

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



TESE

**Desdemocratização e participação democrática:
a percepção dos agentes dos Orçamentos Participativos de Rio Grande e São
Lourenço do Sul (2013-2016)**

Cristiano Ruiz Engelke

Pelotas, 2022

Cristiano Ruiz Engelke

**Desdemocratização e participação democrática:
a percepção dos agentes dos Orçamentos Participativos de Rio Grande e São
Lourenço do Sul (2013-2016)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Artur Gallo

Pelotas, 2022

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

E57d Engelke, Cristiano Ruiz

Desdemocratização e participação democrática : a percepção dos agentes dos orçamentos participativos de Rio Grande e São Lourenço do Sul (2013-2016) / Cristiano Ruiz Engelke ; Carlos Artur Gallo, orientador. – Pelotas, 2022.

208 f. : il.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

1. Democracia. 2. Orçamento participativo. 3. Neoliberalismo. 4. Regressão democrática. I. Gallo, Carlos Artur, orient. II. Título.

CDD : 321.8

Cristiano Ruiz Engelke

Desdemocratização e participação democrática:
a percepção dos agentes dos Orçamentos Participativos de Rio Grande e São
Lourenço do Sul (2013-2016)

Tese aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 09 de dezembro de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Artur Gallo (Orientador)

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Profa. Dra. Etiene Villela Marroni

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Prof. Dr. Pedro Alcides Robertt Niz

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Prof. Dr. Bruno Mello Souza

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Agradecimentos

Agradeço inicialmente ao meu orientador, professor Carlos Artur Gallo, que contribuiu com a elaboração da tese com acolhimento e paciência, frente às dificuldades enfrentadas no período de sua realização. Agradeço ao PPGCPOL/UFPEL, representado por seu corpo docente e discente, contribuindo fortemente para a minha formação. Agradeço ao meu colega e amigo, professor Cesar Beras, por seu apoio fundamental dispendido na elaboração da tese. Agradeço à FURG e à área de Sociologia, do qual sou membro como professor adjunto, pela compreensão das minhas limitações ao longo do período de doutoramento. Agradeço à minha família por todo apoio e compreensão de minhas ausências, e sem os quais não teria chegado até aqui. Agradeço à Taís, pelo amor e compreensão no período da elaboração da tese. Agradeço à APROFURG e sua presidente, minha colega e amiga Márcia Borges Umpierre, pelo apoio e compreensão da minha impossibilidade de participação nas atividades de luta pelo sindicato. Da mesma forma, agradeço ao ANDES-SN, do qual também conte com a compreensão da minha impossibilidade de participação nas atividades de luta em tempos tão difíceis. Agradeço à todas as pessoas que participaram diretamente da construção dessa tese. Agradeço à Universidade pública, gratuita, de qualidade, laica e voltada ao interesse social, instituição fundamental na construção do conhecimento científico no Brasil voltado à uma sociedade com maior democracia e justiça social. Por fim, agradeço à democracia brasileira que nesse momento parece renascer das cinzas e a todos e todas que de alguma forma contribuíram e contribuem para sua manutenção e ampliação.

A democracia não é um tipo de constituição nem uma forma de sociedade. O poder do povo não é o da população reunida, de sua maioria ou das classes laboriosas. É simplesmente o poder próprio daqueles que não tem mais título para governar do que para ser governados. (RANCIÈRE, 2014, p. 63)

Resumo

ENGELKE, Cristiano Ruiz. **Desdemocratização e participação democrática: a percepção dos agentes dos Orçamentos Participativos de Rio Grande e São Lourenço do Sul (2013-2106)**. 2022. 208 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

A tese tem como objetivo analisar a percepção dos agentes dos Orçamentos Participativos (OP) de Rio Grande-RS e São Lourenço do Sul-RS do período entre 2013-2016 acerca dos efeitos da desdemocratização brasileira. A partir de dois eixos analíticos – regressão democrática e participação cívica e avanço da razão neoliberal e participação cidadã – apresenta o processo de desdemocratização como possível obstáculo à consolidação de processos de participação democrática local a partir de instituições participativas de baixo para cima. A partir de entrevistas com representantes dos governos e da sociedade civil dos OPs das duas cidades, foram analisadas as percepções acerca da democracia brasileira e da importância das noções de cooperação e coletividade, como forma de verificar as dificuldades impostas pela regressão democrática e pela razão neoliberal à processos de participação. Os resultados demonstram a percepção dos agentes dos OPs acerca do processo de regressão democrática no Brasil e seus efeitos na participação cívica decorrente da antipolítica, bem como a percepção do avanço da razão neoliberal e a consequente debilidade subjetiva da ação coletiva

Palavras-chave: democracia; orçamento participativo; neoliberalismo; regressão democrática.

Abstract

ENGELKE, Cristiano Ruiz. **Dedemocratization and democratic participation:** The perception of the agents of the Participatory Budgets of Rio Grande-RS and São Lourenço do Sul-RS (2013-2106). 2022. 208 f. Thesis (Doctor's Degree in Political Science) - Program in Political Science, Institute of Philosophy, Sociology and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2022.

The thesis aims to analyze the perception of Participatory Budgets (PB) agents in Rio Grande-RS and São Lourenço do Sul-RS in the period between 20013-2016 about the effects of Brazilian dedemocratization. From two analytical axes – democratic regression and civic participation and advancement of neoliberal reason and citizen participation – it presents the process of dedemocratization as a possible obstacle to the consolidation of local democratic participation processes from bottom-up participatory institutions. Based on interviews with representatives of the governments and civil society of the two cities PBs, the perceptions about Brazilian democracy and the importance of cooperation and collectivity notions were analyzed, as a way of verifying the difficulties imposed by democratic regression and neoliberal reason on participation processes. The results demonstrate the perception of PB agents about the democratic regression process in Brazil and its effects on civic participation resulting from anti-politics, as well as the perception of the advancement of neoliberal reason and the consequent subjective weakness of collective action.

Keywords: democracy; participatory budget; neoliberalism; democratic regression.

Lista de Figuras

Figura 1 - A localização dos municípios de Rio Grande e São Lourenço do Sul	40
Figura 2 - Organograma do OPP de Rio Grande	49
Figura 3 - Organograma do OP de São Lourenço do Sul	53

Lista de Tabelas

Quadro 1 - Quadro comparativo características demográficas e socioeconômicos de Rio Grande e São Lourenço do Sul.....	47
Quadro 2 - Comparativos entre o OP de São Lourenço do Sul e o OPP de Rio Grande	57
Quadro 3 - Pergunta 1 - Como você percebe a democracia brasileira nos últimos anos, em especial a partir de 2013? *	121
Quadro 4 - Democracia brasileira: representantes dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como totalmente fraca*	125
Quadro 5 - Democracia brasileira: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como totalmente fraca*	128
Quadro 6 - Democracia brasileira: representante dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como parcialmente fraca*	132
Quadro 7 - Democracia brasileira: representantes da sociedade civil de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como parcialmente fraca*	135
Quadro 8 - Pergunta 2 - “Para você, o que o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff representou para a democracia brasileira?”*	139
Quadro 9 - Efeito do impeachment de Dilma Rousseff: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como parcial enfraquecimento da democracia brasileira*	142
Quadro 10 - Efeito do impeachment de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de Rio Grande que percebe como parcial enfraquecimento da democracia brasileira*	144
Quadro 11 - Efeito do impeachment de Dilma Rousseff: representante dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como total enfraquecimento da democracia brasileira*	149

Quadro 12 - Efeito do impeachment de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebem como total enfraquecimento da democracia brasileira*	151
Quadro 13 - Pergunta 3 – “A partir de sua participação no Orçamento Participativo, como você percebe as noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade?”	155
Quadro 14 - Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representantes dos governos de Rio Grande São Lourenço do Sul que percebem como totalmente necessárias*	161
Quadro 15 - Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representantes da sociedade civil de Rio Grande São Lourenço do Sul que percebem como totalmente necessárias*	164
Quadro 16 - Entrevistas da pergunta 4 – “Como você percebe a seguinte afirmação? A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares”*	169
Quadro 17 - Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que concorda totalmente*	171
Quadro 18 - Democracia como luta por interesses particulares: representantes dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que concordam parcialmente*	174
Quadro 19 - Democracia como luta por interesses particulares: representantes da sociedade civil de Rio Grande e São Lourenço do Sul que discordam parcialmente*	177
Quadro 20 - Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de Rio Grande que discorda parcialmente*	178
Quadro 21 - Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que discorda totalmente*	180
Quadro 22 - Democracia como luta por interesses particulares: representantes da sociedade civil que discordam totalmente*	182

Lista de Abreviaturas e Siglas

CAPS	Comissões de Acompanhamento de Obras
CMOP	Conselho Municipal do Orçamento Público
CMOPP	Comissão de Monitoramento do Orçamento Participativo Popular
COOPAR	Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul LTDA
COP	Conselho Municipal do Orçamento Público
COP	Conselho do Orçamento Participativo
COREDEs	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CROPs	Conselhos Regionais do Orçamento Participativo
FODOPP	Fórum de Delegados do Orçamento Participativo Popular
GRC	Gabinete de Relações Comunitárias
GTIOPP	Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo Popular
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OP	Orçamento Participativo
OPP	Orçamento Participativo Popular
OPs	Orçamentos Participativos
PAC	Pavimentação comunitária
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde

URAB

União das Associações de Bairro

Sumário

1	Introdução.....	19
2	Capítulo 1 - Metodologia e Delimitação do objeto de pesquisa.....	27
2.1	Metodologia.....	27
2.1.1	Problema de pesquisa.....	27
2.1.2	Hipóteses de pesquisa.....	29
2.1.3	Técnicas de pesquisa.....	33
2.1.4	A construção do instrumento de pesquisa.....	35
2.1.5	A aplicação dos instrumentos.....	36
2.1.6	A análise dos dados.....	37
2.1.7	Limites e dificuldades.....	38
2.2	Elementos empíricos da análise.....	39
2.2.1	O município de Rio Grande.....	40
2.2.1.1	Contexto geográfico e histórico.....	40
2.2.1.2	Contexto Político.....	40
2.2.1.3	Sociedade Civil.....	42
2.2.1.4	Contexto Econômico.....	42
2.2.1.5	Contexto social.....	43
2.2.2	O município de São Lourenço do Sul.....	44
2.2.1.1	Contexto geográfico e histórico.....	44
2.2.1.2	Contexto Político.....	44

2.2.2.3 Sociedade Civil.....	45
2.2.2.4 Contexto Econômico.....	46
2.2.2.5 Contexto social.....	46
2.2.3 Comparativo entre os municípios.....	47
2.2.4. O OPP de Rio Grande.....	48
2.2.4.1 Estrutura e funcionamento do OPP de Rio Grande.....	48
2.2.5. O OP de São Lourenço do Sul	51
2.2.5.1. Estrutura e funcionamento do OP de São Lourenço do Sul	52
2.2.6. Comparativo entre os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul	55
3 Capítulo 2 – Desdemocratização no Brasil, participação cívica e Orçamento Participativo.....	59
3.1. Desdemocratização brasileira no século XXI	59
2.1.1 Pêndulo democrático e sentimento de antipolítica	63
3.1.2. Golpes de novo tipo e <i>democracias menos que formais</i>	68
3.2 Participação cívica em instituições participativas de baixo para cima	78
3.2.1 Participação cívica e círculo vicioso de autoritarismo	78
3.2.2 Instituições participativas de baixo para cima e desenho participativo interativo	83
3.3 Regressão democrática, círculo vicioso de autoritarismo e participação cívica	87
4 Capítulo 3 – Razão neoliberal e participação democrática.....	89
4.1 Neoliberalismo como racionalidade e o sujeito neoliberal.....	89
4.1.1 Assalto neoliberal ao social	95

4.1.2. Assalto neoliberal à democracia.....	99
4.2.3 Assalto neoliberal à cidadania	105
4.2 Teoria participativa da democracia e ação coletiva	109
4.2.1 O papel educativo da participação e a sociedade participativa	111
4.2.2 Participação democrática e cidadania.....	116
4.3 Razão neoliberal como obstáculo à participação cidadã	118
5 Capítulo 4 – Analisando a regressão da democracia brasileira a partir dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul	120
5.1 Percepções da regressão democrática no Brasil.....	120
5.1.1 Democracia brasileira: representante do governo de Rio Grande que percebe como <i>totalmente fraca</i>	122
5.1.2 Democracia brasileira: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como <i>totalmente fraca</i>	124
5.1.3 Democracia brasileira: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como <i>totalmente fraca</i>	126
5.1.4 Democracia brasileira: representante do governo de Rio Grande que percebe como <i>parcialmente fraca</i>	128
5.1.5 Democracia brasileira: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como <i>parcialmente fraca</i>	130
5.1.6 Democracia brasileira: da sociedade civil de Rio Grande que percebe como <i>parcialmente fraca</i>	133
5.1.7 Democracia brasileira: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como <i>parcialmente fraca</i>	134
5.1.8 Democracia brasileira: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs.....	135

5.2 Percepções dos efeitos do impeachment de Dilma Rousseff na democracia brasileira	137
4.2.1 Efeito do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como parcial enfraquecimento da democracia brasileira	140
5.2.2 Efeito do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de Rio Grande que percebe como <i>parcial enfraquecimento</i> da democracia brasileira	142
5.2.3 Efeito do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff: representante do governo de Rio Grande que percebe como <i>total enfraquecimento</i> da democracia brasileira	144
5.2.4 Efeito do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff: representantes do governo de São Lourenço do Sul que percebem como <i>total enfraquecimento</i> da democracia brasileira	146
5.2.5 Efeito do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebem como <i>total enfraquecimento</i> da democracia brasileira	150
5.2.6 Efeito do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff para a democracia brasileira: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs.....	151
6 Capítulo 5 – Analisando o avanço da razão neoliberal a partir dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul	154
6.1 Percepções acerca das noções de cooperação e coletividade na sociedade	154
6.1.1 Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante do governo de Rio Grande que percebe como <i>totalmente necessárias</i>	156
6.1.2 Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como <i>totalmente necessárias</i>	158

6.1.3	Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante da sociedade civil de Rio Grande que percebe como <i>totalmente necessárias</i>	162
6.1.4	Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como <i>totalmente necessárias</i>	163
6.1.5	Cooperação e coletividade na vida em sociedade: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs	165
6.2	Percepções acerca da democracia como luta por interesses particulares	168
6.2.1	Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que <i>concorda totalmente</i>	170
6.2.2	Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que <i>concorda parcialmente</i>	172
6.2.3	Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que <i>concorda parcialmente</i>	173
6.2.4	Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que <i>discorda parcialmente</i>	175
6.2.5	Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que <i>discorda parcialmente</i>	176
6.2.6	Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de Rio Grande que <i>discorda parcialmente</i>	177
6.2.7	Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que <i>discorda totalmente</i>	179
6.2.8	Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de Rio Grande que <i>discorda totalmente</i>	180
6.2.9	Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que <i>discorda totalmente</i>	181

6.2.10 Democracia como luta por interesses particulares: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs	182
7 Considerações finais	185
Referências	193
Anexos	201

1 Introdução

Partindo do princípio de que a democracia é uma importante chave interpretativa do Brasil, uma vez que é objeto de permanente disputa entre forças políticas, econômicas e sociais, em um movimento pendular de ampliação e regressão (AVRITZER, 2019), o objetivo da presente tese é de compreender os possíveis efeitos do processo de desdemocratização brasileira sobre duas experiências de Orçamento Participativo (OP), compreendidos como ferramentas de ampliação das possibilidades democráticas. Dessa forma, busca-se confrontar experiências de ampliação da democracia em uma conjuntura de regressão democrática, a partir das percepções dos agentes do governo e da sociedade civil dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, cidades do litoral sul do Rio Grande do Sul, nos governos municipais entre 2013 e 2016.

Nos primeiros anos de seu processo de redemocratização, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, o Brasil viveu um momento de ampliação da democracia não apenas pela garantia da soberania popular na escolha de seus representantes, mas também pelas possibilidades de participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas. Experiências locais de participação popular ocorriam de maneira ainda incipiente no período final da ditadura militar, como em Lages-SC (1977-1982) e Pelotas-RS (1983-1987). Com a redemocratização brasileira, a experiência de Porto Alegre-RS, a partir de 1989, tornou-se modelo de ferramenta de participação democrática local. A prefeitura da capital gaúcha¹ criou o Orçamento Participativo como forma de participação direta da população na definição das prioridades na elaboração do orçamento local, sendo assim uma importante ferramenta de ampliação e de educação para a democracia e de valorização da cidadania. A experiência de Porto Alegre tornou-se referência de participação democrática local para o Brasil e para o mundo, sendo replicado em mais de 200 cidades no Brasil no início dos anos 2000, e mais 10 mil cidades em 53 países (DIAS *et al.*, 2021). Atualmente no mundo restam menos da metade, cerca 4,4 mil, e Brasil, de acordo com o Atlas do Orçamento Participativo, 36 casos de OP (DIAS *et al.*, 2021). Percebe-se uma diminuição das experiências de OP no mundo, no Brasil e,

¹ Prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores.

simbolicamente importante, encerrado em Porto Alegre (SIQUEIRA; MARZULO, 2021), refletindo um processo de desdemocratização a partir da redução dos OPs.

O movimento de ampliação e regressão dos OPs acompanha o mesmo movimento pendular da democracia (AVRITZER, 2019), no Brasil para além das instituições participativas de baixo para cima, como os OPs. Com a redemocratização a partir da década de 1980, vivia-se um período de ampliação e valorização da democracia, em termos de democratização e participação nas instituições do Estado, no avanço de políticas públicas de inclusão social e no fortalecimento dos valores democráticos na sociedade brasileira. A partir de 2013² o país inicia uma virada no pêndulo democrático, ingressando em um processo de regressão da democracia, que desde então avança sobre as instituições estatais e sobre a sociedade brasileira, a qual passa a nutrir um sentimento de antipolítica (AVRITZER, 2019), antipetismo e antidemocracia, gerando um mal-estar democrático (AVRITZER, 2019). No ano de 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff, caracterizado como um golpe (MIGUEL, 2019, 2022; SANTOS, 2017), fazendo prevalecer o veto de elites políticas e econômicas sobre o voto, que é a expressão da soberania popular, o Brasil passa a viver um momento antidemocrático (AVRITZER, 2019), com o crescimento do processo de desdemocratização, ruindo a democracia por dentro de suas próprias instituições e nos corações e mentes da sociedade brasileira.

Ao mesmo tempo, verifica-se um avanço do neoliberalismo no Brasil e no mundo, compreendido aqui não apenas como um conjunto de princípios de política econômica, mas a formação de uma nova sociedade, baseada em valores que esvaziam a possibilidade do social, a partir do avanço da razão neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016; BROWN, 2018, 2019). A partir de uma forma de governamentalidade (FOUCAULT, 2010), o neoliberalismo é compreendido como formador de subjetividades a partir de lógica governada por princípios fundados no individualismo e na competição, buscando a diluição do tecido social ao fazer dos sujeitos a reprodução do modelo empresarial, acarretando a formação de uma sociedade neoliberal. O assalto ao social (BROWN, 2019) realizado pelo neoliberalismo é também marcado por um assalto à democracia e à cidadania, ao atuar de forma a gerar uma corrosão dos valores e políticas que contribuam com a valorização da democracia e a consolidação dos direitos de cidadania. Dessa forma, o avanço da

² De acordo com Avritzer (2019), as manifestações das chamadas “jornadas de junho” deram início ao processo de regressão democrática.

razão neoliberal é percebido como outra faceta do processo de desdemocratização em curso no Brasil e que pode ser percebido como mais um obstáculo à consolidação de processos de participação democrática local, como os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul.

Com os limites da democracia cada vez mais estreitos, as possibilidades de construção e consolidação de ferramentas democráticas que busquem ampliar as formas participação se tornam cada vez mais desafiadores. É nesse cenário de desdemocratização, que se percebe relevante a análise da democracia a partir da percepção dos agentes de duas experiências de OP no litoral sul do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2013 e 2016, marcos temporais da regressão democrática brasileira. Para tanto, compreende-se o OP a partir de duas lógicas: a da participação cívica (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 2006) e da participação democrática (PUTNAM, 1992). Percebendo os OPs como uma incompatibilidade à desdemocratização vigente, torna-se importante a sua compreensão como uma ferramenta política que pode contribuir com a ampliação da democracia não apenas por abrir a possibilidade de participação da sociedade civil na gestão pública municipal, mas também pelo fortalecimento de valores democráticos, contribuindo para o fortalecimento do capital social e da participação cívica (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 2006), bem como o fortalecimento de princípios de cooperação, coletividade e participação democrática

Como forma de verificar a ocorrência da incompatibilidade entre desdemocratização e participação, a presente tese tem como objetivo compreender os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, no período entre 2013 e 2016, e os possíveis impactos do processo de desdemocratização, a partir da percepção de seus agentes.

