	0
Oposição a intervenção estatal no mercado	Oposição a ações do Estado para interferir no mercado.	17	1	0
Oposição a movimentos sociais	Visão negativa sobre movimentos sociais	0	1	0
Oposição a regulamentação	Oposição a criação de normas que regulamentem determinada atividade.	8	0	0
Participação como deliberação	Defesa de IP sobre determinada política ou pedido para que IP tenha poder de decisão sobre determinado assunto*.	0	3	1
Patriotismo	Menção aos símbolos de identidade nacional ligados a um líder político	0	1	0

Preocupação com gastos	Defesa de limitações de gastos do fundo da política.	10	0	0
Preocupação com trabalhadores	Pedido de ações para melhorar condições de trabalhadores ou fortalecer seus direitos.	0	11	0
Menção ao desenvolvimento	Preocupação com o desenvolvimento do país e com geração de empregos	0	21	0
Menção ao liberalismo	Citação direta ao liberalismo	0	1	0
Mercantilização	Transformação da cultura em produtos a serem consumidos	0	5	
Questões sociais e sustentabilidade	Menção a necessidade de transformações sociais; visão positiva sobre inclusão de grupos minoritários; preocupação com questões sociais específicas ou sustentabilidade.	2	46	7
Resistência a questões trabalhistas	Oposição a ampliação de direitos trabalhistas	4	9	0
Sinais ao mercado	Promoção de determinadas medidas para dar sinais ao mercado	6	0	0
Limitações econômicas	Medidas que não podem ser tomadas por limitações econômicas, como inflação e dívida pública	0	4	0

*Orgãos colegiados com participação apenas do governo e do mercado não foram considerados.

**ANEXO C – SETORES DOS REPRESENTANTES DO CONSELHO NACIONAL DE
TURISMO**

Alimentação	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL)
Ecoturismo	Associação Brasileira de Turismo Rural (ABRATURR), Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA), Associação Brasileira de Campismo (ABRACAMPING),
Eventos	União Brasileira de Feiras e Eventos de Negócios (UBRAFE), Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras (ABRACCEF), Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC), União Nacional de CVBx e Entidades de Destinos (UNIDESTINOS)
Hospedagem	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB), Associação Brasileira de Resorts (ABR), Federação de Albergues da Juventude (FBAJ)
Representantes estaduais e municipais	Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR), Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo (ANSEEDITUR), Confederação Nacional dos Municípios (CNM)
Outros	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Federação de Convention & Visitors Bureaus (FBC&VB), Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (FNHRBS), Associação Brasileira de Turismo Social (ABRASTUR), Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (ABREMAR), Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade (ABCMI), Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação (FBHA), Organização Mundial de Turismo (OMT), Associação brasileira das Ilhas turísticas (ABITUR)
Parques	Associação das Empresas de Parques de Diversões do Brasil (ADIBRA), Sistema Integrado de Parques e Atrações Turísticas (SINDEPAT)
Trabalhadores	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade (CONTRATUH), Fórum nacional dos Cursos de Turismo e Hotelaria, Federação Nacional de Guias de Turismo (FENAGTUR), Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo (ABBTUR)
Transporte	Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis (ABLA), Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), Associação Nacional dos Transportadores de Turismo e Fretamento (ANNTUR), Associação Brasileira das empresas de transporte Aéreo regional (ABETAR), Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR)

ANEXO D – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- **CONSELHO DELIBERATIVO DA POLÍTICA DO CAFÉ**

- Governo

- 1- O senhor/a senhora pode me contar um pouco da sua trajetória?
 - a. Como se tornou conselheiro?
 - b. Quem representa?
 - c. Existe algum processo para selecionar questões que devem ser levadas ao colegiado?
- 2- O senhor integrou o CDPC em outros momentos. Existe alguma mudança do conselho nesse período? Como relevância do colegiado para a política, interesse dos membros em participar do CDPC, recursos (designação de pessoal, orçamento).
- 3- O senhor percebe alguma diferença na importância do conselho no passar dos anos? Em algum governo ele foi mais ou menos importante?
- 4- Quais as principais limitações e potenciais do colegiado?
- 5- Qual é a função do Estado para a política do café?
 - a. Qual a função do mercado?
 - b. E da sociedade?
- 6- Qual a relevância do CDPC para a política do café? Esta política poderia ser desenvolvida independente do colegiado? Seria bem-sucedida?
- 7- O senhor acredita que a condução da política feita por um colegiado desse tipo faz alguma diferença? Quais vantagens e desvantagens?
- 8- Quais as conquistas feitas através do colegiado? E quais pautas ainda pretende defender?
- 9- O que você entende como sendo participação social?
- 10- Você acha que a participação social ajuda ou atrapalha? Como?
- 11- O colegiado foi revogado em abril e recriado em outubro de 2019. No intervalo entre a revogação e a recriação, a falta do colegiado afetou a política? Como?