A desdemocratização brasileira é analisada a partir de dois eixos analíticos. Como primeiro eixo analítico, a desdemocratização brasileira é compreendida como processo de regressão democrática através da erosão por dentro das instituições democráticas e pela desvalorização da democracia, através do sentimento de antipolítica (AVRITZER, 2019), especialmente a partir de 2013 e aprofundado em 2016³. Com a democracia fragilizada institucionalmente e socialmente, se reduzem as possibilidades de participação cívica, uma vez que esta depende da formação de

³ Com a democracia brasileira saindo de sua condição de democracia formal para *menos que formal* (MIGUEL, 2022).

redes de confiança e a percepção da probabilidade de benefícios mútuos, como forma de se construir processos coletivos e cooperativos que permitam aos cidadãos escolher a possibilidade de expressão e a lealdade, os quais passam a ser ameaçados em um momento marcado pela desconfiança política gerada pela regressão democrática e o sentimento de antipolítica. Dessa forma, o pêndulo democrático pode ser compreendido juntamente com a ocorrência de círculos virtuosos de democracia e círculos viciosos de autoritarismo (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 2006), caracterizando assim a possível relação entre processos de regressão democrática e de enfraquecimento do capital social e da participação cívica, uma vez que há a retroalimentação entre os valores democráticos e capital social.

Como segundo eixo analítico, a desdemocratização é compreendida como uma característica do avanço da razão neoliberal, ao reforçar o individualismo e a competição na formação de sujeitos a partir de uma lógica de subjetivação contábil e financeira (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 31), erodindo as possibilidades de ações voltadas ao interesse coletivo e cooperação. A concepção de cidadania fica abalada e a noção de participação cidadã passa a ser substituída por uma cidadania em nome de um permanente sacrifício individual. Dessa forma, o avanço da razão neoliberal contribui com a debilidade subjetiva da ação coletiva, gerando o esvaziamento das possibilidades de participação em processos democráticos participativos, como os OPs. Em contraponto, é importante percebermos a participação nos OPs a partir do seu papel educativo da participação democrática⁴ e a possibilidade de formação de círculos virtuosos de democracia que ampliem as possibilidades democráticas de forma a se buscar a participação democrática como prática cotidiana de forma que, como contraponto à sociedade neoliberal, se tenha a construção de uma sociedade participativa⁵. O caráter autossustentável da participação democrática contribui com a formação dos cidadãos para o próprio processo de participação e, portanto, para a democracia e cidadania.

Para melhor compreensão de nosso objeto de pesquisa, os OPs analisados serão compreendidos como instituições participativas (AVRITZER, 2008), nas quais ocorre a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação acerca de políticas públicas. Os OPs possuem desenho participativo de baixo para cima (AVRITZER, 2008), com livre entrada e participação de cidadãos, podendo

⁴ De acordo com a teoria participativa da democracia de Pateman (1992).

⁵ De acordo com a teoria participativa da democracia de Pateman (1992).

ainda ser analisados a partir do conceito de desenho participativo interativo (AVRITZER, 2008), no qual são consideradas as três variáveis para análise presentes em tais arranjos participativos: o desenho institucional, a sociedade civil e a vontade política. As três variáveis podem ser percebidas como elementos importantes para a análise de instituições participativas, como os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, aglutinando diferentes perspectivas analíticas. O foco na iniciativa do governo na proposição do desenho busca analisar a maneira como a instituição participativa é planejada e desenhada; o foco na organização da sociedade civil busca analisar a configuração da sociedade civil e seu grau de organização prévia à criação da instituição participativa analisada e; o foco na vontade política do governo em implementar a participação busca analisar o interesse e persistência do governo na implementação e manutenção da instituição participativa.

Os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul foram selecionados para análise por estarem na mesma região, o litoral sul do Rio Grande do Sul e serem governadas no pelo PT no período analisado, o qual é marcado pelo processo de desdemocratização, com seus marcos temporais em 2013, iniciando o período de regressão democrática, e 2016, com a consolidação do momento antidemocrático. Os contextos históricos, demográficos, sociais, econômicos, políticos e de atuação da sociedade civil⁶ permitiram verificar os efeitos da desdemocratização em realidades próximas, porém distintas. Também importante na definição do objeto de análises é a diferença na estrutura e funcionamento em seus OPs, uma vez que os elementos a serem analisados – os efeitos da desdemocratização no Brasil - escapam aos limites do desenho participativo interativo em suas três variáveis.

Como forma de realizar a pesquisa foram considerados os contextos nos quais os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul ocorreram e suas estruturas e funcionamento. Considerou-se a conjuntura de desdemocratização a partir de dois eixos analíticos: regressão democrática, marcada pela antipolítica e; o avanço da razão neoliberal, marcado pela debilidade subjetiva da ação coletiva. Buscando-se compreender a percepção dos agentes dos governos e da sociedade civil atuantes nos OPs analisados acerca da desdemocratização brasileira, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: *qual a percepção dos agentes do orçamento participativo de*

⁶ Conforme apresentado no capítulo 1, seção 2.2.1.

Rio Grande e São Lourenço do Sul no período entre 2013 e 2016 sobre a democracia em tempos de desdemocratização?

Para responder ao problema de pesquisa, foram formuladas duas hipóteses a partir dos dois eixos analíticos. No primeiro eixo analítico, abordaremos a desdemocratização a partir dos efeitos da regressão democrática no Brasil e as percepções dos agentes dos OPs analisados acerca da democracia. Considerando-se a situação de desdemocratização no Brasil no período analisado das experiências de OP de Rio Grande São Lourenço do Sul, nossa primeira hipótese foi: a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados é de que haveria um efeito negativo do processo de regressão democrática ao fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

No segundo eixo analítico, trataremos a desdemocratização a partir do avanço da razão neoliberal e as percepções dos agentes dos OPs analisados acerca da democracia. Considerando-se o avanço da razão neoliberal no período analisado das experiências de OP de Rio Grande e São Lourenço do Sul e os elementos hipotéticos acima elencados, defende-se a segunda hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática. Dessa forma, o esvaziamento das noções de cooperação e coletividade e a consequente valorização da democracia como defesa de interesses particulares poderiam fazer com que as possibilidades de ação coletiva e participação cidadã encontrem dificuldades para prosperar.

Como técnica de pesquisa foram realizadas entrevistas em 2021 e 2022 com os agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entre 2013 e 2016 para posterior análise qualitativa a partir das hipóteses construídas. A coleta de dados foi realizada em período de ocorrência da pandemia de COVID-19⁷, dessa forma, as entrevistas foram realizadas de forma *online*, através da plataforma *Google Meet*, e o questionário foi aplicado pela plataforma *Google Forms*. Foram analisadas duas

⁷ A partir de março de 2020, o Brasil entrou em situação de pandemia de COVID-19, com necessidade de isolamento social por cerca de dois anos, o que fez com que a coleta de dados, que ocorreu entre novembro de 2021 e janeiro de 2022, fosse impactada por essa situação, sendo toda ela realizada de forma *online* ou via telefone.

perguntas por eixo analítico – regressão democrática e participação cívica e os efeitos da razão neoliberal e participação democrática.

A presente tese está dividida em cinco capítulos. O capítulo 1 aborda os aspectos metodológicos e delimitação do objeto de pesquisa. Na primeira parte, define a problemática da pesquisa, as hipóteses e as técnicas de pesquisa utilizadas, apresentando a construção dos instrumentos de pesquisa e de análise dos dados, assim como os limites e dificuldades encontrados em sua elaboração. A segunda parte trata dos elementos empíricos da análise, descrevendo as características histórico-geográficas, políticas, econômicas e sociais de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Por fim descreve o funcionamento e a estrutura dos OPs das duas cidades, o OPP rio-grandino e o OP lourenciano, com suas semelhanças e diferenças.

O capítulo 2 aborda os aspectos teóricos do primeiro eixo de análise da tese, a relação entre desdemocratização e participação a partir da regressão democrática no Brasil e participação cívica em instituições participativas de baixo para cima. Para tanto introduz diferentes perspectivas acerca de processos de desdemocratização no mundo contemporâneo optando por adotar a perspectiva de Leonardo Avritzer (2018, 2019) e a ideia da ocorrência de um pêndulo democrático, no qual, após período de ampliação democrática, a partir da Constituição de 1988, o Brasil passa a seguir o movimento de regressão democrática a partir de 2013. Também foi adotada a abordagem de Luis Felipe Miguel (2019, 2022), em que trata a desdemocratização brasileira a partir de sua perspectiva de periferia capitalista, caracterizando o processo de erosão democrática no qual o veto se sobrepõe ao voto e o Brasil passa ser uma democracia menos que formal. Tal enfraquecimento da democracia atinge também os valores democráticos na sociedade, o que pode vir a acarretar enfraquecimento da participação cívica, na perspectiva de Robert Putnam (PUTNAM, 2003; PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 2006), ao minar o capital social, afetando as redes de confiança e da percepção da probabilidade de benefícios mútuos, e por consequência, os processos de participação democrática local, como os OPs analisados. Por fim apresenta a perspectiva analítica de Leonardo Avritzer (2008) acerca dos OPs, compreendidos como instituições participativas de baixo para cima com desenho participativo interativo.

O capítulo 3 aborda os aspectos teóricos do segundo eixo de análise da tese, a relação entre desdemocratização e participação a partir o avanço da razão neoliberal e a participação cidadã. O avanço da razão neoliberal, tratado a partir das

contribuições de Dardot e Laval (2016, 2021) e Wendy Brown (2018, 2019), ajuda a compreender o neoliberalismo como forma de governamentalidade, formando sujeitos a partir da lógica empresarial, gerando uma debilidade subjetiva da ação coletiva, assaltando o social, a democracia e a cidadania. Como contraponto, utilizamos uma referência fundacional da democracia participativa, Carole Pateman (1992 [1970], 2012) e a sua teoria participativa da democracia, com ênfase no papel educativo da participação a partir de uma lógica cidadã percebendo a democracia como construção coletiva e cooperativa.

O capítulo 4 apresenta a análise das entrevistas aplicadas aos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul tratando do primeiro eixo de análise: a percepção acerca da democracia brasileira no período analisado. Foram realizadas duas perguntas, a primeira sobre a percepção da democracia no período analisado, e a segunda sobre a percepção acerca do *impeachment* de Dilma Rousseff para a democracia brasileira. Por sua vez, o capítulo 5 apresenta a análise das entrevistas que trataram do segundo eixo de análise: a percepção acerca dos possíveis efeitos da razão neoliberal na participação cidadã. Para tanto foram realizadas duas perguntas, a primeira sobre a importância das noções de coletividade e cooperação para a democracia, e a segunda sobre posicionamento acerca da ideia de democracia como disputa de interesses particulares. Dessa forma buscou-se captar as percepções que podem demonstrar os efeitos da regressão democrática e da razão neoliberal nos OPs analisados.

Assim, ao longo da presente tese buscou-se cumprir o desafio de relacionar dois elementos analíticos como a regressão democrática e a razão neoliberal como desafios à participação cívica e à participação cidadã. Mais que respostas definitivas, buscamos possibilidades para pensar a democracia e a participação em tempos difíceis. Se este objetivo for alcançado, a presente tese terá cumprido a sua tarefa.

2 Capítulo 1 - Metodologia e Delimitação do objeto de pesquisa

Neste capítulo trataremos dos elementos metodológicos utilizados para alcançar o objetivo de compreender os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, no período entre 2013 e 2016, e os possíveis impactos do processo de desdemocratização, a partir da percepção de seus agentes. Em um primeiro momento abordaremos os aspectos metodológicos, apresentando o problema de pesquisa, as hipóteses, as técnicas de pesquisa utilizadas e os limites e dificuldades encontrados. No segundo momento será tratado os elementos empíricos da tese, que são os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul e o contexto das duas cidades.

2.1 Metodologia

2.1.1 Problema de pesquisa

A segunda década do século XXI no Brasil é marcada por um avanço da desconfiança política, descrença na democracia, avanço de ideais antidemocráticos e da razão neoliberal. Após mais de trinta anos de processo de democratização desde a Constituição de 1988, a sua aparente consolidação foi colocada em xeque ao adentrarmos em um processo de regressão democrática. Tendo as “jornadas de junho de 2013” como marco inicial em um processo de progressivo mal-estar da democracia, o qual se confirma com o impeachment de uma presidente democraticamente eleita e sem crime que justificasse seu afastamento, em 2016. É justamente este o período em que é implementado no município de Rio Grande o Orçamento Participativo e Popular - OPP, com planejamento e estruturação e implementação no ano seguinte. Por sua vez, em São Lourenço do Sul, o Orçamento Participativo – OP, foi criado no ano de 2005, mantendo seu funcionamento até o ano de 2016. Destaca-se que o período foi marcado pela retração da agenda da participação democrática nas políticas públicas locais⁸.

Diferente das duas primeiras décadas de democracia, na qual o Brasil atravessava um momento de crescente atuação da sociedade civil no fortalecimento

⁸ Conforme o Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos de 2019, o período recente é marcado pela “enorme crise dos OP no Brasil, com uma redução drástica do número de casos, sobretudo depois das eleições municipais de 2016” (DIAS; ENRIQUEZ; JULIO, 2019, p. 37).

da democracia, um lento, mas progressivo processo de redução das desigualdades, e com avanço dos processos de participação democrática, inicialmente em nível local com os orçamentos participativos e depois com a ampliação da participação em conselhos, fóruns e conferências nacionais, o que permitiu um importante avanço nos processos de democracia participativa em nosso país. A valorização e ampliação da democracia e dos princípios democráticos oriundos do processo de redemocratização foram se esvaziando, nos remetendo a uma situação absolutamente diversa a partir de do início da década passada, ou mais especificamente, como um marco importante, a partir da virada discursiva das “jornadas de junho” de 2013.

A antipolítica pode ser percebida como um elemento importante de tal processo, afastando uma parcela da sociedade dos valores democráticos e do reconhecimento da importância das instituições democráticas como garantidoras e executoras da democracia. As instituições que deveriam garantir a democracia acabam atuando em favor de sua fragilização, como a atuação de setores do judiciário e Ministério Público e do Congresso Nacional, construindo um processo de corrosão da democracia junto à sociedade, que se retroalimenta, reforçando o sentimento de antipolítica. O pêndulo da democracia brasileira, que por vinte anos movimentou-se a favor da ampliação da democracia a passos lentos, passou a se mover no sentido oposto, não apenas através da atuação de seus atores políticos e instituições, mas principalmente, através do enfraquecimento da democracia como valor fundamental para a sociedade. Tal situação levou ao questionamento se nesse cenário seria possível colocar em prática ou manter ou instituições participativas como o OP.

Outra característica do processo de desdemocratização⁹ é o avanço da razão neoliberal, a qual gera debilidade subjetiva da ação coletiva. Com o avanço de princípios de competitividade e individualidade, pode-se ter na hegemonização da razão neoliberal mais um forte obstáculo para a construção de políticas fundadas nos princípios da participação democrática com construção coletiva e no interesse coletivo. A mudança qualitativa do capitalismo contemporâneo determinada pelo modelo de governamentalidade neoliberal é compreendida não apenas como uma nova fase do modelo capitalista, mas como uma mudança na forma de constituição

⁹ O avanço da razão neoliberal é percebido como parte do processo desdemocratização em termos analíticos para os fins da presente tese. A expansão de uma racionalidade neoliberal é resultado de processos mais amplos e potentes, sendo concomitante ou mesmo mais significativo que a desdemocratização.

de subjetividades a partir da dissolução da ideia de sociedade e coletividade. Tal situação aprofundou o questionamento acerca da possibilidade de se colocar em prática ou manter ou instituições participativas como o OP.

Dessa maneira, com processo de desdemocratização marcado pela regressão da democracia e pelo avanço da razão neoliberal, seria possível o funcionamento do Orçamento Participativo, especificamente os casos de Rio Grande e São Lourenço do Sul? Os dois casos de Orçamento Participativo a serem analisados podem ilustrar as possíveis dificuldades de se trabalhar com princípios democráticos na conjuntura recente de regressão da democracia. Compreender como se deram estes processos, seus avanços e limites a partir da perspectiva de seus atores pode contribuir para um conhecimento acerca da frágil, mas resistente, democracia brasileira. As instituições participativas de baixo para cima, como os OPs, tendem a partir de princípios que buscam a ampliação da democracia como forma de ação coletiva e caráter educativo acerca dos valores democráticos e da participação cidadã, aprofundando a relação entre Estado e sociedade civil, de forma a estimular a participação cívica. Dessa forma, como o processo de regressão democrática e de avanço da razão neoliberal podem ser percebidos por quem atuou diretamente nos OPs de Rio Grande e São Lourenço, como delegados e delegadas, conselheiros e conselheiras e representantes dos governos locais?

Como forma de buscar compreender de que forma o processo de regressão democrática e de razão neoliberal foram percebidas pelos agentes do OPP de Rio Grande e do OP de São Lourenço Sul entre 2013 e 2016, chegamos ao seguinte problema de pesquisa: *Qual a percepção dos agentes do orçamento participativo de Rio Grande e São Lourenço do Sul no período entre 2013 e 2016 sobre a democracia em tempos de desdemocratização?*

2.1.2 Hipóteses de pesquisa

Com o processo de regressão democrática no Brasil e a possibilidade de debilitação das possibilidades de participação cívica, processos democráticos de participação local podem ser enfraquecidos e desvalorizados, pois a democracia deixa de ser percebida como um valor relevante, e dessa forma a democracia brasileira entra em um círculo vicioso antidemocrático que atinge todas os espaços da sociedade. Dessa forma, se colocam novos desafios para a consolidação de

experiências de Orçamento Participativo, uma vez que deixam de contar com seus valores democráticos, de construção coletiva e participação cívica, para além dos desenhos institucionais e vontade política dos atores envolvidos nos OPs.

Com a mudança do movimento pendular da democracia de ampliação a partir da Constituição Federal de 1988 para um processo de regressão a partir de 2013 com as “jornadas de junho”, ocorre o reforço do sentimento de antipolítica, antipetismo e antidemocracia, gerando uma situação de mal-estar na democracia brasileira. O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, instaura um momento autoritário no país através da utilização de golpe de novo tipo, fazendo com que a frágil democracia brasileira passasse a ser um modelo democrático menos que formal, uma vez que o veto das elites políticas e econômicas se sobrepõem à soberania do voto popular. A regressão democrática compreendida a partir da atuação das elites e instituições políticas, mas também a partir da mudança valorativa da democracia na sociedade brasileira, pode ser percebida como elemento que dificulta a consolidação de instituições participativas de baixo para cima, uma vez que gera desinteresse ou mesmo repulsa de camadas da sociedade à democracia como valor, e um possível enfraquecimento da possibilidade de participação cívica e envolvimento em processos de participação democrática local.

A participação cívica pode ser compreendida como elemento fundamental para uma democracia, uma vez que ela depende da formação de redes de confiança e da percepção da probabilidade de benefícios mútuos, contribuindo com processos cooperativos, permitindo aos cidadãos escolher a possibilidade de expressão e a lealdade na formação de comunidades cívicas. As instituições participativas de baixo para cima, como os OPs, poderiam ser espaços de criação e fortalecimento da participação cívica, mas com a desvalorização da democracia, a diminuição da confiança e da percepção da possibilidade de benefícios mútuos, a partir do avanço do sentimento de antipolítica, o grau de envolvimento da população nos OPs pode ser comprometido. Uma sociedade imersa em processo de regressão democrática enfraquece o interesse na participação cívica, dificultando a construção e consolidação de instituições participativas. Torna-se, assim um grande desafio ter sucesso uma ferramenta democrática que gere um círculo virtuoso de confiança, participação cívica e valorização da democracia em uma conjuntura política, social e de formação de subjetividades que conduzem ao caminho de um ciclo vicioso de desconfiança, sentimento de antipolítica e desinteresse na participação cívica.

Ao analisar os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul em tal conjuntura adversa, compreende-se tais processos de participação democrática local como instituições participativas de baixo para cima, nas quais há a livre entrada de cidadãos e cidadãs no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas a partir da sociedade civil. Ao buscarmos compreender a percepção dos atores envolvidos no OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entre 2013 e 2016, tanto pela ótica dos agentes dos governos municipais responsáveis pelos OPs, quanto pela ótica dos agentes da sociedade civil através de delegados do OPP de Rio Grande e conselheiros do OP de São Lourenço do Sul, torna-se importante considerarmos a perspectiva de desenho participativo interativo, uma vez que dessa forma se consideram três variáveis ao se buscar a compreensão da percepção dos agentes dos OPs: a iniciativa na proposição do desenho, a organização da sociedade civil e a vontade política do governo em implementar a participação.