12- Por que o senhor/ a senhora acha que este colegiado foi recriado?

13- Como foi o processo de recriação do colegiado?

a. De onde surgiu a iniciativa para a recriação?

b. Do governo ou das organizações da sociedade que compõe?

c. Quais atores foram relevantes para esse processo?

14- A recriação do colegiado veio acompanhada de algumas mudanças. Como o senhor/ a senhora avalia essas mudanças?

Obs.: mudanças: (1) deixou de propor ao Conselho Monetário Nacional o valor da quota de contribuição de que trata o Decreto-Lei nº 2.295, de 1986, e a aprovação de agente financeiro para atuar nas operações de financiamento de que trata o Decreto nº 94.874, de 15 de setembro de 1987; e (2) de aprovar políticas de estocagem e de administração dos armazéns de café. Por outro lado, passou a aprovar o Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café, bem como a adesão de instituições integrantes e parceiras ao Consórcio Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento do Café.

15- No cenário de revogação dos colegiados nacionais, no governo passado, os colegiados da área de economia –como o CDPC- foram os menos afetados. Por que o senhor/a senhora acha que isso aconteceu?

- Representantes dos empresários

1- O senhor/a senhora pode me dizer um pouco mais da sua trajetória?

a. Como se tornou conselheiro?

b. O senhor/ a senhora representa alguma associação/organização?

c. Já participou desse colegiado antes? E de outro? Se sim, quais?

d. Existe algum processo de coleta de demandas com as outras pessoas dessa organização para levar para o colegiado?

2- Por que a – nome da associação - deve ser representada neste colegiado? Por que ela é importante para os debates que ocorrem nesse espaço?

- 3- Quais os maiores potenciais e limitações do colegiado?
 - 4- Existe alguma vantagem em participar do CDPC que não é alcançada por outros meios, como audiências e contato com os legisladores?
 - 5- Quais as principais pautas que o senhor/ a senhora defende no colegiado?
 - 6- Quais as conquistas feitas através do colegiado? E quais pautas ainda pretende defender?
 - 7- O que você entende como sendo participação social?
 - 8- Você acha que a participação social ajuda ou atrapalha? Como?
 - 9- Qual é a função do Estado para a política do café? E qual a função do mercado? E da sociedade?
 - 10- O senhor percebe alguma diferença na importância do conselho no passar dos anos? Em algum governo ele foi mais ou menos importante?
 - 11- Em 2019, o conselho foi extinto pelo decreto 9.759. Como o senhor reagiu a isso? O que pensa a respeito desse decreto?
 - 12- Como foi o processo de recriação do colegiado? De onde surgiu a iniciativa para a recriação? Do governo ou das organizações da sociedade que compõe? Quais atores foram relevantes para esse processo?
 - 13- A recriação do colegiado veio acompanhada de algumas mudanças. Como o senhor/ a senhora avalia essa mudança?
- Obs.: mudanças: (1) deixou de propor ao Conselho Monetário Nacional o valor da quota de contribuição de que trata o Decreto-Lei nº 2.295, de 1986, e a aprovação de agente financeiro para atuar nas operações de financiamento de que trata o Decreto nº 94.874, de 15 de setembro de 1987; e (2) de aprovar políticas de estocagem e de administração dos armazéns de café. Por outro lado, passou a aprovar o Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Café, bem como a adesão de instituições integrantes e parceiras ao Consórcio Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento do Café.
- 14- Na década de 90 ocorreram reformas significativas no mercado e nas políticas de desenvolvimento econômico - as privatizações, abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros -, qual a avaliação do senhor acerca dessas mudanças?
 - 15- O senhor conhece outros colegiados nacionais? O que acha desses colegiados?