Destacamos os seguintes elementos hipotéticos como forma de contribuir com a presente investigação. 1. haveria a percepção dos agentes dos OPs analisados acerca do processo de regressão democrática no Brasil; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam efeitos negativos do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, sendo central na consolidação do processo de desdemocratização, podendo ser considerado um golpe político na própria democracia brasileira e; 3. os agentes dos OPs analisados perceberiam que o processo de regressão democrática mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs. Assim, considerando-se a mudança no pêndulo democrático no período analisado das experiências de OP de Rio Grande São Lourenço do Sul e os elementos hipotéticos acima elencados, temos como primeira hipótese: a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados é de que haveria um efeito negativo do processo de regressão democrática ao fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

O avanço da razão neoliberal pode ser compreendido como forma de contribuir com ao esvaziamento das possibilidades de participação em processos democráticos locais. Dessa forma, sendo mais um elemento importante que contribui com o processo de desdemocratização no Brasil, assim como em boa parte do mundo, a

racionalidade neoliberal gera uma debilidade da possibilidade da ação coletiva ao desconstituir a noção de sociedade, de coletividade e de cooperação, esvaziando o sentido de participação cidadã, reforçando o individualismo e a competição entre empreendedores-de-si, desintegrando os laços sociais e minando a possibilidade de interesse no bem comum e em interesses coletivos. A própria concepção de cidadania fica abalada e a noção de participação cidadã passa a ser substituída por uma cidadania em nome de um permanente sacrifício individual.

O neoliberalismo, compreendido como razão do capitalismo contemporâneo¹⁰ ao determinar uma nova racionalidade fundada em uma governamentalidade empresarial, institui a generalização da concorrência como norma de conduta individual e da empresa como modelo de subjetivação, gerando debilidade subjetiva da ação coletiva e esvaziando o sentido da cooperação e da coletividade, sendo assim um obstáculo ao possível interesse da população na participação nos OPs. O neoliberalismo passa a ser compreendido como uma forma de assalto ao social, ao submeter a sociedade à sua lógica empresarial na formação de sujeitos; assalto à democracia, ao substituir a gramática da democracia por uma gramática da gestão neoliberal, colocando os interesses e a perspectiva de mercado concorrencial acima dos interesses coletivos fundados na soberania popular e; assalto à cidadania ao transformar cidadãos de direitos em atores auto empreendedores e transformando a cidadania ativa e democrática em cidadania sacrificial.

Como forma de compreender os processos de participação a partir de sua lógica de construção coletiva e cooperativa como contraponto ao processo de debilidade subjetiva da ação coletiva, se torna importante compreender a participação democrática a partir de seu papel educativo e como forma de ampliação da democracia, de maneira que se possa ter um horizonte político de construção de uma sociedade democrática, no sentido oposto da sociedade neoliberal. Dessa maneira compreende-se a importância de se tratar as instituições participativas de baixo para cima, como os OPs, a partir da ótica da democracia participativa, na qual a coletividade fundamenta o processo democrático, e ao cumprir seu papel educativo pode gerar um círculo virtuoso de democracia, uma vez que a participação é compreendida como forma de incentivo e qualificação para a ampliação da

¹⁰ Conforme abordaremos no capítulo 2.

participação, da democracia e da cidadania, compreendida a partir da participação democrática.

Destacamos os seguintes elementos hipotéticos como forma de respondermos à problematização levantada a partir da possibilidade de esvaziamento das instituições participativas em decorrência da razão neoliberal. 1. os agentes dos OPs analisados perceberiam que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva; 2. os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; 3. os agentes dos OPs analisados perceberiam a racionalidade neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs; Assim, considerando-se o avanço da razão neoliberal no período analisado das experiências de OP de Rio Grande e São Lourenço do Sul e os elementos hipotéticos acima elencados, defende-se a segunda hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática.

2.1.3 Técnicas de pesquisa

Para a realização da pesquisa para a presente tese foram utilizadas técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas, entrevista e *survey*, caracterizando uma “estratégia triangulação” de técnicas de pesquisa. De acordo com Santos (2009),

A triangulação de técnicas de pesquisa é um procedimento que possibilita a ampliação de perspectivas. Pode-se integrar, por exemplo, num mesmo estudo a pesquisa documental, dados estatísticos, coletados via questionário, e incluir, concomitantemente, a análise de conteúdo de depoimentos colhidos através de entrevistas. Desta forma, a multiplicidade de técnicas pode propiciar um conhecimento mais aprofundado do objeto de pesquisa e um grau maior de cientificidade. (SANTOS, 2009, p. 145)

Buscando ampliar as possibilidades da pesquisa, em especial por suas limitações temporais e conjunturais, ao realizar a triangulação entre diferentes técnicas de pesquisa é possível um conhecimento mais aprofundado e maior grau de cientificidade. De acordo com Creswell (2007), o modelo de triangulação concomitante

[...] é provavelmente a mais familiar entre os seis principais modelos de métodos mistos. Ela é selecionada como modelo quando o pesquisador usa dois métodos diferentes em uma tentativa de confirmar, fazer validação cruzada ou corroborar resultados dentro de um único estudo [...] esse modelo geralmente usa métodos quantitativos e qualitativos separadamente como forma de compensar os pontos fracos inerentes a um método com os pontos fortes de outro método. Nesse caso, a coleta de dados quantitativos e qualitativos é simultânea, ocorrendo em uma fase do estudo de pesquisa. Idealmente, a prioridade seria igual entre os dois métodos, mas, na prática, pode-se dar prioridade à técnica quantitativa ou qualitativa. Essa estratégia geralmente integra os resultados dos dois métodos durante a fase de interpretação. Essa interpretação pode ou assinalar a convergência dos resultados como uma forma de fortalecer as alegações de conhecimento do estudo ou explicar qualquer falta de convergência que possa ocorrer. (CRESWELL, 2007, p. 220)

Buscou-se através da pesquisa unir os dados das entrevistas com delegados e delegadas e conselheiros e conselheiras que tiveram participação ativa durante a ocorrência dos OPs, com os dados do *survey* aplicado a delegados e delegadas e conselheiros e conselheiras dos OPs analisados. Buscando a captação de dados através de diferentes metodologias, se buscou suprir as dificuldades e limites relacionados à distância temporal do objeto de estudo, uma vez que os OPs que foram analisados, bem como os governos municipais aos quais tais instituições participativas estavam vinculadas também não estavam mais em andamento. Outro elemento que cabe ressaltar desde já foi a condição de realização da pesquisa ao longo do período de ocorrência de pandemia de COVID-19, o que tornou o trabalho ainda mais desafiador, mas ao mesmo tempo com uma maior dificuldade para a coleta de dados, o que faremos referência mais adiante.

A escolha do modelo de triangulação concomitante se mostrou um caminho adequado como forma de coleta de dados, buscando integrar técnicas de pesquisa como forma de construir um melhor conhecimento acerca da percepção dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço acerca dos possíveis efeitos da regressão democrática e da razão neoliberal nos processos de participação democrática local. Creswell (2007) destaca vantagens e limitações do modelo de triangulação concomitante:

Esse modelo tradicional de métodos mistos é vantajoso porque é familiar para a maioria dos pesquisadores e pode gerar resultados validados e substanciados. Além disso, a coleta de dados concomitante resulta em um período mais curto de coleta de dados em comparação com uma das técnicas sequenciais. Este modelo também tem diversas limitações. Ele exige maior esforço e perícia para estudar adequadamente um fenômeno com dois métodos distintos. Também pode ser difícil comparar os resultados de duas análises usando formas diferentes de dados. Além disso, o pesquisador pode não ter certeza sobre como resolver discrepâncias que surjam nos resultados. (CRESWELL, 2007, p. 219-220)

Considerado como familiar para maioria dos pesquisadores, Creswell destaca como vantagem o período mais curto para coleta de dados se compararmos com técnicas sequenciais. Por outro lado, o autor destaca que exige maior esforço e perícia ao se estudar o mesmo fenômeno através dois métodos, além das dificuldades de ter que lidar com possíveis discrepâncias nos resultados. Como forma de coleta, Creswell (2007, p. 222) destaca a importância de identificar e especificar os tipos de dados (quantitativos e qualitativos); e reconhecer que dados quantitativos sempre envolvem amostragem aleatória, enquanto com dados qualitativos a amostragem proposital é usada para que as pessoas sejam selecionadas porque já experimentaram o fenômeno central. Dessa forma torna-se possível uma melhor compreensão dos processos a serem analisados a partir de diferentes atores e em diferentes técnicas de pesquisa, contribuindo com a qualidade da pesquisa e buscando reduzir possíveis distorções e erros durante o processo de pesquisa.

Como forma de realizar a pesquisa seguindo o método de triangulação concomitante, foram realizadas entrevistas online através da plataforma Google Meet com membros dos executivos municipais e delegados e delegadas e conselheiros e conselheiras que compunham os conselhos e fórum dos respectivos OPs e survey através da plataforma Google Docs com delegados e delegadas e conselheiros e conselheiras dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Como forma de garantir qualidade na análise, o instrumento de coleta de dados e roteiro¹¹ de abordagem para o questionário e entrevista utilizado foi o mesmo para as duas técnicas de pesquisa, permitindo um cruzamento de dados ao analisá-los. A análise dos dados adotada foi a “transformação de dados” (CRESWELL, 2007), classificando e quantificando os dados qualitativos, como forma de realizar as análises de forma concomitante, comparando com os dados quantitativos.

2.1.4 A construção do instrumento de pesquisa

Com base na utilização da técnica de triangulação concomitante foi construído um só instrumento quanti-qualitativo, com mesmo roteiro de abordagem para o questionário e para as entrevistas e coleta de documentos. O instrumento de roteiro teve como base a revisão teórica e a construção das hipóteses e serviu de base para

¹¹ ANEXO A.

a construção do questionário dispunha de dois eixos estruturantes: desvalorização da democracia e participação cívica e os efeitos da razão neoliberal e democracia participativa. A partir destes eixos o questionário foi construído, contendo dezoito questões, construídas a partir das hipóteses formuladas.

2.1.5 A aplicação dos instrumentos

Como forma de garantir a integração das técnicas de pesquisa de forma que fosse possível a aplicação do mesmo conjunto de questões. Para aplicação do questionário, o formato adotado foi o de múltipla escolha com 06 opções de resposta com base nas hipóteses por pergunta. As mesmas perguntas serviram de base para a realização das entrevistas através de roteiro semiestruturado. Conforme tratado acima, em decorrência da coleta de dados ter ocorrido em meio à pandemia de COVID-19¹², a aplicação dos questionários e as entrevistas ocorreram em formato online.

A formação da amostra se deu após a tentativa de coleta de dados documentais e o acesso às listas de conselheiros e conselheiras do OP de São Lourenço do Sul e delegados e delegadas do OPP de Rio Grande no período analisado. Foi realizado contato prévio por e-mail ou telefone com a totalidade de delegados e delegadas do OPP de Rio Grande e conselheiros e conselheiras do OP de São Lourenço do Sul. Uma vez que as listas continham dados entre os anos de 2011¹³ e 2016, nem todos foram possíveis de ser contatados, havendo duas rodadas de tentativas de contato por telefone.

Uma vez que os contatos foram feitos e construiu-se a amostra, o questionário foi enviado por e-mail ou via *whatsapp* (conforme preferência do respondente) para ser respondido através da plataforma *Google Forms*. Tendo em vista o baixo número de respondentes do questionário, não chegando a 10% do tal de delegados e conselheiros, impossibilitando uma amostra muito pequena para que fosse realizada uma análise qualitativa, o que fez que fosse preciso ser desconsiderado. Da mesma forma, tendo em vista a falta de acervo institucional que disponibilizasse os dados

¹² A partir de março de 2020, o Brasil entrou em situação de pandemia de COVID-19, com necessidade de isolamento social por cerca de dois anos, o que fez com que a coleta de dados, que ocorreu entre novembro de 2021 e janeiro de 2022, fosse impactada por essa situação, sendo toda ela realizada de forma *online* ou via telefone.

¹³ Em decorrência da enchente de 2011, não foi realizado no ano seguintes novos conselheiros, sendo mantidos até 2014 os conselheiros do OP de São Lourenço do Sul eleitos em 2011.

acerca dos OPs analisados por parte das prefeituras de Rio Grande e São Lourenço do Sul, apesar de tentativas junto às prefeituras municipais, só foi possível acessar alguns documentos dispersos de cada cidade, disponibilizados pelos membros dos governos no período entre 2013 e 2016, os quais eram insuficientes para possibilitar uma análise documental adequada, fazendo com que também fosse desconsiderada.

Concomitantemente foi feito levantamento dos conselheiros e conselheiras do OPP de São Lourenço do Sul que foram membros do Conselho Municipal do Orçamento Público-COP, e delegados e delegadas de Rio Grande que compuseram o Comissão de Monitoramento do OPP - CMOPP. Foi feito convite para as entrevistas, dos quais se dispuseram três delegados do OPP de Rio Grande e dois conselheiros e duas conselheiras do OP de São Lourenço do Sul. Com relação às entrevistas com representantes dos governos responsáveis pelos OPs do período analisado foi feito um contato inicial com o responsável pelo OP de cada cidade, como uma entrevista exploratória e para levantamento de nomes de demais representantes para entrevista. Dessa forma foram entrevistados quatro representantes do governo de Rio Grande e quatro representantes do governo de São Lourenço do Sul. Todas as entrevistas foram realizadas em modo online pela plataforma *Google Meet*, salvas em formato de vídeo e transcritas em texto. O resultado foi submetido à posterior revisão e autorização dos entrevistados e entrevistadas.

2.1.6 A análise dos dados

Uma vez realizada a coleta de dados com a realização das entrevistas, aplicação dos questionários e coleta dos documentos, procedeu-se a análise, a qual foi realizada seguindo o modelo de triangulação concomitante, analisando os dados das entrevistas e do questionário, com suporte dos dados documentais.

Como ferramenta analítica, optou-se por construir blocos de análise de duas questões por eixo analítico - desvalorização da democracia e participação cívica e os efeitos da razão neoliberal e democracia participativa -, sendo que se percebeu suficiente para os propósitos da presente tese a análise dos dois primeiros blocos analisados. As demais questões compõem banco de dados que servirão de base para análises e trabalhos futuros. Seguindo a ferramenta de análise construída, as respostas das entrevistas foram classificadas de acordo com as alternativas

apresentadas no questionário, gerando dessa forma uma classificação quantitativa dos dados qualitativos.

A partir da classificação e quantificação das respostas das entrevistas, foram selecionadas as respostas com maior densidade e conteúdo analítico de cada alternativa de resposta em cada categoria entrevistada, formando assim conjuntos por tipo de resposta separadas por categoria. As categorias foram classificadas respectivamente: representantes do governo de Rio Grande (GovRG1, GovRG2, GovRG3 e GovRG4), representantes do governo de São Lourenço do Sul (GovSLS1, GovSLS2, GovSLS3 e GovSLS4), representantes da sociedade civil de Rio Grande (DelRG1, DelRG2 e DelRG3) e representantes da sociedade civil de São Lourenço do Sul (ConsSLS1, ConsSLS2, ConsSLS3 e ConsSLS4).

Dessa forma, a análise foi realizada relacionando o conteúdo das respostas com os elementos teóricos que embasaram as hipóteses e roteiro da pesquisa, de forma a permitir que se chegasse a resultados analíticos com grau elevado de conhecimento e cientificidade. Uma vez analisadas as respostas individualmente, foi feita a comparação por categoria entre as cidades, para dessa forma possibilitar a realização da comparação entre respostas entre as cidades e categorias.

2.1.7 Limites e dificuldades

A pesquisa realizada gerou um conjunto de dados importante, porém também contou com alguns limites e dificuldades, dentre os quais podemos destacar a seguir. O primeiro a ser considerado foi a conjuntura marcada pela pandemia de COVID-19 e a situação de isolamento social, impedindo o deslocamento para realização de entrevistas e aplicação de questionário, além de toda dificuldade de realização de qualquer atividade em um momento que envolvia um grau elevado de apreensão e sofrimento. Outro elemento limitante encontrado foi a distância temporal do período analisado, fator que impediu que se conseguisse entrar em contato com muitos agentes dos OPs analisados, seja por possível mudança de telefone ou e-mail, seja por receio de atender telefone ou acessar link para o questionário, ou ainda mesmo por algumas pessoas as quais tentou-se contato já terem falecido. Conforme relatado acima, o baixo número de respondentes do questionário online foi um outro elemento limitante, o qual fez com que a análise dos dados precisasse ser alterada. Ressalta-se também o fato de algumas possíveis entrevistas foram agendadas, mas os

entrevistados não apareceram conforme havia sido combinado, o que definiu a amostra também a partir do interesse dos agentes dos OPs.

Também relacionado com a distância temporal, mas também com as mudanças de partido político nos governos municipais de Rio Grande e São Lourenço do Sul, enfrentamos dificuldades para a coleta de documentos, motivo pelo qual não foi possível realizar a análise documental dos processos de OP, optando-se assim por construir a análise apenas qualitativa, a partir das entrevistas que buscaram compreender a percepção dos agentes dos OPs analisados acerca dos efeitos da desdemocratização em dois eixos, a regressão democrática e a razão neoliberal, nos processos democráticos de participação local, mantendo-se os elementos balizadores da pesquisa.

2.2 Elementos empíricos da análise

Os dois municípios os quais os respectivos OPs são objeto de análise na presente tese pertencem à região do litoral sul do Rio Grande do Sul, ambas pertencendo ao Corede-Sul¹⁴, à Microrregião de Pelotas e à mesorregião do Sudeste Rio-Grandense. Com suas características específicas, as quais serão destacadas abaixo, Rio Grande e São Lourenço do Sul foram governadas por prefeitos do Partido dos Trabalhadores no período entre 2013 e 2016, ambos municípios contando com instituições participativas, o OPP em Rio Grande e o OP em São Lourenço do Sul.

¹⁴ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento– COREDEs, criados oficialmente no Rio Grande do Sul pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul/Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. – 6. Ed. – Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental, 2021. p. 19. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 22 set. 2021.



Figura 1 - A localização dos municípios de Rio Grande e São Lourenço do Sul
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2022, a partir do *Google Maps*

2.2.1 O município de Rio Grande

2.2.1.1 Contexto geográfico e histórico

Rio Grande é considerada a primeira cidade do estado do Rio Grande do Sul, fundada em 1737¹⁵, a partir da ótica portuguesa, sendo um ponto estratégico, pois é a ligação entre a Lagoa do Patos e o Oceano Atlântico, onde localiza-se o único porto marítimo do estado. Marcada por dois períodos de industrialização, um no início do século XX, com a indústria têxtil e alimentícia e outro a partir da década de 1970 com o desenvolvimento do superporto e o desenvolvimento industrial em seu entorno, marcando seu desenvolvimento urbano, mas também da desigualdade social. Rio Grande tem uma população de 197.228 habitantes¹⁶, de acordo com o último censo, em 2010.

2.2.1.2 Contexto Político

A trajetória política de Rio Grande, a partir do processo de redemocratização é marcada por períodos de mudanças partidárias e períodos de uma oscilação dos partidos à frente do governo municipal. Considerada área de segurança nacional

¹⁵ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/historico>. Acesso em: 22 set. 2021.

¹⁶ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/panorama>. Acesso em: 22 set. 2021.

durante a ditadura militar, Rio Grande tem sua primeira eleição após a redemocratização em 1985, com eleição de Rubens Emil Corrêa, do PDS. Em 1988 é eleito Paulo Vidal, pelo PT, mas que deixa o partido e integra o PSDB a partir do ano seguinte. Renúncia em agosto de 1992, sendo a gestão concluída por Ademir Casartelli, do PCdoB. Em 1992 é eleito Alberto Meirelles Leite do PSDB. Em 1996 o então deputado federal Wilson Mattos Branco (que surge politicamente como representante dos pescadores) é eleito, falecendo em julho de 2000 e tendo o mandato concluído por Delamar Mirapalheta, também do PMDB. A família Branco segue por mais 12 anos no poder em Rio Grande. Em 2000 foi eleito o sobrinho de Wilson Branco, Fábio Branco, reeleito em 2004. Em 2008 é eleito Janir Branco, do PMDB, filho de Wilson Branco. Em 2012 é eleito Alexandre Lindenmeyer, do PT, que é reeleito em 2016. Em 2020, Fábio Branco, do MDB, é eleito para seu terceiro mandato à frente da prefeitura municipal de Rio Grande. Destaca-se a polarização política no município entre MDB (PMDB) e PT no município de Rio Grande, a partir de 1996. Esta característica torna-se relevante por se manter presente até a atualidade, marcando a política municipal.

Com relação ao período analisado, o governo de Alexandre Lindenmeyer, do PT, entre 2013 e 2016, destaca-se a sua trajetória como advogado trabalhista, atuante junto aos sindicatos da região, já tendo sido candidato a vice-prefeito em 1996 e à prefeito em 2000. Em 2008 é eleito o vereador mais votado da história do município e em 2010 é eleito deputado estadual. Em 2012 é eleito prefeito pela Frente Popular, com PT, PSC, PSB (partido vice-prefeito Eduardo Lawson) e PPL, polarizando a disputa com Fábio Branco. Em 2012 é reeleito mais uma vez pela Frente Popular, dessa vez com PT, PPS (partido do vice-prefeito Renato Gomes), PV, PC do B e PT do B, dessa vez com ampla vantagem sobre os demais candidatos, obtendo 52,19% dos votos. Cabe destacar que Rio Grande foi o único município de médio porte a conseguir eleger prefeito no RS, considerando-se que se vivia a conjuntura de regressão democrática, antipolítica, antipetismo e crise do polo naval no município. Em 2020 a família Branco reassume prefeitura com vitória de Fábio Branco, do MDB polarizando a disputa com a representante do governo, Darlene Pereira, do PT. Foi o fim dos governos petistas e do OPP rio-grandino.

2.2.1.3 Sociedade Civil

Rio Grande tem um histórico de movimento sindical, originado em sua primeira fase de industrialização, assim como um movimento de associação de moradores consolidado, com criação da União das Associações de Bairro (URAB), em 1978. As associações, em sua maioria são objeto de disputa entre as forças políticas municipais, em sua maioria sob controle do MDB. Com movimento sindical forte nos setores em setores como de classes ligadas ao porto (portuários, estivadores, arrumadores) indústrias (alimentação, adubos, refino de petróleo), pesca, serviços (comerciário e bancários) e servidores públicos (em especial das categorias ligadas à área da educação, energia elétrica e saneamento), fazendo com que a cidade ainda mantenha a mobilização da sociedade civil. Nas disputas locais, o setor sindical tende a ser controlado por setores ligados ao PT, ainda que algumas categorias de trabalhadores, como os municipais, e do setor patronal sejam historicamente ligados às forças políticas do MDB, como o Centro de Diretores Lojistas, a Câmara de Comércio, o Centro das Indústrias e a Associação Rural.

Importante destacar o papel do Sindicato dos Metalúrgicos, o qual teve muita força exatamente no período analisado, uma vez que foi criado a partir da formação do Polo Naval na cidade, em 2010, e que chegou a ter 24 mil metalúrgicos no ano de 2013, em um momento de grande transformação social e econômica no município, o qual perdurou até 2017, como consequência da crise originada com a “Operação Lava-Jato”. Com relação à organização em cooperativas, apesar da existência de cooperativas na área da pesca e da agricultura, não representa uma característica relevante no que diz respeito à dinâmica social e possível caráter associativista que contribua com uma cultura de participação cívica a partir da cooperação.

2.2.1.4 Contexto Econômico

Rio Grande apresenta uma grande desigualdade social, apesar de possuir uma economia diversificada, com forte presença do setor da indústria química e de alimentos, setor portuário, pesca, agricultura, pecuária, serviços e comércio. Marcado por dois períodos de industrialização no século passado, Rio Grande atravessava um momento de estagnação econômica quando, como consequência do desenvolvimento da indústria naval no país e o descobrimento do pré-sal pela Petrobrás, é instalado o polo naval em Rio Grande e São José do Norte, com estaleiros voltados à construção de plataformas para extração de petróleo para a

Petrobrás. É neste cenário que ocorre a eleição de Lindenmeyer e a criação do OPP rio-grandino. Ao mesmo tempo é justamente o período de auge e declínio do Polo Naval¹⁷. Tal situação também afetou sobremaneira a arrecadação do município que contou com forte incremento¹⁸ a partir de 2011 e forte queda a partir de 2017¹⁹.

2.2.1.5 Contexto social

Por ser uma cidade com grande extensão de terra²⁰, com grande área urbana e rural, Rio Grande passa por um processo de expansão da área central ao longo do século XX, formando grandes regiões periféricas. Com loteamentos populares resultantes de diferentes políticas habitacionais das últimas décadas ou de processos de ocupação, tornou-se uma cidade marcada por um centro histórico e administrativo e cercado por grandes áreas periféricas, marcando seu caráter de grande desigualdade social com inúmeros problemas em termos de infraestrutura como garantia de qualidade de vida para a população. Cabe ainda destacar o movimento de migração que marcou o período analisado, em decorrência do polo naval, com a

¹⁷ Foram investimentos superlativos, feitos a partir de 2006, com a construção da plataforma P-53. Só a Petrobras investiu, em nove anos, R\$ 13 bilhões. A ativação do polo naval incluiu obras no dique seco, no estaleiro, na duplicação do cais e em outros serviços. Cidades quase siamesas, separadas apenas pelas águas da península, Rio Grande e São José do Norte tiveram geração de empregos, renda, aceleraram o comércio e os investimentos privados. E a arrecadação pública, na cidade rio-grandina, quase triplicou entre os anos de 2006 e 2017, passando de R\$ 83 milhões para R\$ 210 milhões. (DALTRO, 2018, não tem página).

¹⁸ No tocante à renda per capita, constatou-se que o Município de Rio Grande foi o mais afetado pelos investimentos. A presença da política de expansão dos investimentos no Polo Naval fez com que o PIB e o PIB per capita de Rio Grande fossem quase 40% maior no período de análise do que seriam caso a política de expansão não tivesse ocorrido. A rotatividade no mercado de trabalho do Município foi afetada em mais de 100% e o número de beneficiários do Bolsa Família reduziu-se em cerca 60%, sempre em relação ao cenário de não existência da política de expansão. (TEIXEIRA *et al.*, 2016, p.478).

¹⁹ A região Sul do Estado do Rio Grande do Sul, onde o polo naval foi instalado, caracteriza-se pelas grandes desigualdades sociais, poucas oportunidades de emprego, e, sobretudo, grandes dificuldades financeiras para os municípios, principalmente pela falta de investimentos e pela baixa atratividade para o setor empresarial, situação que contrasta com a observada na metade Norte do Estado, que apresenta uma indústria diversificada e consolidada, dando maior tranquilidade financeira aos seus municípios. O surgimento da referida política trouxe expectativa de reversão do quadro observado na metade Sul. Entretanto, com a queda do setor naval no Brasil, é provável que a região reviva um cenário recessivo, com escassas oportunidades de emprego e com ampliação das obrigações municipais, em decorrência de externalidades negativas que podem ser potencializadas, como aumento da violência, prostituição, subempregos, entre outros aspectos, influenciados pela fragilidade econômica da região, o que já vem sendo observado desde as reduções nas atividades do polo naval de Rio Grande, a partir de 2014. (LIMA *et al.*, 2018, p. 467)

²⁰ Extensão territorial de Rio Grande é de 2.698,077 km². Fonte: IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/panorama>. Acesso em: 17 jan. 2023.

chegada de mais de 20.000 de trabalhadores e trabalhadoras de outras regiões do país, modificando a dinâmica social da cidade.

2.2.2 O município de São Lourenço do Sul

2.2.1.1 Contexto geográfico e histórico

São Lourenço do Sul é uma cidade criada a partir da ocupação portuguesa das terras no entorno da Lagoa dos Patos no final do século XVIII²¹. Em 1858 inicia a chegada dos primeiros colonos alemães, marcando em definitivo o desenvolvimento econômico, social e cultural do município. Marcada por dois períodos distintos, São Lourenço é marcada pela organização coletiva, a partir do processo de imigração e agricultura familiar. Na década de 1970, com a mecanização das lavouras, se estende a produção a um modelo industrial, gerando êxodo rural. Tal situação se modifica com a criação da COOPAR²², retomando a cultura do cooperativismo na região. São Lourenço do Sul tem território de uma população de 43.111 habitantes²³, de acordo com o último censo, em 2010.

2.2.1.2 Contexto Político

A trajetória política de São Lourenço do Sul, a partir do processo de redemocratização também é marcada por períodos de mudanças partidárias e períodos de uma oscilação dos partidos à frente do governo municipal. O primeiro prefeito eleito é Ruhd Hübner, do PDS, em 1983. Em 1988, é eleito Sérgio Lessa, também do PDS. Temos assim, um período de redemocratização marcado por governos de caráter conservador e ligação política com o período da ditadura militar. Em 1992 é eleito Beto Grill, do PDT, empresário da região, rompendo com o ciclo conservador nos governos municipais. Derrotado nas eleições de 1992, em 1996 é eleito Dari Pagel, do PPB, retomando o período de governos de caráter conservador,

²¹ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-lourenco-do-sul/historico>. Acesso em: 17 jan. 2023.

²² COOPAR - Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul LTDA, fundada em 1992. A COOPAR envolve em torno de 5 mil famílias associadas, sendo a maior empresa hoje do município. Disponível em: <http://pomeranoalimentos.coop.br/sobre-a-coopar-pomerano/>. Acesso em: 17 jan. 2023

²³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-lourenco-do-sul/panorama>. Acesso em: 17 jan. 2023.

sendo reeleito pelo mesmo partido em 2000. Em 2004 é eleito Zé Nunes, do PT, sendo reeleito em 2008. Em 2012, é eleito Daniel Raupp, do PT, que havia sido vice-prefeito nos oito anos do governo de Zé Nunes. Em 2016 é eleito Rudinei Harter, do PDT, colocando fim aos 12 anos de governos petistas em São Lourenço do Sul, sendo reeleito em 2020. Com relação ao período analisado, Daniel Raupp, do PT, governou a cidade entre 2013 e 2016, e é advogado trabalhista, tendo iniciado sua carreira política no movimento estudantil nos anos 1980. Foi administrador do Porto de Pelotas no governo Olívio Dutra, entre 1999 e 2002, sendo candidato a deputado estadual em 2002. Entre 2005 e 2012 foi vice-prefeito de São Lourenço do Sul, atuando também como coordenador do OP de São Lourenço do Sul durante os 8 anos.

No primeiro ano de governo, em 2005, foi criado o OP de São Lourenço do Sul, com grande aprovação popular, o que rendeu uma reeleição em 2008 com 64,7% dos votos, e a eleição de seu sucessor em 2012. Diferente de Rio Grande que construiu coligação, com outros partidos do campo progressista, em São Lourenço do Sul, o PT sempre concorreu sozinho ao governo municipal. Percebe-se também uma força dos partidos de caráter conservador nos primeiros governos, com oscilação nos anos 1990 e um longo período de hegemonia petista, a qual permitiu a experiência de 12 anos de OP no município.

Assim como em 2012, a eleição de 2016 contou apenas com os dois mesmos candidatos, marcando assim um cenário de polarização. Da segunda vez a situação se inverteu e a vitória foi do candidato pedetista. Foi o fim dos governos petistas no município e do OP de São Lourenço do Sul.

2.2.2.3 Sociedade Civil

São Lourenço do Sul tem um histórico de organização em torno do associativismo rural local, como cooperativas e sindicatos ligados ao setor rural, com força dos sindicatos e organizações como Sindicato Rural de São Lourenço do Sul, de caráter patronal, e a COOPAR e o Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de São Lourenço do Sul, voltado aos pequenos produtores da região. A criação da COOPAR²⁴ é considerada um marco no que diz respeito à cultura associativa da região ao retomar elementos da

²⁴ Os trabalhos de Schneid (2021), Becker (2021) e Holz (2021), demonstram a reconfiguração recente em torno da COOPAR e as mudanças nas relações econômicas e sociais relacionadas à agricultura familiar, cooperativismo e permanência no campo.

cooperação a partir da agricultura familiar, embora seu caráter associativo venha perdendo força com a redução da participação dos agricultores nas tomadas de decisões da cooperativa (HOLZ, 2021). Destaca-se ainda a organização de sindicatos como na área rural e de servidores públicos. Cabe ainda ressaltar o papel importante do associativismo de comunidades religiosas de diferentes matizes (com destaque para protestantes luteranos, neopentecostais e católicos) como espaço de organização da sociedade civil, bem como a organização de comunidades quilombolas existentes na região. Dessa forma, destaca-se o papel atuante da sociedade civil por seu caráter associativo.

2.2.2.4 Contexto Econômico

São Lourenço apresenta uma economia fundada na produção agrícola, tendo como principal cultura a produção de fumo, milho, arroz e soja de tabaco em extensas áreas. Também é caracterizada por uma presença importante da agricultura familiar com pecuária e produtos agrícolas diversos, com papel importante do cooperativismo, os quais vem passando por momento de transformação. A Lagoa dos Patos contribui com a pesca e desenvolvimento do turismo na região.

2.2.2.5 Contexto social

São Lourenço do Sul pode ser analisada a partir de sua lógica da organização de sua produção agrícola, dividida em extensões de latifúndio e de pequenas propriedades de agricultura familiar, marcando assim também diferentes formas de organização social e econômica. Por outro lado, o setor urbano da cidade, marcado pelo comércio e serviços, marca a configuração social da cidade, assim como seu potencial turístico em torno da costa doce. Conforme já citado, a criação da COOPAR, em 1992, modificou a dinâmica social da cidade, a qual já se vê ameaçada pelo êxodo rural decorrente do desestímulo à permanência no campo, dessa forma enfraquecendo o caráter associativista e cooperativo da região. Cabe citar o impacto para a região de uma grande enchente (JORNAL ..., 2021) no ano de 2011, o qual gerou grande destruição na região, mas também de mobilização social na cidade.

2.2.3 Comparativo entre os municípios

Os dois municípios pertencem à mesma região do Estado do RS, motivo pelo qual foram escolhidos para a pesquisa para a presente tese, sendo assim experiências ao mesmo tempo muito próximas em termos políticos e espaciais, mas com diferenças nas suas características demográficas, econômicas e sociais. Enquanto Rio Grande é uma cidade essencialmente urbana, com mais de 96% da população na cidade, tendo a atividade portuária como sua principal economia, São Lourenço do Sul tem 44% da sua população vivendo no campo, representando a maior força da sua economia. Em decorrência de tais características, Rio Grande tem um perfil social com menor associativismo que São Lourenço do Sul, que ainda tem um forte peso do cooperativismo na sua configuração econômica e social. Em comum a atividade pesqueira e o turismo podem ser destacados como elementos importantes de ambos os municípios. A seguir, o quadro 1, com comparativo entre os dados demográficos e socioeconômicos dos dois municípios:

Município	Rio Grande	São Lourenço do Sul
Localização	Litoral Sul do Rio Grande do Sul	Litoral Sul do Rio Grande do Sul
População Total (2010)	197.228	43.111
População Urbana (2010)	189.472	24.234
População Rural (2010)	7.781	18.880
Superfície	2.698 km ²	2.036 km ²
Principal atividade econômica	Atividade portuária	Agricultura de fumo, milho, arroz e soja.
Sociedade civil	Associações, sindicatos, e organizações patronais	Cooperativas, associações, sindicatos e organizações patronais
Partido do Executivo (2013-2016)	PT (Partido dos Trabalhadores) Frente Popular	PT (Partido dos Trabalhadores)
Número total de eleitores (2016)	154.595	35.937
PIB (2019)	R\$ 1.266.139	R\$ 10.687.204

Quadro 1 - Quadro comparativo características demográficas e socioeconômicos de Rio Grande e São Lourenço do Sul

Fonte: Elaboração pelo autor, 2022.

2.2.4. O OPP de Rio Grande

Com a eleição de Alexandre Lindenmeyer, do PT, em 2012, a implementação de instituição participativa passa a ser discutida. A partir de iniciativa do executivo municipal, em 2013 é criado o Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo Popular (GTIOPP), oficializado em maio de 2014, juntamente com o regimento interno do OPP, com publicação do decreto 12.756/2014 (RIO GRANDE, 2015). O GTIOPP era formado por representantes do governo municipal e representante da sociedade civil. Na prática era um grupo do governo, o qual planejava e coordenava as ações do OPP.

O OPP de Rio Grande foi uma experiência de participação democrática local através da construção de instituição participativa de baixo para cima, seguindo moldes de outras experiências de OP, como de Porto Alegre e Canoas. Como princípios fundamentais, o OPP de Rio Grande fundamenta-se na valorização da democracia e participação popular; no caráter educativo da participação acerca da gestão pública, do orçamento e da democracia; e na promoção da cidadania coletiva (RIO GRANDE, 2015). Como objetivos, o OPP rio-grandino buscava: apresentar a forma de composição do orçamento municipal; prestar contas à população; promover a transparência administrativa da gestão dos recursos públicos; estabelecer prioridades do orçamento com a comunidade e; elaborar o orçamento anual de acordo com a indicação da participação popular (RIO GRANDE, 2015). Destaca-se, também a não institucionalização do OPP no município, que funcionou entre 2014 e 2020 a partir de decreto municipal e regimento interno do OPP.

2.2.4.1 Estrutura e funcionamento do OPP de Rio Grande

Uma vez, instituído, em 2014 iniciou-se o primeiro ciclo (2014/2015) do OPP, o qual contava com o GTIOPP como instância de planejamento e organização, determinado pelo prefeito por decreto; as assembleias regionais, com divisão em 19 regiões e assembleia de moradores de rua; o Fórum de Delegados do OPP (FODOPP), com o conjunto de delegados eleitos nas assembleias e; a Comissão de Monitoramento do OPP, instância de planejamento e deliberação do OPP, com participação paritária de delegados e representantes do governo. Podemos visualizar a estrutura do OPP de Rio Grande através do organograma a seguir:

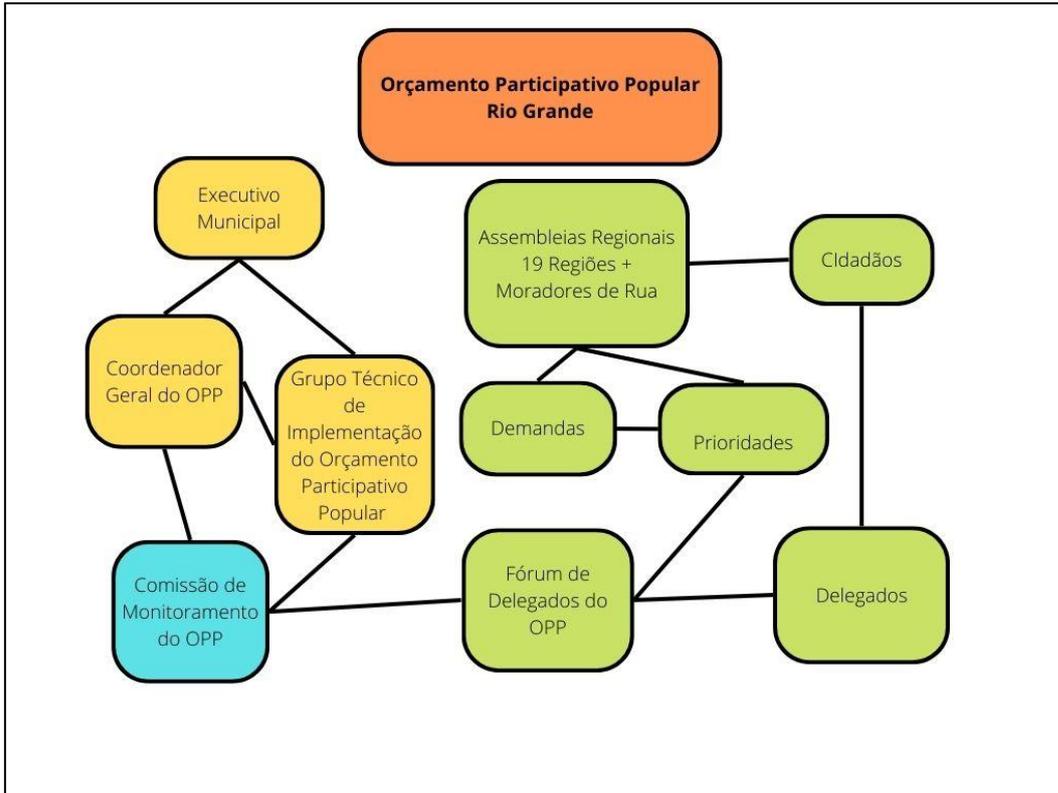


Figura 2 - Organograma do OPP de Rio Grande
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

A comunidade participava através das assembleias regionais, divididas em 19 regiões e a assembleia de moradores de rua (RIO GRANDRE, 2015). Tinha direito a participar, cidadãos maiores de 16 anos e eleitores, com função de levantar demandas da população, votar as prioridades e eleger delegados regionais, na proporção de 1 delegado a cada 50 pessoas e, a partir de 50, mais 1 delegado a cada 25 pessoas na assembleia. A participação média da população em assembleia no primeiro ciclo foi de 30 pessoas por assembleia²⁵, fazendo com que se adotasse um mínimo de 2 delegados por região. Uma vez levantadas as demandas, os serviços eram encaminhados às secretarias executoras e os investimentos eram votados para definir a prioridade. Os participantes das assembleias votavam separadamente em cédulas, escolhendo 3 prioridades de investimento entre as propostas elencadas e a partir do Plano Plurianual (PPA), tendo espaço livre para indicação de outra prioridade que não estivesse contemplada. A demanda mais votada, definida como prioridade da região, teria caráter obrigatório para sua execução por parte do governo municipal no

²⁵ Por não haver mais registro da participação em assembleias, o número aproximado de participantes foi informado pela coordenação do OPP no período e nos serve apenas como uma aproximação e não como um dado concreto.

exercício do ano seguinte (RIO GRANDRE, 2015). Uma vez indicada a fonte de recursos orçamentários destinados à participação popular, serão executados de acordo com a ordem definida nas Assembleias Regionais. A execução das prioridades ocorria ainda de acordo com a viabilidade técnica, financeira e legal analisadas pelas secretarias executoras (RIO GRANDE, 2015).