16- Como o CDPC se diferencia e se assemelha a esses colegiados?

17- No cenário de mudanças dos colegiados nacionais, no governo passado, os colegiados da área de economia –como o CNPC- foram os menos afetados (menor número de colegiados revogados e com alterações). Por que o senhor/a senhora acha que isso aconteceu?

- **CONSELHO GESTOR DO FUST**

- Governo

1- O senhor/a senhora pode me contar um pouco da sua trajetória?

a. Como se tornou conselheiro?

b. Quem representa?

c. Existe algum processo para selecionar questões que devem ser levadas ao colegiado?

2- Quais as principais limitações e potenciais do colegiado?

3- Qual é a função do Estado para a universalização dos serviços de telecomunicações?

a. E qual a função do mercado?

b. E da sociedade?

4- O que você entende como sendo participação social?

5- Você acha que a participação social ajuda ou atrapalha? Como?

6- Qual é a relevância do CG-FUST para a universalização dos serviços de telecomunicações? Porque há participação social nessa área?

7- Há alguma importância do FUST passar da coordenação apenas do Ministério de Comunicações para a coordenação de um órgão colegiado?

a. Existia demanda para que a gestão fosse compartilhada com as prestadoras de serviços?

b. Existia alguma demanda externa ao Poder Legislativo para que o CG-FUST fosse criado?

8- Quais são as principais pautas e demandas do conselho? Quais são as suas funções para a política de universalização dos serviços de telecomunicação?

9- Quais as vantagens e desvantagens da passagem da coordenação do Ministério para o colegiado?

a. O que mudou da gestão do FUST antes e depois da criação do conselho gestor?

10- O CG-FUST foi criado por lei em 2020. Entretanto o projeto de lei tramitava desde 2007, por iniciativa de Aloízio Mercadante, à época senador. O senhor/ a senhora percebeu alguma mudança no cenário que possibilitou que o projeto de lei finalmente saísse do papel?

11- Após criada a lei (Dez/2020), demorou mais de um ano para ser de fato instituído (Mar/2022). A senhora/o senhor identifica alguma coisa que justifique isso?

12- Por que foram escolhidos representantes da OCB e CNA? Por que são importantes para compor o colegiado?

13- No governo passado houve revogação de diversos colegiados. O CG-FUST foi em sentido contrário, foi criado justamente quando buscava-se reduzir esse tipo de órgão. Por que o senhor/a senhora acha que isso aconteceu?

14- Já há alguma conquista feita através do colegiado? Qual? E quais pautas ainda pretende defender?

- Representantes dos empresários e sociedade civil

1- O senhor/ a senhora pode me contar mais sobre a sua trajetória?

a. Como se tornou conselheiro/a?

b. Representa alguma associação/organização? Já participou de outro colegiado antes?

c. Existe algum processo de coleta de demandas com as outras pessoas dessa organização para levar para o colegiado?

2- Por que a –nome da associação- deve ser representada neste colegiado? Por que ela é importante para os debates que ocorrem nesse espaço? E por que o senhor/ a senhora foi escolhido/a como representante desta associação?

3- Quais as limitações e potencialidades do colegiado?

4- Existe alguma vantagem em participar do CG-FUST que não é alcançada por outros meios, como audiências e contato com os legisladores?

- 5- Quais as principais pautas que o senhor/ a senhora defende no colegiado?
- 6- Já há alguma conquista feita através do colegiado? Qual? E quais pautas ainda pretende defender?
- 7- O que você entende como sendo participação social?
- 8- Você acha que a participação social ajuda ou atrapalha? Como?
- 9- Qual é a função do Estado para a universalização dos serviços de telecomunicações?
 - a. E qual a função do mercado?
 - b. E da sociedade?
- 10- O CG-FUST foi criado por lei em 2020. Entretanto o projeto de lei tramitava desde 2007, por iniciativa de Aloízio Mercadante, à época senador. O senhor/ a senhora percebeu alguma mudança no cenário que possibilitou que o projeto de lei finalmente saísse do papel?
- 11- Após criada a lei (Dez/2020), demorou mais de um ano para ser de fato instituído (Mar/2022). A senhora/o senhor identifica alguma coisa que justifique isso?
- 12- Existia alguma demanda externa ao Poder Legislativo para que o CG-FUST fosse criado? Que demandas eram essas? E de quem?
- 13- Qual é a relevância do CG-FUST para a universalização dos serviços de telecomunicações?
- 14- Como o senhor/a senhora soube sobre o CG-FUST? A transferência da coordenação FUST do Ministério de Comunicações para o CG-FUST era algo demandado pelo seu grupo?
- 15- Quais eram suas expectativas ao participar do colegiado? Houve alguma frustração dessas expectativas?
- 16- O senhor conhece os outros colegiados nacionais? O que acha desses colegiados?
- 17- O CG-FUST se diferencia ou se assemelha a esses colegiados?
- 18- Em 2019, muitos desses colegiados foram revogados com o Decreto 9.759. O que o senhor/ a senhora pensa a respeito disso?
- 19- No cenário de desmonte dos colegiados nacionais, no governo passado, os colegiados da área de economia –como o CGFUST- foram os menos afetados. Por que o senhor/a senhora acha que isso aconteceu?