As assembleias regionais também eram espaço para retorno do governo e delegados para prestação de contas acerca das demandas e prioridades de cada região. Por sua vez, o Fórum de delegados (FODOPP) era composto por delegados eleitos e como tarefa deveriam apresentaras demandas de sua região ao Fórum, auxiliar na organização das demandas para encaminhamento à CMOPP, acompanhar as votações na Câmara de Vereadores referentes à LDO e LOA e zelar pela manutenção do OPP (RIO GRANDRE, 2015). Uma vez encaminhadas ao CMOPP e deste para o executivo, a construção da peça orçamentária e sua defesa na Câmara de Vereadores não incluía os participante e delegados do OPP. Por sua vez, a Comissão de Monitoramento do OPP (CMOPP) tinha caráter propositivo e deliberativo para assuntos do OPP, como a elaboração do regimento da CMOPP, organização das prioridades de investimentos e elaboração do Relatório das Prioridades de Investimentos para composição da Lei Orçamentária Municipal, a LOA. De composição paritária em igual número de membros da comunidade e do executivo, era composto por 10% dos delegados, que eram eleitos no Fórum de delegados (FODOPP) (RIO GRANDRE, 2015).

A escolha das demandas prioritárias se dava a partir de 13 eixos temáticos (RIO GRANDRE, 2015): Cidadania e Assistência Social; Cultura; Desenvolvimento Econômico e Inovação Tecnológica; Desenvolvimento primário, agricultura e pesca; Educação; Habitação; Infraestrutura e Serviços Urbanos; Meio Ambiente; Mobilidade Urbana e Acessibilidade; Relações Institucionais; Saúde; Segurança Pública; Turismo, Esportes e Lazer. Em 2016, com a crise econômica no país e, em especial, em Rio Grande, decorrente do fechamento do polo naval, há o contingenciamento de 50% do orçamento municipal por parte da prefeitura (RIO GRANDE, 2016), afetando o funcionamento do OPP. Sem capacidade de investimentos muda o cenário da participação. O prefeito é reeleito em 2016, oficialmente o OPP tem continuidade, mas passa a sofrer alterações.

Com cerca de 90% das prioridades atendidas nos ciclos de 2014/2015 e 2015/2016²⁶ começa a sofrer alterações a partir de 2017. Em 2017 o decreto nº 14.824 (RIO GRANDE, 2017a) reduz o número de regiões, passando para 11 regiões + moradores de rua, buscando melhor adequação entre a divisão regional do OPP e das secretarias executoras. Também em 2017, o decreto 14.857/17 (RIO GRANDE, 2017b) – retira a inclusão e hierarquização de prioridades das assembleias. Dessa forma diminui o potencial do OPP, sendo apenas espaço de discussão e prestação de contas, além do funcionamento das Comissões de Acompanhamento de Obras (CAPS), que garantiam a participação popular na fiscalização e acompanhamento de obras públicas. Da mesma forma seguiu o funcionamento do “Gabinete Aberto”, no qual o prefeito atendia em seu gabinete a população rio-grandina e o “Rio Grande Decide”, com espaço para votação da população no site da prefeitura acerca de decisões de políticas públicas a serem elaboradas, mas sem alcançar um grande engajamento da comunidade.

Dessa forma, se tem o início do fim do OPP de Rio Grande. Uma espécie de desdemocratização²⁷, que será finalmente encerrada com a eleição de 2020 e o governo de Fábio Branco a partir de 2021 que não mantém o OPP e nenhuma outra instituição participativa na gestão municipal. Destaca-se ainda que não houve reação ou manifestação pública após o encerramento do OPP rio-grandino. Cabe ressaltar o fato de ser este um momento marcado pela pandemia de COVID-19, o que fez com que o tema do OPP não se colocasse como uma preocupação relevante naquele momento para a comunidade de Rio Grande.

2.2.5. O OP de São Lourenço do Sul

Com a eleição de Zé Nunes, do PT, em 2004, no ano seguinte foi implementado o OP em São Lourenço do Sul, através do decreto nº 2.647, de 2005, que institui o OP e criou o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC), órgão responsável pela condução do processo do OP e coordenado pelo vice-prefeito Daniel Raupp (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2005b). O OP de São Lourenço do Sul foi uma experiência de participação democrática local através da construção de instituição participativa de baixo para cima, seguindo moldes de outras experiências de OP, especialmente o de

²⁶ Por falta de documentação, esta é informação aproximada fornecida por membros do executivo local.

²⁷ Como analisam Siqueira e Marzulo (2021) ao tratarem do OP de Porto Alegre.

Porto Alegre. A partir da criação de uma comissão para formatar o projeto de regimento para organização e funcionamento do Orçamento Participativo, no decreto nº 2.604/05 (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2005a). Como princípios, foram considerados: a máxima transparência e participação dos cidadãos na aplicação dos recursos públicos; o estímulo à participação direta das organizações da sociedade civil e dos cidadãos nas ações do governo; o reconhecimento internacional do OP como método de transparência na gestão pública.

Como objetivos, o OP de São Lourenço do Sul buscava: estabelecer parcerias entre a comunidade e a Prefeitura; informar permanentemente a comunidade sobre a realidade financeira do município e a execução do plano de investimentos e serviços, organizar a comunidade para definir investimentos e debater temas estratégicos para o município; estimular a discussão e a informação sobre as políticas públicas do Município e; fortalecer e estimular as organizações sociais do Município (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2005b).

2.2.5.1. Estrutura e funcionamento do OP de São Lourenço do Sul

Ao longo de seus 11 anos de funcionamento, o OP de São Lourenço do Sul manteve o método de funcionamento, sendo o Regimento Interno construído pelo Conselho do OP em 2009 (SÃO LOURENÇO, 2009). Uma vez, instituído, em 2005, o OP lourenciano manteve seu funcionamento anual, não apenas como espaço de escolha de prioridades e conselheiros, mas na discussão acerca da peça orçamentária do município, que ficava a cargo do Conselho Municipal do Orçamento Público (CMOP), composto por membros do executivo municipal e conselheiro do OP, sendo a instância máxima do OP de São Lourenço do Sul. O Gabinete de Relações Comunitárias, coordenado pelo vice-prefeito, era instância de planejamento e organização, determinado pelo prefeito por decreto (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2005b). As assembleias regionais populares, com divisão em 10 regiões, além das demandas e eleição de prioridades, elegiam os conselheiros, que formavam os Conselhos Regionais do OP (CROPs) e compunham o Conselho do OP (COP), juntamente com o vice-prefeito e o Gabinete de Relações com a Comunidade. A partir de 2013, o prefeito Daniel Raupp assumiu a tarefa de participar do Conselho do OP. Assim como Rio Grande, durante os 11 anos do OP de São Lourenço do Sul, ele não foi institucionalizado, funcionando a partir de decreto municipal e regimento interno do

OP, conforme citado acima. Podemos visualizar a estrutura do OP de São Lourenço do Sul através do organograma abaixo:

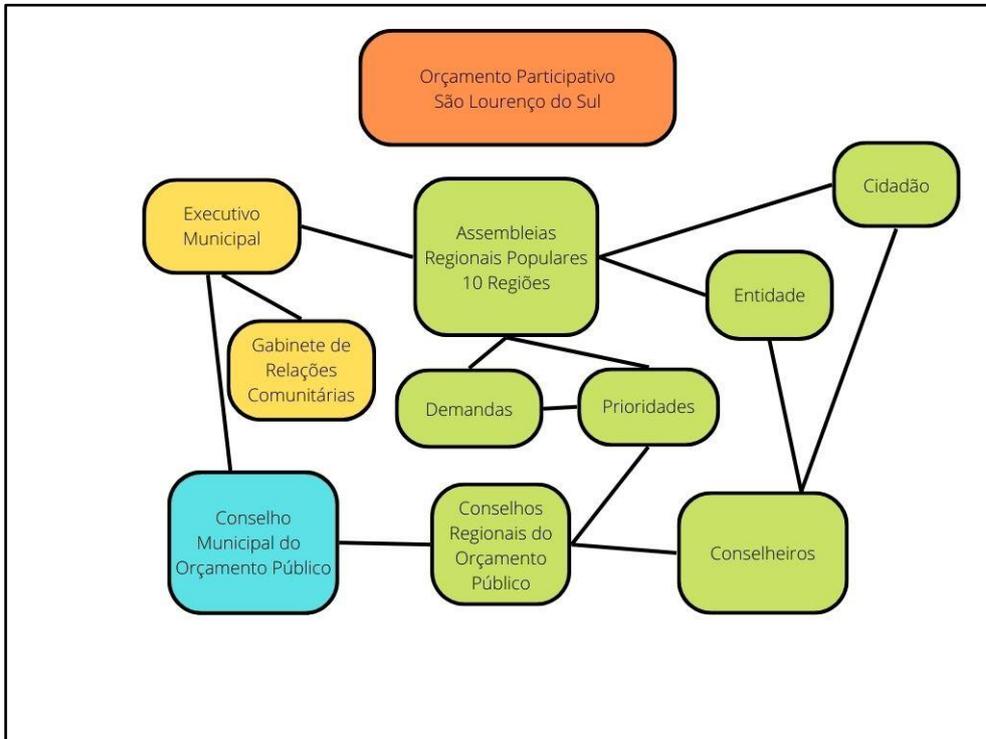


Figura 3 - Organograma do OP de São Lourenço do Sul
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

As assembleias regionais em suas 10 regiões, com participação de cidadãos maiores de 16 anos e eleitores, tinham tarefa de levantar demandas da população, definir prioridades e eleger conselheiros, na proporção de 1 delegado a cada 30 pessoas na assembleia, ou representação de organizações da sociedade civil, com formação de chapa de entidades da região, sendo duas votações distintas, com a possibilidade de cada CROP ter até seis representantes de entidades. Dessa forma, diferente de Rio Grande, o OP de São Lourenço do Sul valorizou o caráter associativo prévio do município, considerando a importância das entidades como forma de representação da comunidade no OP. A participação média da população em assembleia nos primeiros anos foi de 200 pessoas, número que foi decaindo ao longo dos 11 anos do processo²⁸. Uma vez levantadas, as demandas investimentos eram votadas para definir a prioridade. As duas demandas mais votadas, definidas como

²⁸ Por não haver mais registro da participação em assembleias, o número aproximado de participantes foi informado pela coordenação do OP no período e nos serve apenas como uma aproximação e não como um dado concreto.

prioridades da região, teriam caráter obrigatório para sua execução por parte do governo municipal no exercício do ano seguinte. A definição das demandas prioritárias se dava a partir de eixos temáticos, de acordo com regimento interno do OP²⁹, a partir dos quais se definem e se votam as prioridades de cada região. Um outro ponto que diferencia os dois modelos de OP, como parte do Conselho do Orçamento Público (COP) é o envolvimento do OP e seus conselheiros em todo processo de construção da peça orçamentária, inclusive na defesa da LOA na votação na Câmara de Vereadores.

Entre o Conselho do Orçamento Público (COP) e as assembleias, havia os Conselhos Regionais do OP, com a tarefa de organizar as demandas prioritárias e fazer a intermediação entre comunidade e COP, de acordo com estabelecido no art. 7º³⁰. Esta esfera organizativa e deliberativa regional não existia no OP de Rio Grande e pode contribuir com maior envolvimento por parte da comunidade.

Por sua vez, o Conselho do Orçamento Público (COP), tinha como atribuições, conforme artigo 10º do regimento interno, propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias do orçamento público, acompanhar as discussões com a comunidade e fiscalizar a elaboração e execução do Plano de Investimentos (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2009). Já o artigo 11º define a formação do COP, com Coordenador e secretário de cada Conselho Regional do Orçamento Público Municipal e três representantes do poder Executivo Municipal, que compõe a coordenação vinculada ao gabinete do Prefeito. Os representantes da administração Municipal não tinham direito a voto. Este modelo permaneceu e foi dessa forma que o OP de São Lourenço do Sul funcionou no governo de Daniel Raupp, entre os anos de 2013 e 2016, caracterizando-se por uma

²⁹ Temáticas: Educação, Cultura, Esporte, Saúde, Assistência Social, Habitação, Infraestrutura Urbana, Infraestrutura Rural, Desenvolvimento Econômico, Gestão Ambiental. Em São Lourenço do Sul, Regimento interno do OP, 2009. Lista de temáticas do Orçamento Participativo (Anexo x). (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2009)

³⁰ Art. 7º - Os conselhos regionais possuem caráter organizativo e consultivo e terão por objetivo e função através de seus conselheiros: a) Organizar e informar a comunidade sobre as reivindicações e mobilização dentro do processo do orçamento participativo; b) Acompanhar e fiscalizar os projetos, serviços e obras, indicados no plano de investimentos, desde a elaboração do projeto até a conclusão; c) Organizar o levantamento das reivindicações da comunidade que compõe a região; d) Opinar sobre a atuação do Conselho Municipal do Orçamento - COP; e) Controlar e cobrar as faltas dos conselheiros. f) Informar e divulgar junto à comunidade os assuntos tratados no CROP. g) Deliberar sobre alterações referentes ao regimento interno e divisão regional, em assembleias gerais do conselho. h) Estimular a participação da população da região no processo do orçamento participativo; i) Conhecer, respeitar e defender o regimento interno. j) Deliberar pela demanda nas temáticas definidas pelas assembleias populares. (SÃO LOURENÇO DO SUL, 2009).

participação efetiva da comunidade até o ano de 2015. Desde sua instalação em 2005 e permanecendo entre 2013 e 2016, o OP de São Lourenço do Sul pode ser percebido como uma política central de governo, contando com efeito relevante da vontade política do executivo, para além da capacidade de executar as demandas prioritárias do OP. A busca por investimentos externos a partir do OP também foi um fator que contribuiu para seu funcionamento.

Cabe destacar outras formas de participação em São Lourenço do Sul no período analisado: Pavimentação comunitária (PAC); os conselhos locais de saúde, que regiam os postos de saúde e; os conselhos gestores com participação efetiva no OP. Nos últimos anos do OP, o caráter coletivo e cooperativo parece ter perdido força, provavelmente como consequência do avanço da razão neoliberal, do conservadorismo, da criminalização do Partido dos Trabalhadores, acarretando na derrota eleitoral do partido em 2016. Neste mesmo ano o Ministério Público Federal impediu a ocorrência do OP, o qual poderia servir como instrumento de campanha eleitoral, enfraquecendo o processo, o qual contou apenas com reuniões regionais de prestação de contas. Cabe ressaltar que, diferente de Rio Grande, São Lourenço do Sul, desde 2005 até 2016, teve o Orçamento Participativo como eixo central na elaboração de políticas públicas na gestão municipal, o que fortaleceu o processo garantindo sua manutenção por 12 anos.

2.2.6. Comparativo entre os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul

Como forma de buscar verificar pontos em comum e de diferenciação entre os dois processos de Orçamento Participativo, podemos tratar inicialmente das semelhanças. São cidades de uma mesma região do estado do Rio Grande do Sul, com governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, com vontade política dos governos para implementação e manutenção dos processos de participação local, ainda que com diferenças. O formato dos OPs tem suas semelhanças por seguir alguns princípios do OP, como 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembleias regionais, conselhos etc.), combinando-se aí métodos de democracia participativa; 3) auto regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol

das populações mais carentes (AVRITZER; NAVARRO, 2003, p. 14). Abaixo o quadro descritivo com as principais características dos dois OPS:

Fatores relacionados ao processo de participação	OP São Lourenço do Sul	OPP Rio Grande
Origem do processo	Vontade política do executivo	Vontade política do executivo
Período de funcionamento	2005-2016	2014-2020
Partido Político que instituiu o OP	Partido dos Trabalhadores (PT)	Partido dos Trabalhadores (PT), (Frente Popular PT/PSB/PPL/PSC)
Divisão da cidade	10 Regiões	19 Regiões + Moradores de rua
Regras de Participação	Maiores de 16 anos, eleitores; Membros do executivo não tem direito a voto.	Maiores de 16 anos, eleitores; Membros do executivo não tem direito a voto.
Princípios fundamentais	1. a máxima transparência e participação dos cidadãos na aplicação dos recursos públicos; 2. o estímulo à participação direta das organizações da sociedade civil e dos cidadãos nas ações do governo; 3. o reconhecimento internacional do OP como método de transparência na gestão pública.	1. Valorização da democracia e participação popular; 2. Aprendizado acerca da gestão pública, do orçamento e da própria democracia; 3. Promoção da cidadania coletiva, oportunizando a cogestão e controle social na aplicação do recurso público entre cidadãos e Poder Executivo Municipal.
Objetivos	1. Estabelecer parcerias entre a comunidade e a Prefeitura; 2. Informar permanentemente a comunidade sobre a realidade financeira do município e a execução do plano de investimentos e serviços; 3. Organizar a comunidade para definir investimentos e debater temas estratégicos para o município. 4. Estimular a discussão e a informação sobre as políticas públicas do Município; 5. Fortalecer e estimular as organizações sociais do Município.	1. Apresentar a forma de composição do orçamento municipal; 2. Prestar contas à população; 3. Promover a transparência administrativa da gestão dos recursos públicos; 4. Estabelecer prioridades do orçamento com a comunidade; 5. Elaborar o orçamento anual de acordo com a indicação da participação popular.
Formas de representação	Individual ou por entidade	Individual
Institucionalização da proposta	Regimento interno e decreto municipal	Regimento interno e decreto municipal

Fatores relacionados ao processo de participação	OP São Lourenço do Sul	OPP Rio Grande
Instâncias do Orçamento Participativo	1. Assembleias regionais populares; 2. Conselho regional do Orçamento Público - CROP 3. Conselho municipal do orçamento Público-COP	1. O Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo Popular - GTIOPP; 2. As Assembleias Regionais; 3. O Fórum de Delegados do OPP - FDOPP; 4. A Comissão de Monitoramento do OPP- CMOPP.

Quadro 2 - Comparativos entre o OP de São Lourenço do Sul e o OPP de Rio Grande
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Além das peculiaridades locais, das características de cada cidade, dos diferentes estruturas e formas de participação entre os OPs, podemos destacar o momento de criação e consolidação dos processos, sendo que São Lourenço do Sul inicia seu OP em momento de ampliação democrática no país e Rio Grande, nove anos depois, já em um momento de regressão democrática. Outra característica importante que diferencia os modelos de Orçamento Participativo analisados, que é a eleição de representantes das comunidades, diferenciando as formas de representação e a relação do processo de participação a partir do governo municipal e a sociedade civil de cada município. O OP de São Lourenço do Sul permitia duas lógicas simultâneas de representação formando os Conselhos Regionais do Orçamento Participativo (CROP) formado por até seis representantes de entidades da região e conselheiros eleitos individualmente. Dessa forma, o OP de São Lourenço do Sul buscou valorizar a sociedade civil do município e, ao mesmo tempo, utilizando a rede de associativismo local a favor da consolidação do OP. Uma sociedade civil atuante é característica fundamental para um bom funcionamento de processos democráticos participativos, pois além de permitir uma cultura participativa, coletivista e cooperativa prévia, não são percebidas como lógicas de participação concorrentes, mas sim colaborativas, permitindo um movimento de valorização mútua entre OP e sociedade civil lourenciana.

Já o OPP de Rio Grande permitia a eleição de delegados apenas a partir da região de moradia, considerando a representação individual, sendo dois delegados até 50 participantes na assembleia regional e mais um a cada mais 25 participantes. Assim, o OPP de Rio Grande não se valeu de estrutura associativa prévia, como associações de bairro, associações de classe, cooperativas, entidades religiosas ou educacionais, sindicatos e movimentos sociais, marcando uma outra forma de relação entre o Orçamento Participativo e a sociedade civil rio-grandina.

No caso de São Lourenço do Sul, com a derrota eleitoral do PT em 2016 o Orçamento Participativo deixou de funcionar, enquanto em Rio Grande, mesmo com a reeleição petista em 2016, o Orçamento Participativo Popular foi perdendo força, mantendo apenas as comissões de acompanhamento de projetos (CAPs) e as assembleias de prestações de contas até 2020, quando o PT foi derrotado nas eleições municipais e o OPP deixou de funcionar. Em ambos os casos o fim do Orçamento Participativo não resultou em qualquer tipo de mobilização ou defesa do processo participativo por parte da sociedade civil dos municípios, o que fez com tivessem um fim silencioso.

3 Capítulo 2 – Desdemocratização no Brasil, participação cívica e Orçamento Participativo

A erosão democrática que tem caracterizado o Brasil e diversos outros países na última década é um processo multifacetado, com diferentes origens, efeitos e perspectivas de análise. Para os objetivos da presente tese, trataremos das características do processo regressão da democracia brasileira e seus possíveis efeitos deletérios para a participação democrática ao fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs. Para tanto, abordaremos o processo de desdemocratização no Brasil a partir das abordagens de Leonardo Avritzer (2018, 2019) e o conceito de “pêndulo democrático” no Brasil e Luis Felipe Miguel (2019, 2022) e a compreensão do “colapso da democracia no Brasil” em sua condição de país da periferia capitalista, marcado pela desigualdade. Para abordar o tema da participação cívica como elemento importante para a democracia e para processos de participação democrática local, partiremos da perspectiva de Robert Putnam (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 2006). Como forma de compreender a lógica de funcionamento dos OPs, utilizaremos o conceito de “instituições participativas de baixo para cima”, a partir de Avritzer (2008). Para contribuir com a análise proposta serão destacados os seguintes elementos: 1. o pêndulo democrático e sentimento de antipolítica; 2. o *impeachment* como golpe na democracia; 3. participação cívica e círculo vicioso de autoritarismo e; 4. instituições participativas de baixo para cima e desenho participativo interativo.

3.1. Desdemocratização brasileira no século XXI

Para compreendermos o processo de crise da democracia brasileira no período analisado, entre 2013 e 2016, inicialmente iremos situar o tema a partir dos conceitos de pós-democracia e desdemocratização. A situação política brasileira dos últimos anos pode ser compreendida como pós-democrática em seu sentido dado

originalmente por Rancière³¹, em 1995, de impossibilidade de igualdade, assim como por Crouch³², em 2004, que situa a pós-democracia como uma característica temporal, mas também qualitativa, na qual características democráticas convivem com características não democráticas. O esvaziamento de espaços e formas de participação democrática passa a ser uma das características desse momento, bem como a perspectiva autoritária de governos e de relações sociais. A compreensão de democratização e desdemocratização construídas por Tilly³³ também contribuem com a compreensão da conjuntura brasileira de erosão democrática. Para Tilly, o enfraquecimento das redes de confiança, o insulamento de processos políticos em relação às desigualdades, e o aumento da autonomia de centros de poder em relação a processos políticos públicos são os elementos que marcam o processo de desdemocratização.

Em diferentes perspectivas de análise, podemos destacar os trabalhos que buscam analisar os processos recentes de desdemocratização, em especial no Norte

³¹ Entre diferentes pontos tratados na obra “o desentendimento”, Rancière nos traz ainda uma reflexão sobre a democracia e o que designa como pós-democracia, entendida como uma democracia consensual, fazendo desaparecer a “aparência conturbada e perturbadora do povo”, impedindo a ocorrência do “dano” e, por consequência, da política. Pós-democracia é compreendida como “um modo de identificação, entre os dispositivos institucionais e a disposição das “partes” e das partes da sociedade, apto a fazer desaparecer o sujeito e o agir próprio da democracia”. (RANCIÈRE, 1996, p. 113)

³² Para Crouch a pós-democracia designa o momento de um sistema democrático, mas extremamente debilitado e muito se deve à colonização da política pela economia. De acordo com Crouch, “*Si sólo disponemos de dos conceptos, democracia y no democracia, no podemos llegar muy lejos en la discusión sobre la salud de la democracia. El concepto de posdemocracia nos ayuda a describir aquellas situaciones en las que el aburrimiento, la frustración y la desilusión han logrado arraigar tras un momento democrático, y los poderosos intereses de una minoría cuentan mucho más que los del conjunto de las personas corrientes a la hora de hacer que el sistema las tenga en cuenta; o aquellas otras situaciones en las que las élites políticas han aprendido a sortear y a manipular las demandas populares y las personas deben ser persuadidas para votar mediante campañas publicitarias. No podemos calificar esta situación como no democrática, pero es evidente que describe un período en el que hemos llegado al otro extremo de la parábola democrática. Existen numerosos indicios de que esto está ocurriendo en las sociedades avanzadas contemporáneas, y todos ellos prueban que cada vez nos alejamos más del ideal máximo de la democracia para acercarnos al modelo posdemocrático.*” (CROUCH, 2004, p. 35)

³³ Charles Tilly estabelece três grupos principais de mudança, os quais será base para análise ao longo de toda obra e que são relevantes como modelo de análise acerca da democratização e desdemocratização: “os principais processos na promoção da democracia, em todos os períodos, consistem na crescente integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, no crescente insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e na autonomia decrescente dos principais centros de poder em relação aos processos políticos públicos”. (TILLY, 2013, p. 37)

global, como os trabalhos de Levitsky e Ziblatt³⁴, Yascha Mounk³⁵, Marc Lilla³⁶, com olhares voltados à erosão democrática resultante de um avanço do “populismo”³⁷, questão que é discutida por Chantal Mouffe³⁸ para compreender a desdemocratização; e ainda a desdemocratização como resultante do avanço de uma

³⁴ Para Levitzky e Ziblatt (2018) a crise se dá a partir do crescimento do populismo, seja ele de direita ou de esquerda, tendo como principais exemplos o caso da Venezuela e dos Estados Unidos. As instituições que deveriam garantir a democracia não dão conta de cumprir seu papel de “guardiões”, em especial os partidos políticos. O aumento da intolerância reduz a “reserva institucional”, o respeito às regras do jogo democrático. A análise fundada na perspectiva consensual de democracia, bem como centrada no papel das instituições, ainda que valorize as normas informais da sociedade como forma de barrar o populismo que ameaça à democracia. Um grande dificultador é a demora para se perceber a ameaça à democracia, pois não se dá em momentos claros e únicos, como golpe militar, mas sim um processo de erosão da democracia. Os autores propõem um teste que estabelece o limite possível para a democracia, iniciando por isolar extremistas populares, mantendo-os fora da disputa eleitoral. Se isto não funcionar, cabe garantir que este governante não subverta as instituições democráticas. É lamentável e trágico ter que lutar contra alguém eleito democraticamente e que tenta destruir a democracia. De acordo com os autores, “o paradoxo trágico da via eleitoral para o autoritarismo é que os assassinos da democracia usam as próprias instituições da democracia - gradual, sutil e mesmo legalmente – para matá-la.” (LEVITZKY; ZIBLATT, 2018, p. 19)

³⁵ Yascha Mounk (2018) destaca o avanço do populismo como resposta a um momento de “incerteza radical” causada pela descrença na política, na reação ao pluralismo e no uso da internet como ferramenta política. Esse cenário possibilitaria o surgimento de “democracias iliberais” ou “democracias sem direitos” – ampliação dos poderes do executivo ou restrição dos direitos de minorias - e de “liberalismos antidemocráticos” ou “direitos sem democracia” – com manutenção do poder das elites e ampliação das desigualdades. O sério risco em que se encontra a democracia liberal passa por instabilidade ideológica, com fragilidade no sistema moral. Mounk nos alerta para o necessário combate a essa fragilidade das bases morais: “Mas uma coisa é evidente: as mídias sociais só tiveram um impacto tão corrosivo na democracia liberal porque as bases morais do nosso sistema político são muito mais frágeis do que imaginávamos. Portanto, quem quiser contribuir para a revitalização da democracia liberal terá de ajudar a reconstruí-la sobre alicerces ideológicos mais estáveis”. (MOUNK, 2018, p. 299)

³⁶ Para Mark Lilla (2018), a origem da crise democrática e ascensão da extrema-direita nos EUA estaria na falta de uma visão hegemônica no liberalismo norte-americano com a falta de articulação entre as chamadas “políticas identitárias”. A dispersão das pautas da esquerda a tornaria incapaz de perceber o todo, ao mesmo tempo incentivando uma polarização política com a direita conservadora e sem unidade para lutar contra ela. De acordo com Lilla, “numa democracia, a única maneira de defendê-las a sério – e não fazer gestos vazios de reconhecimento e “celebração” – é ganhar eleições e exercer o poder no longo prazo, em todos os níveis de governo. E o único jeito de conseguir isso é ter uma mensagem com apelo para o maior número possível de pessoas e assim uni-las. O liberalismo identitário faz exatamente o oposto (LILLA, 2018, p. 16).

³⁷ Cabe esclarecer que muitos autores trabalham o conceito de populismo de maneira pejorativa, sem defini-lo com precisão. Uma definição mais precisa e adequada do conceito de populismo, compreendido como uma configuração política de formação de um nós e eles na disputa por hegemonia, é trabalhada por Ernesto Laclau (2013).

³⁸ Com foco da análise da crise democrática na noção de populismo, Chantal Mouffe (2019), percebe o populismo como uma configuração política e não como uma disfunção democrática. Ao analisar principalmente os países da Europa ocidental, identifica que vivemos um “momento populista” a partir da crise de 2008. O momento populista demarca claramente as fronteiras políticas, apontando a um “retorno do político após anos de pós-política”. Para Mouffe, “é necessário estabelecer uma fronteira política, e o populismo de esquerda, entendido como uma estratégia discursiva de construção da fronteira política entre “o povo” e “a oligarquia”, constitui, na conjuntura atual, o tipo necessário de política para recuperar e aprofundar a democracia” (MOUFFE, 2019, p. 25)

racionalidade neoliberal está presente nos trabalhos de Wendy Brown³⁹ e Pierre Dardot e Christian Laval⁴⁰. Em comum, os autores percebem o processo de erosão da democracia a partir das suas próprias estruturas, sem a necessidade de ruptura radical com uso da força, como os golpes de Estado. Outro ponto em comum é a análise feita a partir dos países do Norte global, principalmente os EUA como a principal referência. Assim como alerta Ballestrin (2018) acerca da necessidade de uma crítica democrática a partir do Sul global, considerando, entre outros aspectos, as desigualdades e a força desdemocratizante do neoliberalismo⁴¹, Luis Felipe Miguel

³⁹ Wendy Brown (2019) percebe um grave processo de desdemocratização. Para ela razão neoliberal é antidemocrática, fundada na destruição de qualquer possibilidade de coletividade, minando assim as bases necessárias para a democracia. Brown também vê na igualdade a condição necessária para a democracia: “a igualdade política é a base da democracia. Todo o resto é opcional – das constituições à liberdade pessoal, de determinadas formas econômicas às instituições políticas específicas. Somente a igualdade política assegura que a composição e o exercício do poder político sejam autorizados pelo todo e sejam de responsabilidade do todo. Quando a igualdade política está ausente, seja por exclusões ou privilégios políticos explícitos, pelas disparidades sociais ou econômicas extremas, pelo acesso desigual ou controlado ao conhecimento, ou pela manipulação do sistema eleitoral, o poder será inevitavelmente exercido por e para uma parte, em vez do todo. O *demos* deixa de governar”. (BROWN, 2019, p. 33)

⁴⁰ Os franceses Dardot e Laval (2016) alertam para o impacto do neoliberalismo ao fazer com que estejamos rumando a um período pós-democrático: “O acúmulo de tensões e problemas não resolvidos, o reforço de tendências desigualitárias e desequilíbrios especulativos preparam dias cada vez mais difíceis para as populações. No entanto, o caráter sistêmico do dispositivo neoliberal torna qualquer inflexão das políticas conduzidas muito difícil, ou mesmo impossível, no próprio âmbito do sistema. Compreender politicamente o neoliberalismo pressupõe que se compreenda a natureza do projeto social e político que ele representa e promove desde os anos 1930. Ele traz em si uma ideia muito particular da democracia, que, sob muitos aspectos, deriva de um antidemocratismo: o direito privado deveria ser isentado de qualquer deliberação e qualquer controle, mesmo sob a forma do sufrágio universal. Essa é a razão pela qual a lógica não controlada de autofortalecimento e radicalização do neoliberalismo obedece, hoje, a um cenário histórico que não é o dos anos 1930, quando ocorreu uma revisão das doutrinas e das políticas do “laissez-faire”. Esse sistema fechado impede qualquer autocorreção de trajetória, em particular em razão da desativação do jogo democrático e até mesmo, sob certos aspectos, da política como atividade. O sistema neoliberal está nos fazendo entrar na era pós-democrática. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 8)

⁴¹ De acordo com Ballestrin (2019): “Ao longo do século XX, a literatura hegemônica da ciência política delimitou e restringiu o sentido da política e da democracia. Tratou-se de firmar a política como um domínio autônomo e específico, pouco permeável a dinâmicas estranhas ou externas. A democracia, por sua vez, deveria sempre ser pensada a partir de uma definição exclusivamente política, sendo pouco razoável a introdução de elementos exógenos que descaracterizassem a disciplina e seu campo acadêmico. Até os dias de hoje, isso significa que elementos históricos estruturais (como desigualdade e violência) ou mais conjunturais (como desemprego e analfabetismo) pouco afetaria a dinâmica e o funcionamento das democracias. (...) A não consideração das desigualdades pós-coloniais, violências estruturais e do neoliberalismo como força desdemocratizante, assim como a reprodução do anglo-eurocentrismo metodológico e liberalismo ideológico, são obstáculos para ampliar o repertório explicativo, analítico ou interpretativo dos processos de subversão democrática das democracias não exemplares. Trata-se de repensar o binômio democracia e desigualdades a partir de uma crítica pós-colonial. A tentativa de superação do anglo-eurocentrismo metodológico dominante nas pesquisas em política comparada dedicadas à “medição” da vida (e agora morte) democrática, torna-se fundamental para uma comparação mais pluriversal das democracias realmente existentes e seus movimentos internos de ruptura”. (BALLESTRIN, 2018, p. 16)

destaca o quanto as teorias da desdemocratização a partir do Norte são insuficientes⁴².

A erosão da democracia brasileira deve ser compreendida para além dos elementos tratados por autores citados, os quais percebem a gravidade de processos de erosão da democracia sem a ruptura institucional, tendo como modelo principalmente o caso dos EUA sob governo Trump, ou ainda casos como a Venezuela de Nicolás Maduro, a Hungria de Viktor Orban, a Turquia de Recep Erdogan, entre outros. O caso brasileiro, mesmo anterior à eleição de Jair Bolsonaro, não é analisado, assim como outros casos latino-americanos de destituição de presidentes eleitos, como Dilma Rousseff no Brasil (2016), Fernando Lugo no Paraguai (2012), Evo Morales na Bolívia (2019) e Manuel Zelaya em Honduras (2009). Além disso, as peculiaridades da construção da democracia brasileira e latino-americana tem pouco ou nenhum peso nas teorias democráticas oriundas do Norte global. Por isso, buscaremos discutir o processo de desdemocratização no Brasil a partir do olhar específico da conjuntura política brasileira, reconhecendo a importância dessas e outras análises dos processos de desdemocratização em curso no país.

2.1.1 Pêndulo democrático e sentimento de antipolítica

Como forma de compreender o processo de desdemocratização a partir da conjuntura brasileira, abordaremos a seguir três elementos de nossa argumentação acerca do processo de desdemocratização no Brasil: a) desdemocratização como parte de um movimento de pêndulo democrático no Brasil; b) o sentimento de antipolítica como processo de desvalorização da democracia brasileira e; c) o mal-estar na democracia brasileira como condição que marca o processo de regressão da democracia no Brasil.

Nosso primeiro argumento no presente debate é a constatação de que a democracia brasileira é marcada por movimentos pendulares de avanços e retrocessos. Por isso, abordaremos o conceito de pêndulo democrático, a partir das

⁴² Conforme Miguel (2022) “É necessário, portanto, interpretar os fenômenos da retração democrática na América Latina não como meros exemplos de um processo global – e sim levando em consideração suas condições peculiares. Desta forma, a importação do referencial teórico que estuda a desdemocratização nos países do Norte não é suficiente. Talvez uma construção teórica atenta aos obstáculos à democracia que sempre operaram em nossos países seja mais capaz de iluminar a excepcionalidade histórica da democracia liberal e de perscrutar soluções para a crise que não se limitem à recuperação ou reedição de seu ideal”. (MIGUEL, 2022, p. 96-97)

contribuições de Leonardo Avritzer (2018, 2019), que analisa o processo de regressão democrática brasileira como parte de um movimento pendular da democracia. Ao analisar o percurso histórico da democracia brasileira partir da perspectiva analítica de “*longue durée*”⁴³, como um movimento pendular em processo de construção longo, com ondas de otimismo democrático e fortes inversões antidemocráticas. De acordo com Avritzer (2018)⁴⁴, a noção de “pêndulo democrático” demonstra a continuidade de amplas vias antidemocráticas ou contrademocráticas⁴⁵ que sempre estiveram presentes na política brasileira. A ampliação democrática ocorre em períodos com eleições sem contestação e valorização da democracia, e em que as instituições que sinalizam desconfiança no processo político institucional aceitam sua condição de subalternidade. A partir dessa compreensão de períodos de ampliação e regressão, Avritzer define o conceito de pêndulo da democracia como:

[...] a oscilação política pela qual passa a política brasileira entre certos períodos históricos nos quais elites e massas partilham um forte entusiasmo democrático e outros momentos em que a classe média adota uma visão antidemocrática, alinhada com as elites, e muitos setores populares aderem à rejeição da política ou à antipolítica. [...] Nesse momento, o pêndulo democrático se move. A diminuição da importância das eleições na discussão sobre o *impeachment* e o alinhamento judicial contra o governo eleito são as principais características dessa conjuntura e se acentuam com a eleição de Jair Bolsonaro. Sua vitória acrescenta um elemento a essa conjuntura que

⁴³ De acordo com Avritzer (2018): “O Brasil já passou tanto por momentos de otimismo em relação à sua democracia como por momentos absolutamente pessimistas ou de forte consenso antidemocrático. É nesse sentido que proponho, na introdução a este artigo, a ideia de analisar não o imediato, mas a “*longue durée*” (Braudel, 1982) da democracia como um movimento ondulante. Trata-se de entender a democracia no Brasil a partir de um processo de construção mais longo, que deve ser pensado a partir das tentativas de instauração de uma ordem democrática no pós-guerra e dos inúmeros elementos/momentos autoritários que sobreviveram à democratização do nosso país entre 1946 e 1985 e que se rearticularam posteriormente. Nesse sentido, a interpretação que proponho é que o país oscila, desde 1946, entre ondas de otimismo democrático e fortes inversões antidemocráticas. (AVRITZER, 2018, p. 277)

⁴⁴ O argumento do pêndulo democrático, para Avritzer (2018) “(...) baseia-se na ideia de que a democracia brasileira envolve tanto períodos democráticos como períodos de regressão democrática. Entendo por períodos de ampliação democrática aqueles momentos nos quais ocorrem eleições sem contestação de resultados e nos quais as instituições da contrademocracia (Rosanvallon, 2009) aceitam seu papel subordinado em relação à soberania popular. Desse modo, podemos entender o período de 1945 a 1964 como um período de expansão do pêndulo democrático, assim como o período entre 1994 e 2014”. (AVRITZER, 2018, p. 276-277)

⁴⁵ Para Pierre Rosanvallon (2007), contrademocracia não é uma oposição à democracia, mas uma ampliação para além de seus aspectos institucionais. Ao tratar do papel da desconfiança na democracia, apresenta o que entende por contrademocracia, distinguindo três modalidades principais: os poderes de controle, as formas de obstrução e colocar à prova em juízo. De acordo com o autor, “*a la sombra de la democracia electoral-representativa, estos tres contrapoderes dibujan los contornos de lo que propongo llamar una contrademocracia. Esta contrademocracia no es lo contrario de la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral. Esta contrademocracia conforma de este modo un sistema con las instituciones democráticas legales. Apunta a prolongar y extender sus efectos; constituye su contrafuerte*”. (ROSANVALLON, 2007, p.27)

reforça a própria tese do pêndulo, uma vez que o período de ruptura com a democracia entre 1964 e 1985 passa a ser reabilitado pela própria narrativa política eleitoral. (AVRITZER, 2019, pp. 16-17)

O pêndulo democrático indica a ideia de que a democracia brasileira envolve tanto períodos democráticos como períodos de regressão democrática, nos quais os períodos de 1945 a 1964 e de 1994 a 2014 são compreendidos como períodos de ampliação da democracia, enquanto de 1964 a 1994 e de 2014 a 2018 (ou até os dias atuais) seriam períodos de regressão democrática. Avritzer reforça os movimentos pendulares da democracia, de 1945 a 2018, são marcados pela oscilação política entre entusiasmo democrático das elites e das massas e a visão antidemocrática das classes médias e elites com adesão dos setores populares à antipolítica. No atual momento do movimento do pêndulo democrático, o Brasil, a partir de 2013, passa a vivenciar um período de regressão democrática.

Mais um elemento importante a ser abordado é o sentimento de antipolítica. De acordo com Avritzer, o fortalecimento do sentimento de antipolítica serviu de elemento encorajador para que a defesa de princípios antidemocráticos fosse publicamente autorizada como discurso legítimo, trazendo à tona ideais e desejos autoritários até então sublimados pelo pacto democrático da Nova República. Dessa maneira, a antipolítica se torna um dos elementos que impulsiona a regressão da democracia e o momento antidemocrático. Para Avritzer,

A antipolítica é a reação à ideia de que instituições e representantes eleitos devem discutir, negociar e processar respostas a temas em debate no país. A antipolítica constitui uma negação de atributos como a negociação ou a coalizão. Ela se estabeleceu no Brasil a partir da suposta luta anticorrupção. Ninguém é contra a luta anticorrupção e uma sociedade sem corrupção continua fazendo parte de um horizonte utópico e desejável no Brasil. Porém, existe um fio da navalha entre a construção de um horizonte utópico e a transformação de grupos políticos, partidos e cidadãos em párias a serem perseguidos nas ruas, aeroportos e redes sociais. Nada do que aconteceu no Brasil entre 2014 e 2018 é novo. (AVRITZER, 2020, p. 12)

A antipolítica deve ser entendida como um sentimento antidemocrático, uma vez que se mostra contrário a princípios elementares para o funcionamento da democracia, como a possibilidade de discussão, negociação e processamento de respostas a temas da agenda política por instituições e representantes legitimamente eleitos. Ao se constituir como negação de atributos como a negociação ou a coalizão, esvazia as possibilidades de construção democrática, passando a ser um sentimento que, em certo grau de capilarização social, pode se tornar uma ameaça à própria existência da democracia, que perde sua legitimidade. A democracia, com seus atores

e instituições, passa a ser percebida como um problema da política, gerando o sentimento de antipolítica. A antipolítica pode gerar repulsa à democracia como valor e como prática, assim como à desvalorização das instituições democráticas, acarretando possível enfraquecimento da possibilidade de participação cívica e envolvimento em processos de participação democrática local, uma vez que tende a gerar um desinteresse ou até mesmo aversão às instituições e atores políticos democráticos.