- **CONSELHO NACIONAL DE TURISMO**

- Governo

- 1- O senhor/a senhora pode me contar um pouco da sua trajetória?
 - a. Como se tornou conselheiro?
 - b. Quem representa?
 - c. Existe algum processo para selecionar questões que devem ser levadas ao colegiado?
- 2- Quais as principais limitações e potenciais do colegiado
- 3- O senhor já integrou o CNT em outros momentos? Existe alguma mudança do conselho nesse período? Como relevância do colegiado para a política, interesse dos membros em participar do CNT, recursos (designação de pessoal, orçamento). Em algum governo ele foi mais ou menos importante?
- 4- Qual a relevância do CNT para a política do turismo? Esta política poderia ser desenvolvida independente do colegiado? Seria bem-sucedida?
- 5- Quais as conquistas feitas através do colegiado? E quais pautas ainda pretende defender?
- 6- Qual é a função do Estado para a política de turismo?
 - a. Qual a função do mercado?
 - b. E da sociedade?
- 7- O que você entende como sendo participação social?
- 8- Você acha que a participação social ajuda ou atrapalha? Como?
- 9- No cenário de desmonte/revogação dos colegiados nacionais, no governo passado, os colegiados da área de economia –como o CNT- foram os menos afetados. Por que o senhor/a senhora acha que isso aconteceu?

- Sociedade civil

- 1- O senhor/a senhora pode me dizer um pouco mais da sua trajetória?
 - a. Como se tornou conselheiro?

- b. O senhor/ a senhora representa alguma associação/organização?
 - c. Já participou desse colegiado antes? E de outro? Se sim, quais?
 - d. Existe algum processo de coleta de demandas com as outras pessoas dessa organização para levar para o colegiado?
- 2- Por que a – nome da associação - deve ser representada neste colegiado? Por que ela é importante para os debates que ocorrem nesse espaço?
- 3- Quais os maiores potenciais e limitações do colegiado?
- 4- Qual é a função do Estado para a política de turismo?
- a. E qual a função do mercado?
 - b. E da sociedade?
- 5- Existe alguma vantagem em participar do CNT que não é alcançada por outros meios, como audiências e contato com os legisladores?
- 6- O senhor percebe alguma diferença na importância do conselho no passar dos anos? Em algum governo ele foi mais ou menos importante?
- 7- Quais as principais pautas que o senhor/ a senhora defende no colegiado?
- 8- Quais as conquistas feitas através do colegiado? E quais pautas ainda pretende defender?
- 9- O senhor já ouviu falar em participação social?
- 10- O que você entende como sendo participação social?
- 11- Você acha que a participação social ajuda ou atrapalha? Como?
- 12- O senhor conhece outros colegiados nacionais? O que acha desses colegiados?
- 13- Como o CNT se diferencia e se assemelha a esses colegiados?
- 14- Na década de 90 ocorreram reformas significativas no mercado e nas políticas de desenvolvimento econômico - as privatizações, abertura comercial e a liberalização dos fluxos financeiros -, qual a avaliação do senhor acerca dessas mudanças?
- 15- No cenário de mudanças dos colegiados nacionais, no governo passado, os colegiados da área de economia –como o CNT- foram os menos afetados (menor número de colegiados revogados e com alterações). Por que o senhor/a senhora acha que isso aconteceu?