A situação de regressão democrática, com reforço do sentimento de antipolítica, nos leva a discutir o “mal-estar na democracia”. A regressão democrática diminuindo o apoio à democracia como valor e o momento antidemocrático desvalorizando as instituições democráticas podem ter efeitos sobre a participação cívica e o interesse acerca dos processos de participação democrática local, assim como a percepção dos agentes dos OPs acerca da democracia brasileira. A regressão democrática no Brasil tem sua origem a partir de um “mal-estar na democracia”, a partir das manifestações de junho de 2013:

Há um paradoxo na evolução da democracia no Brasil que precisa ser abordado analiticamente. Até 2013, todos os indicadores de curto prazo apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. Nos quase cinco anos que vão de junho de 2013 a 2018, houve uma completa inversão de condições, a produção de um “mal-estar” na democracia. Tal “mal-estar” começou com manifestações importantes, ainda em 2013, por melhores políticas públicas, potencializadoras de um conjunto de ações que dificilmente contribuíram para o fortalecimento da democracia. (AVRITZER, 2018, p. 273)

De acordo com Avritzer⁴⁶, o mal-estar na democracia no Brasil iniciado em 2013, gerou uma situação paradoxal de inversão da situação democrática, apesar dos indicadores apontarem a consolidação e fortalecimento da democracia brasileira. As manifestações de junho de 2013 no Brasil, apesar das pautas serem muito difusas, representaram um primeiro grande momento de mobilização social a partir das redes sociais no país, assim como já havia ocorrido na chamada “Primavera Árabe” em 2010, e o “15M” dos “indignados” na Espanha, em 2011. No Brasil, as manifestações foram marcadas pela hostilização pública de membros do sistema político, com pauta centrada no tema da corrupção⁴⁷. Em 2014, Dilma Rousseff é reeleita, mas com o sentimento de antipolítica disseminado e o avanço da “operação lava-jato” , a condição de mal-estar na democracia brasileira, a partir de 2013 com as jornadas de junho, se aprofunda com o crescimento de antipetismo. As acusações de possíveis fraudes eleitorais em 2014 por parte do candidato derrotado Aécio Neves, do PSDB, reforçaram a instabilidade política do período. O clima de revolta com a política, representada especialmente pela presidente e seu partido, foi sendo reforçado ao longo do ano de 2015 acompanhando denúncias da operação lava-jato, com crescentes manifestações contrárias ao governo de Dilma Rousseff.

⁴⁶ Avritzer (2018) aponta algumas das ações que dificilmente contribuíram para o fortalecimento da democracia: “Entre elas, valeria a pena destacar a hostilização pública de membros do sistema político e a concentração da atenção da sociedade em questões ligadas à corrupção, que acabaram sendo tratadas de forma anti-institucional e antipolítica pela Operação Lava Jato. No ano de 2015, manifestações fortemente conservadoras no Brasil reforçaram o clima de forte intolerância entre diferentes grupos sociais. Em 2016, ocorreu o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, baseado em alegações extremamente frágeis, já que a ideia de pedalada fiscal não constituía um diferencial de comportamento da presidente em relação a outros presidentes ou aos governadores, e devido a fortes evidências posteriores ao impeachment de acordos políticos com o intuito de retirada de Dilma Rousseff da presidência. No mesmo ano, teve lugar também o afastamento do presidente da Câmara dos Deputados, sua prisão posterior e a tentativa de afastamento do presidente do Senado. Por fim, a população brasileira tem assistido, pasma, a conflitos importantes entre o Judiciário e o Congresso Nacional. Esses conflitos se expressaram em 2016 na tentativa de reversão de lei aprovada na Câmara dos Deputados contra abusos de autoridade e em conflitos entre o STF e o ex-presidente do Senado Renan Calheiros. O ano de 2017 acrescentou, a todos esses fatores, um conflito *interna corporis* ao Poder Judiciário acerca da corrupção que terminou com a proibição da assim chamada “condução coercitiva” em dezembro de 2017, um dos instrumentos “jurídicos” amplamente utilizados pela Operação Lava Jato. A todos esses elementos institucionais se soma um conjunto de elementos extra institucionais, tais como os enfrentamentos nas redes sociais entre esquerda e direita, o novo nível de repressão dos movimentos populares e padrões renovados de violência policial que culminaram com a intervenção federal no Rio de Janeiro em fevereiro de 2018 e a designação de um general como chefe da segurança no estado. Todos esses elementos apontam para a necessidade de uma análise mais cuidadosa da democracia brasileira e do seu estágio de consolidação. (AVRITZER, 2018, p. 273-274)

⁴⁷ Mobilização que se reforçaria no ano seguinte com o início da “Operação Lava-Jato”, retratada à época pelos meios de comunicação e por parcela da sociedade como uma operação de limpeza da corrupção da política brasileira.

Como característica do mal-estar na democracia, o sentimento de antipolítica reforça a cultura política antidemocrática, reduzindo o interesse na participação cívica e dificultando a manutenção dos OPs analisados. Dessa forma, a partir de nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados seria que haveria um efeito negativo do processo de desdemocratização por fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs, destacamos a importância de compreendermos a democracia marcada por movimento de pêndulo democrático, o qual tem efeitos na e regressão dos OPs⁴⁸. Com a retração da agenda da participação democrática nas políticas públicas locais neste período (DIAS; ENRIQUEZ; JULIO, 2019, P. 41). De acordo com o Atlas dos Orçamentos Participativos 2020-2021 (DIAS *et al.*, 2021), ainda existem no Brasil 36 municípios com Orçamentos Participativos ou modelos similares implementados, uma realidade que já passou de 200 municípios na primeira década dos anos 2000.

3.1.2. Golpes de novo tipo e *democracias menos que formais*

A seguir trataremos de mais três argumentos que contribuem com a compreensão do processo de desdemocratização em curso no Brasil e que pode ter sido fator que dificultou a consolidação dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul no período entre 2013 e 2016. A partir da percepção de situação de ruptura com a preceitos legais e institucionais por dentro das próprias instituições, abordaremos: a) golpes de novo tipo; b) democracias menos que formais; c) *impeachment* compreendido como golpe e; d) diferença entre regressão democrática e momento antidemocrático.

Como primeiro argumento trataremos dos “golpes de novo tipo”, os quais corroem a democracia sem a necessidade de ruptura violenta, como foi o caso do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016. Invertendo a

⁴⁸ Analisando os diferentes ciclos do OP de Porto Alegre, Siqueira e Marzulo (2021) percebem um movimento pendular decorrente de sua dinâmica própria, para além do pêndulo da democracia brasileira. De acordo com os autores: “O período entre 1989 e 2004, da Administração Popular, quando o Partido dos Trabalhadores esteve no poder. De 2005 até 2016, cuja principal marca da gestão é Governança Solidária Local (GSL) sob os partidos PPS, PMDB, PDT. E, na atualidade, uma gestão caracterizada pela alcunha de “Nossa cidade quer mudanças”, sob o partido PSDB (2017- 2020). Cada um desses períodos apresentou formas distintas de tratar da questão da democracia participativa. Ao longo de 29 anos (1989-2017) de existência do OP, cada gestão deixou sua marca na democracia participativa de Porto Alegre”. (SIQUEIRA; MARZULO, 2021, p. 406)

tendência da Ciência Política de analisar o Sul global como um futuro político capenga do Norte global, Miguel (2017, 2019, 2021) propõe a percepção da desdemocratização como uma “teleologia às avessas”, antecipando o processo de “retração do poder da soberania popular para constranger a ação de grupos poderosos, a começar pelas classes proprietárias” (MIGUEL, 2022, P. 16). Miguel analisa o período recente marcado pela erosão democrática, com a ocorrência de “golpes de novo tipo” de na América Latina, em cenário no qual ocorrem as “democracias menos que formais”, nas quais o veto predomina sobre o voto. Nestes casos, a desdemocratização tem elementos econômicos, simbólicos e políticos, os quais são reflexo do hiato entre democracia política e desigualdade social. Partindo da perspectiva latino-americana para compreender o processo de desdemocratização no Brasil, Miguel (2022) destaca dois conjuntos de evidências que sustentam a ideia de crise da democracia⁴⁹: a capacidade demonstrada por atores antidemocráticos de triunfar por dentro das regras do jogo democrático para adulterá-las; e a ocorrência de “golpes de novo tipo”, desrespeitando a vontade popular nas urnas.

Atuando dentro das regras do jogo democrático é possível atuar de forma a gerar o desgaste da própria democracia, colocando na agenda política temas que questionam princípios democráticos e que são caros à filosofia política, como liberdade, tolerância e mesmo o direito à vida. No caso brasileiro, a partir de princípios morais conservadores e antidemocráticos aliados à agenda econômica neoliberal, se colocou na agenda política dentro e fora das instituições uma série de debates que corroem a democracia, afetando as instituições políticas democráticas como o

⁴⁹ De acordo com Miguel (2022): “O primeiro conjunto de evidências que sustenta a ideia de crise da democracia se liga, portanto, à capacidade que atores antidemocráticos demonstram de triunfar por dentro das regras do jogo, para a partir daí adulterá-las, atualizando e dando dramaticidade a antigas questões de filosofia política: devemos tolerar os intolerantes? Devemos dar liberdade aos liberticidas? Como combinar a regra da maioria com o respeito aos direitos das minorias? O outro conjunto de evidências da crise da democracia, ao qual a Ciência Política dominante, de língua inglesa, tende a conceder menos atenção, é o desrespeito à expressão da vontade da maioria em ocasiões nas quais ela deveria imperar. Os principais exemplos são os “golpes de novo tipo” na América Latina, em que governantes eleitos de forma legítima, mas considerados inconvenientes por algum motivo, são derrubados em processos que guardam o simulacro de respeito às normas vigentes, que fazem um uso desvirtuado de instrumentos legais vigentes (em particular o impeachment presidencial) e nos quais as Forças Armadas permanecem em segundo plano – como nos casos de Manuel Zelaya (Honduras, 2009), Fernando Lugo (Paraguai, 2012), Dilma Rousseff (Brasil, 2016) e, de alguma forma diversa, Evo Morales (Bolívia, 2019). Outro caso exemplar é o do plebiscito na Grécia, em julho de 2015. Tratava-se de aprovar ou não o acordo com o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional que imporá uma severa política de austeridade. A rejeição ao acordo ganhou por ampla margem, mas ainda assim o governo do Syriza (acrônimo em grego para “coalizão da esquerda radical”), que havia apoiado o “não”, foi incapaz de resistir à pressão dos credores e impôs o ajuste rechaçado pela maioria do eleitorado. (MIGUEL, 2022, p. 26-27)

judiciário, os partidos políticos e o processo eleitoral. Contamina-se o debate na sociedade, desgastando os princípios democráticos levando a uma grande mudança nos valores que deveriam reger um Estado e uma sociedade democráticos, como a igualdade, o respeito, a liberdade, a tolerância, a laicidade, entre outros aspectos. De acordo com Miguel,

O que os neogolpes latino-americanos e o plebiscito grego revelam é uma mudança na maneira pela qual os interesses dominantes impõem seus vetos às decisões tomadas por vias democráticas. Não basta mais influenciar o resultado dos processos formalmente inclusivos de decisão coletiva, por meio da força do dinheiro ou do controle sobre o fluxo de informações, nem mesmo distorcer a implementação de propostas vitoriosas, graças ao monopólio privado das decisões de investimento, da corrupção ou de outras formas de promiscuidade entre agentes do poder público e o capital. Os próprios resultados são respeitados ou não, de acordo com o caso. (MIGUEL, 2022, p. 27)

A realização de golpes de novo tipo se dá através de “simulacro de respeito às normas vigentes” (MIGUEL, 2022, p. 26), se utilizando da estrutura e atores do sistema político e do judiciário para determinar a retirada de governos legitimamente eleitos e retirados sem a necessidade de um golpe em seu modelo clássico, através do uso evidente das Forças Armadas. Assim, os neogolpes latino-americanos, com utilização de simulacros político-jurídicos para retirada de governantes legitimamente eleitos, e o plebiscito grego, com o desrespeito do resultado do plebiscito por parte do governo de coalizão de esquerda Syriza se submetendo aos ditames do Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional ao impor uma agenda de austeridade, demonstram uma clara mudança na forma de corroer a democracia por dentro, impondo o veto às decisões democráticas por parte dos interesses dominantes.

A partir da constatação da ocorrência de neogolpes, passamos a discutir o argumento de que os a regressão democrática que se aprofunda com a ocorrência de golpes de novo tipo levando ao surgimento de “democracias menos que formais”. A democracia brasileira que já era mínima ou “formal assimétrica”, contentando-se à sua formalidade, a partir do golpe de novo tipo passa a ser uma “democracia menos que formal”:

Estamos caminhando, então, de uma situação de democracias formais assimétricas, nas quais as normas legais da igualdade política estavam profundamente viciadas pela desigualdade no controle de recursos, em direção a democracias menos que formais, nas quais a validade das próprias normas está condicionada às circunstâncias. É importante não perder de vista a origem do processo – uma ordem política bastante aquém das promessas emancipadoras da democracia – para não idealizar aquilo que se desfaz. De

fato, a democracia que no momento parece desmoronar é melhor entendida como a acomodação instável entre pressões diversas, favoráveis e contrárias à igualdade política que reside no coração do projeto democrático. Também por isso, sua curta trajetória no mundo contemporâneo é marcada por tropeços: a crise atual é marcada por uma gravidade especial, mas está longe de ser um evento único. (MIGUEL, 2022, p. 27)

Além de outras formas mais usuais de manipulação do processo democrático, desde corrupção ao controle da informação⁵⁰, o processo de desdemocratização é marcado pela possibilidade de desrespeito ao resultado dos processos eleitorais. Em uma condição na qual o veto tem predomínio ao voto⁵¹, isto é, o poder das elites em determinar representantes se sobrepõe à soberania popular do voto, a democracia esvazia seu sentido, gerando uma instabilidade permanente no sistema democrático. A prevalência do veto sobre o voto, de acordo com Miguel, faz com que, em lugar de estarmos em uma situação de democracias formais assimétricas, marcadas pela desigualdade de condições políticas uma vez que viciadas pela desigualdade no controle de recursos, passemos à condição de *democracias menos que formais*, nas quais a validade das próprias normas democráticas está condicionada às circunstâncias, e a responsividade dos representantes ao eleitorado se torna menos relevante que as respostas aos interesses dominantes. A recente crise da democracia faz com que as forças políticas em defesa da democracia nos tempos recentes não atuem vislumbrando um horizonte de ampliação das possibilidades democráticas, mas

⁵⁰ “De acordo com Miguel (2002): “Cabe ainda destacar as dificuldades de se garantir um ambiente democrático com acesso adequado à informação com a ocorrência da chamada “pós-verdade” e o crescimento de uma “polarização assimétrica: “A emergência da pós-verdade é indissociável da feudalização da esfera pública levada a cabo pelas novas tecnologias da informação. Os efeitos sobre a possibilidade da democracia são múltiplos. Fica erodido o espaço comum em que os debates eram travados e as negociações eram feitas. No interior de cada enclave discursivo, há uma tendência a premiar as posições mais extremadas e a ver com desconfiança qualquer abertura para a barganha com os adversários. Desfazem-se velhas certezas da Ciência Política – a tendência centrípeta da competição eleitoral, o “teorema do eleitor médio”, tudo o que fazia as eleições serem vistas como um instrumento de desradicalização das opções políticas. Eram mecanismos que serviam para pacificar o conflito e moderar as exigências dos dominados, mas cuja crise, num momento de refluxo da capacidade de mobilização da classe trabalhadora, abre caminho para a imposição de políticas cada vez mais regressivas. Também a passividade do eleitor comum, tão deplorada por adeptos de modalidades mais genuínas de democracia, é desafiada pelo crescimento de um ativismo digital indissociável das bolhas e da pós-verdade. Há uma polarização crescente e assimétrica (pois a radicalização está concentrada à direita), fazendo com que a mediação da democracia representativa opere com dificuldades cada vez maiores”. (MIGUEL, 2022, p.56)

⁵¹ Miguel (2022) trata da combinação necessária para a democracia no capitalismo entre veto e voto: “Dito de outra forma, a democracia na sociedade capitalista combina necessariamente voto e veto – a atribuição nominal de soberania ao eleitorado e o imperativo de garantir a reprodução do capital. O equilíbrio entre voto e veto não é fixo; isto é, quanto da decisão pública dependerá da formação da maioria eleitoral e quanto terá que se inclinar para as necessidades da acumulação capitalista depende da força relativa da burguesia, de um lado, e da classe trabalhadora e dos outros grupos dominados, do outro. O que vem ocorrendo é um predomínio crescente do veto sobre o voto. Como resultado, a responsividade dos representantes ao eleitorado cai, já que eles precisam responder antes e melhor ao capital”. (MIGUEL, 2022, p.42)

pela garantia da manutenção de uma *democracia mínima*, na qual há autorização dos cidadãos ao exercício do poder em condições de igualdade ao menos formal, com conjunto de direitos em vigor que garanta o pleno exercício do poder político, e cada vez mais distante de uma *democracia exigente*⁵², na qual a democracia deve promover valores mais exigentes, como igualdade efetiva e soberania popular, com horizonte de permanente ampliação das possibilidades democráticas.

A constatação de que a disputa política se dá entre *democracia mínima*, de acordo Miguel (2022) - em risco permanente - e as possibilidades distantes de *democracia exigente*, demonstra o funcionamento do cenário de disputas políticas, especialmente na América Latina. Esta situação na qual a democracia mínima se encontra “nas cordas”, os movimentos políticos em defesa da democracia se concentram não mais na luta pela ampliação da democracia rumo à democracia exigente, mas na defesa da democracia formal assimétrica. A possibilidade ampliação da democracia através de processos de participação democrática local como os OPS perde importância quando a disputa se dá em torno da sobrevivência da democracia mínima. A régua da democracia em seu patamar mínimo inibe as possibilidades de sua ampliação, como a construção e fortalecimento de instituições participativas com envolvimento da sociedade civil.

Como terceiro argumento, a partir do reconhecimento do processo de desdemocratização brasileira e a condição de democracia menos que formal, trataremos da compreensão do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, como um golpe, a partir do conceito de golpe de novo tipo. Para Miguel (2022), a democracia é melhor entendida como arena e efeito dos conflitos

⁵² “O conteúdo mínimo da democracia indica que todos os cidadãos devem pelo menos autorizar o exercício do poder, que todos esses cidadãos são iguais pelo menos em termos do potencial formal de intervenção no processo de tomada de decisão e que está em vigor um conjunto de direitos que dá a cada pessoa a capacidade de exercer seu poder político, se assim o desejar. Para alguns, esse conteúdo mínimo é suficiente e há democracia onde quer que isso se realize, mesmo que a distância entre a vigência de tais prerrogativas e a capacidade para fazer uso efetivo delas seja, para uma maioria de cidadãos, intransponível. Para outros, o mínimo definidor da democracia é um instrumento para a promoção de valores mais exigentes (igualdade efetiva, soberania popular) e deve ser ampliado de acordo com seu sucesso nessa tarefa. Em favor da simplicidade, podemos estabelecer uma dicotomia entre democracia mínima e democracia exigente. O que estou apontando aqui é que, nos países da periferia capitalista, os grupos dominantes não toleram nenhuma tentativa de transição de uma democracia mínima para uma democracia mais exigente, optando, quando necessário, por renunciar à primeira para impedir a emergência da segunda. Na América Latina, assim como em outros países da periferia capitalista, as classes dominantes sempre apresentaram uma rejeição radical do risco igualitário que a democracia - mesmo que formal - implica. Manifestando-se nos países centrais, este padrão de comportamento agora constitui a novidade da desdemocratização. (MIGUEL, 2002, p. 97-98)

sociais, sendo o Estado o reflexo das relações de força existentes na sociedade, utilizando uma abordagem de Nicos Poulantzas acerca do Estado⁵³. Dessa forma, percebe o golpe ocorrido com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff como resultante dessas correlações de força, não apenas entre classes sociais, mas também resultante de conflitos a partir da maior inclusão das mulheres, negros e negras e comunidade LGBTIA+. Assim, caracteriza o processo de *impeachment* em 2016 como um golpe utilizando-se do arcabouço legal com acusação de crime de responsabilidade sem que, de fato, haja comprovação de tal crime:

A caracterização do impeachment da presidente Dilma Rousseff como golpe foi tema do debate político, ainda que hoje pareça cada vez mais difícil recusá-la. O argumento contrário apontava o cumprimento dos ritos previstos na Constituição e o beneplácito do Supremo Tribunal Federal, que seriam suficientes para garantir a legalidade do processo. Para além deste aspecto formal, porém, há a definição do crime de responsabilidade, condição necessária para a substituição do chefe de governo no regime presidencialista. Não ficou demonstrado que Dilma Rousseff cometeu algum crime do tipo e, mais importante ainda, uma grande parcela dos congressistas que votaram por sua retirada se mostraram despreocupados com a questão, invocando justificativas que passavam ao largo da letra da lei (a gestão da economia, o “conjunto da obra”, a defesa da família patriarcal etc.). Se o golpe é definido como uma “virada de mesa” de uma parte do aparelho de Estado, que redefine as regras unilateralmente e em seu favor, então é mais do que razoável definir como golpe o que ocorreu no Brasil em 2016. Ele não se limitou, sempre é bom lembrar, à substituição do ocupante da presidência da República. Foi o momento inicial de um realinhamento de forças políticas, em prejuízo daquelas situadas à esquerda, que se tornaram alvo de perseguição pelo aparelho repressivo, e de uma reestruturação dos compromissos do Estado com os diferentes grupos sociais, imposta sem o processo de negociação e pactuação que seria exigido caso a ordem constitucional permanecesse válida. (MIGUEL, 2022, p. 12-13)

Os votos dos parlamentares a favor do impeachment de Dilma Rousseff em 2016, em sua grande maioria, não invocaram os possíveis crimes de responsabilidade que eram objeto de acusação, mas inúmeros outros motivos, muito mais ligados a desacordo político e críticas à corrupção oriundas especialmente da espetacularização da operação lava-jato. O golpe é compreendido como uma “virada

⁵³ De acordo com Miguel (2022): “Uma leitura unilateral da democracia eleitoral faz dela um sistema que permite a transmissão quase automática da vontade popular para as políticas governamentais, uma narrativa que engloba autores tão díspares entre si quanto Anthony Downs e Jürgen Habermas. Outra leitura unilateral a reduz à “forma padrão da dominação burguesa”, como na visão leninista. Mas a democracia é melhor entendida como arena e efeito dos conflitos sociais. Ela nasce como resultado desses conflitos, por pressão dos grupos dominados, e produz o novo espaço onde eles ocorrem. Mas não é um espaço neutro: ela reflete as correlações de forças que a produziram. Trata-se de uma visão inspirada na ideia do Estado como “ossatura material” da luta de classes, tal como exposta na obra final de Nicos Poulantzas. Longe de ser a arena neutra de resolução dos conflitos de interesses, tal como na leitura idealista, ou o instrumento a serviço da classe dominante – igualmente neutro, porque potencialmente utilizável por qualquer um dos grupos –, o Estado é visto como espelhando as relações de força presentes na sociedade” (MIGUEL, 2022 p.14)

de mesa” de uma parte do aparelho de Estado, redefinindo as regras unilateralmente e em seu favor. Mais que isso, o golpe é compreendido considerando-se as consequências da mudança presidencial, com o realinhamento das forças políticas, retomando o caminho do descompasso entre a igualdade do voto e a desigualdade política, econômica e social, com prejuízo dos grupos ligados à esquerda, sendo alvo de perseguições e reestruturação dos compromissos do Estado com os diferentes grupos sociais, aprofundando a desigualdade sem que tenha ocorrido uma negociação ou pactuação como garantias da ordem constitucional.

O golpe parlamentar⁵⁴ representou diversos retrocessos em consensos já acordados desde a Constituição de 1988⁵⁵, atacando diretamente os direitos sociais, em especial uma radical mudança na legislação trabalhista, e a aprovação da EC95⁵⁶,

⁵⁴ Conforme Wanderley Guilherme dos Santos (2017): “Golpe parlamentar em sociedades de democracia representativa de massas consiste no sequestro do poder constituinte do povo na declaração dos princípios do pacto de governo. A Constituição em vigor, resultado de Assembleia Constituinte anterior, passa a ser dogmaticamente reinterpretada pelo governo golpista, que se outorga papel de controlador de sentido, deliberando, com formidável apoio da coalizão, sobre o que é constitucional e o que é crime contra a Constituição. Não há violência assumida contra adversários, mas aplicações inovadoras dos capítulos da Constituição necessários à consolidação do golpe. Daí a necessidade de manter satisfeitos os interesses do Judiciário e da imprensa, responsáveis, a última, pela agitação e propaganda do caráter legal e legítimo do exercício golpista do poder usurpado, e, o primeiro, pela entronização das arbitrariedades do governo como justo direito”. (SANTOS, 2017, p. 181-184)

⁵⁵ “O golpe não apenas encaminhou a anulação das políticas de inclusão social e do moderado nacionalismo econômico do PT, mas também reverteu rapidamente muitos dos consensos consignados Constituição escrita após o fim da ditadura. Em algumas áreas, os retrocessos foram ainda mais longe: a reforma da legislação trabalhista, uma prioridade do governo que assumiu o poder com a derrubada da presidente Dilma Rousseff, revogou proteções que, em alguns casos, figuravam na estrutura legal brasileira desde a primeira metade do século XX.”. (MIGUEL, 2002, p. 96)

⁵⁶ A aprovação da EC 95, resultante da PEC do Teto, que estabeleceu teto de gastos em todas as áreas por 20 anos, sacrificando a execução de inúmeras políticas governamentais, bem como iniciou o processo de entrega das reservas de petróleo do “pré-sal”, descobertas durante os governos petistas. Dessa forma, não apenas reduziu a estreitos limites as políticas redistributivas, mas impôs um padrão ainda maior de desigualdade social. Importante ressaltar que no governo Temer, paulatinamente, as esferas de participação social foram sendo atacadas, reduzindo as possibilidades de participação da sociedade civil, como a revogação da nomeação de conselheiros do Conselho Nacional de Educação, cortes financeiros a inúmeros conselhos, extinção do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, o cancelamento da representatividade de 14 entidades integrantes do Fórum Nacional de Educação e da Conferência Nacional de Educação, substituídas por órgãos ligados diretamente ao governo, e desmonte de conselhos como o Conselho Nacional de Desburocratização e o Conselho das Cidades, bem como com impacto negativo sobre a política urbana em diferentes aspectos

chamada “PEC do Teto”, entre diversos outros ataques aos direitos sociais e à participação democrática⁵⁷.

Com a redução dos limites da democracia a partir do realinhamento de forças políticas decorrente golpe em 2016 sinaliza um ataque à democracia em relação a políticas de redução de desigualdade e de participação democrática. O golpe pode ser interpretado como um sintoma da democracia *menos que formal*, mas também como elemento que diminuiu as possibilidades de participação democrática. O segundo elemento analítico a partir de Miguel (2022) parte do golpe em 2016 e o consequente realinhamento de forças políticas que aprofunda os ataques às políticas de redução de desigualdades e de participação democrática, marcando a prevalência do veto sobre o voto.

Como último argumento da primeira parte do capítulo 2 e como parte da discussão acerca do golpe na democracia brasileira, trataremos da diferenciação entre regressão democrática e momento antidemocrático. Avritzer (2018) aponta a centralidade do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff no processo de regressão democrática, com o alinhamento de forças antidemocráticas em diferentes conjunturas, caracterizando um “momento antidemocrático”. Avritzer (2018) diferencia regressão democrática e momento antidemocrático a partir da ocorrência do golpe:

Gostaria aqui de esclarecer que existe uma diferença entre regressão democrática e momento antidemocrático. Entendo regressão democrática como um momento de diminuição do apoio à democracia por amplas camadas da opinião pública e de contestação de resultados democráticos. Já os momentos antidemocráticos implicam rupturas mais radicais em relação às instituições eleitorais”. (AVRITZER, 2018, p. 276)

Diferente da regressão democrática, que se caracteriza por processos mais lentos de ataques institucionais e redução de apoio popular à democracia, o momento

⁵⁷ De acordo com Siqueira e Marzulo, “importante tratar do impacto do golpe de 2016 sobre a política urbana, pois imediatamente após o golpe, em abril, ocorre a desconstrução de espaços de centrais na participação popular, como o Conselho Nacional das Cidades. A interrupção da realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades e a retirada do Conselho Nacional das Cidades como organizador da Conferência, através do decreto n. 9.076, de 7 de junho de 2017;1 a suspensão temporária do programa PMCMV – Entidades (modalidade do programa diretamente relacionada aos movimentos sociais) pela portaria ministerial n. 186 de 13 de maio de 2016, com o argumento de readequação orçamentária, e seu retorno com modificações substanciais que dificultavam o trabalho dos movimentos populares envolvidos; a publicação da lei n. 13.465/2017, conhecida como “Lei da Grilagem”, cuja discussão ocorreu ao longo de 2017 com a insígnia de MP 759; foram medidas que atingiram diretamente as conquistas das lutas urbanas e mecanismos de democracia participativa na gestão da cidade. A lei n. 13.465/2017 merece destaque, na medida em que desnuda o sentido do governo Temer (2016-2018) no tratamento da questão urbana. A lei possibilita a disponibilização de terra no mercado de forma mais facilitada às grandes corporações nacionais e estrangeiras, além de facilitar a regularização fundiária de mercado, ou seja, apenas pela titulação (sem urbanização). (SIQUEIRA; MARZULO, 2021, p. 402)

antidemocrático são situações mais impactantes com rupturas radicais com instituições democráticas eleitorais, como foi o caso do impeachment de Dilma Rousseff. O alinhamento judicial à regressão democrática coloca o elemento importante do papel do judiciário e de instituições estatais como Ministério Público e Polícia Federal como atores relevantes no esfacelamento da democracia brasileira. A eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2018, seria um reforço da tese do pêndulo democrático, uma espécie de “cereja do bolo” da regressão democrática. Assim, podemos constatar o pêndulo democrático em situação de “regressão democrática” a partir de 2013, período de início de nossa análise, mas também a ocorrência de um “momento antidemocrático” no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Com o *impeachment* sendo compreendido como um golpe que define um momento antidemocrático fica evidenciado, segundo Avritzer (2019), que ainda não temos no processo eleitoral uma única forma de indicação de presidentes, uma vez que os dois pressupostos básicos, que são a eleição como único método de formação de governo e vencer eleições como a única forma de determinar políticas públicas, não são respeitados⁵⁸, se aproximando da explicação de Miguel (2002), de predominância do veto sobre o voto.

Entre 1994 e 2014 ainda se conseguiu manter um respeito aos pressupostos básicos de eleição como único método de formação de governo e que vencer eleições

⁵⁸ Segundo Avritzer (2019): “Assim, temos motivos históricos fortes o suficiente para afirmar que ainda não chegamos completamente ao final do processo de transformar as eleições na única forma de indicação dos presidentes. Este é um longo processo que se baseia em dois pressupostos ainda não firmemente estabelecidos no Brasil: o primeiro é de que a eleição constitui o único método de formação de governo e o segundo é que vencer as eleições é a única forma de determinar as políticas públicas. Temos bons motivos para supor que nenhum dos dois elementos está claramente estabelecido no Brasil. É possível afirmar que o momento de maior determinação democrática sobre as políticas públicas no Brasil se deu entre 1994 e 2014. Ainda assim, ao final desse momento de instituição de um princípio democrático sobre a política pública, reapareceram na cena política, em 2014, atores econômicos e políticos surpreendentemente ligados ao PMDB (Nobre, 2013) que começaram a questionar essa relação. Vale dizer, essa questão apareceu de forma completamente legítima na eleição de 2014 e ali foi derrotada de forma também legítima. No entanto, a derrota das forças do mercado e da elite econômica mais uma vez mudou a direção do pêndulo democrático no Brasil. Quando pensamos o governo Temer, ele se propôs, desde o seu primeiro dia, a desfazer a relação entre programa eleito e política pública. Temer assumiu a presidência no dia 12 de maio de 2016 com uma agenda completamente própria ou pelo menos diferente do programa da chapa pela qual foi eleito, agenda expressa pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. O primeiro objetivo da medida foi negar qualquer relação entre o novo governo e uma pauta de direitos sociais e de diversidade cultural, sexual ou de qualquer outro tipo que continuasse a tradição de ampliação de direitos instituída pela Constituição de 1988. A medida provisória extinguiu todas as secretarias especiais ligadas a direitos, como a das mulheres ou da igualdade racial, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o da Cultura (reestabelecido depois). Assim, o impeachment e a Medida Provisória nº 726 representaram um movimento de retorno no pêndulo democrático descrito, no que diz respeito à relação entre a vontade do eleitorado e as políticas públicas, pêndulo este que geralmente se movimenta quando as forças do mercado se sentem contrariadas”. (AVRITZER, 2018, p. 285-286)

é a única forma de determinar políticas públicas, porém, a partir da reeleição de Dilma Rousseff esta relação aparentemente consolidada passa a ser questionada, com papel fundamental do PMDB, partido do então vice-presidente Michel Temer e do presidente da Câmara dos deputados Eduardo Cunha⁵⁹. A partir do *impeachment* e do governo de Temer, houve uma grande mudança de rumos na elaboração de políticas públicas, por pressão das forças do mercado e da elite econômica. A medida provisória 726 do primeiro dia de governo de Michel Temer, em 12 de maio de 2016, já deixou clara a ruptura de alinhamento no que diz respeito às políticas públicas, com a imediata destruição de inúmeras estruturas e políticas sociais. Cabe destacar que ainda no mesmo ano, entre outras medidas, foi aprovada no final de 2016, a Emenda Constitucional 95, chamada “PEC do Teto” (PEC 55), a qual estabeleceu um teto para os gastos públicos, prejudicando políticas públicas essenciais em todas as áreas de atuação do Estado por 20 anos.

Destacamos a importância da compreensão da ocorrência de golpe na democracia brasileira em 2016 no Brasil, formatado como “golpe novo tipo”, sem a necessidade de uma ruptura violenta, marcando o momento antidemocrático, fazendo com que a nossa democracia mínima, restrita à sua formalidade, se reconfigurasse na condição de democracia menos que formal, marcando também o momento democrático, reduzindo ainda mais a democracia em meio a um processo de regressão democrática. Assim, podemos embasar nosso elemento hipotético de que a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados é de que haveria um efeito negativo do processo de *impeachment* na democracia brasileira, fragilizando o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, e afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs. Uma vez que o golpe de 2016 e a condição de democracia menos que formal contribuiriam com a desvalorização da democracia por parte da população, também evidenciariam aos agentes dos OPs a grave situação de crise democrática no Brasil como obstáculo à participação cidadã.

⁵⁹ Avritzer (2019) destaca também o afastamento e prisão de Eduardo Cunha, também em 2016, presidente da Câmara dos Deputados e principal articulador do impeachment de Dilma Rousseff. Outro fato notório foi a condução coercitiva, em 4 de março de 2016, utilizada para interrogar o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com grande repercussão e reforço da imagem de corrupção do Partido dos Trabalhadores pela Operação Lava Jato. Em 7 de abril de 2018 o ex-presidente seria preso e ficaria 580 dias detido na sede da Polícia Federal de Curitiba.

3.2 Participação cívica em instituições participativas de baixo para cima

A perspectiva da participação cívica e o capital social, a partir das contribuições de Putnam (PUTNAM, 2003; PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 2006), e a importância de instituições participativas de baixo para cima, de acordo com a perspectiva de Avritzer (2003, 2008). A participação cívica para a consolidação de instituições participativas de baixo para cima, buscando a ampliação das possibilidades democráticas, como os OPs⁶⁰, pode ser fortemente ameaçada em contexto de regressão democrática e sentimento de antipolítica, caracterizando uma democracia menos que formal, na qual o veto prevalece sobre o voto.

3.2.1 Participação cívica e círculo vicioso de autoritarismo

Como forma de trazer argumentos para discussão acerca das possibilidades de participação nos OPs analisados de Rio Grande e São Lourenço do Sul, abordaremos os seguintes temas: a) capital social e democracia; b) sistemas de participação cívica e; c) círculos viciosos de autoritarismo e virtuosos de democracia. Tendo em vista o processo de desdemocratização e o conseqüente enfraquecimento da confiança e da legitimidade dos processos políticos públicos como resultado do avanço do sentimento de antipolítica, a cooperação e o interesse coletivo tendem a não ser valorizados, diminuindo a probabilidade de benefícios mútuos, não permitindo aos cidadãos escolher a possibilidade de expressão e a lealdade no OP, o que não possibilitaria uma participação cívica, de acordo com Robert Putnam. (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 2006). Assim, através da noção de capital social e sistemas de participação cívica como ferramenta de análise busca-se compreender o quanto os processos de participação democrática local analisados são afetados pelo processo de desdemocratização a partir da possibilidade de ocorrência ou não de participação cívica a partir da perspectiva de Robert D. Putnam. Em seu trabalho resultante de vinte anos de pesquisa sobre a democracia na Itália, Putnam buscou

⁶⁰ De acordo com Bodart (2010): “O conceito de CS [capital social] abre para a análise do OP possibilidades de compreensão da cooperação social, assim como de não-cooperação, bastando para isso identificar suas virtudes e constrangimentos. É importante reconhecer que a lógica da reciprocidade não é a única motivação para a ação em torno do bem comum. Muitas ações realizadas na prática do OP são motivadas por princípios éticos e altruístas. Acreditamos que tais princípios podem se desenvolver, juntamente com o CS, em um ambiente aberto às práticas da cidadania”. (BODART, 2010, p. 320)

compreender a relação entre a lógica da ação coletiva e o desempenho das instituições democráticas, elencando uma série de variáveis que buscavam compreender o papel da confiança e das redes de relações sociais no fortalecimento da democracia. Como resultado destacou a importância do capital social e da participação cívica para o fortalecimento da democracia.

Como primeiro argumento acerca das possibilidades de participação cívica e OP, discutiremos a relação entre capital social e democracia. Para Putnam, Leonardi e Nanetti (2006), capital social⁶¹, que facilitaria as formas de cooperação espontânea, diz respeito ao conjunto de confiança, normas e cadeias de relações sociais que mantém a organização política e social, e deve ser compreendido como um bem público, pertencente à estrutura social e não a agentes privados. Na perspectiva de Putnam, a democracia necessita de capital social para se consolidar, destacando com isso o papel do contexto social e da história para o bom desempenho das instituições democráticas:

Eis uma lição a ser tirada de nossa pesquisa: **o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições**. Quando o solo regional é fértil, as regiões sustentam-se das tradições regionais, mas quando o solo é ruim as novas instituições definham. A existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas. Tocqueville tinha razão: diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo democrático se fortalece em vez de enfraquecer. (PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 1996, p. 191, grifo nosso)

Partindo de uma perspectiva tocquevilliana, de valorização das associações civis para fortalecimento democrático, Putnam contribui com a percepção de que a democracia não pode ser compreendida apenas a partir de disputas eleitorais, mas como se comporta no seio social. Putnam destaca a importância do vigor da sociedade civil para um governo democrático, mas não entra na discussão das desigualdades sociais e do caráter excludente das instituições democráticas como o caso brasileiro, por isso é fundamental que, ao utilizar os conceitos e análises construídos a partir de realidades distintas compreendamos os elementos a serem considerados. Dessa forma, ao seguirmos a ideia de que o contexto social e a história condicionam o desenho das instituições, consideramos a importância do capital social entendido como um bem público resultante de confiança, normas e cadeias de relações sociais.

⁶¹ Ao analisar o capital social e seu declínio no início do século XXI, Putnam (2003) define de outra forma o que entende por capital social: “*Calificamos de “capital social” las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas, porque, al igual que el capital físico y humano (las herramientas y el conocimiento), crean valor, tanto individual como colectivo, y podemos “invertir” en construir una red de relaciones*”. (PUTNAM, 2003 p. 14)

Vivencia-se na última década no Brasil um esvaziamento dos valores democráticos ao mesmo tempo que se fortalece o sentimento de antipolítica, tornam-se ameaçadas as possibilidades de aumento do capital social e, conseqüentemente, das formas de participação cívica que dele necessitam, como os OPs do litoral sul do RS.

Cabe alertar para as possibilidades de um capital social “perverso”, de forma a que mesmo que haja confiança, normas e redes, se os princípios e valores são condizentes com valores individualistas, de aceitação e valorização das desigualdades, o ativismo pode ser canalizado a práticas de incentivo à exclusão social, corrupção ou clientelismo. Torna-se essencial a definição de quais valores e objetivos estarão disponíveis e serão lançados para o fortalecimento do capital social. O capital social pode ser benéfico para a “saúde da sociedade civil” e para um bom funcionamento de uma democracia, porém pode representar o fortalecimento de redes sociais e de confiança a partir de perspectivas social socialmente destrutivas, como a Klu Klux Klan ⁶² ou outros movimentos de caráter excludente, violento e antidemocrático.

Como um segundo argumento a ser discutido na presente seção do capítulo 2, abordaremos os sistemas de participação cívica. Partindo-se da compreensão de que se poderia ter um aumento das possibilidades democráticas, as quais o OP pode ser ao mesmo tempo uma ferramenta que se utilize dos sistemas de participação prévios, assim como pode ser uma fermenta de geração ou potencialização da participação cívica. Uma vez que o capital social está diretamente ligado à confiança, normas e redes, gerando engajamento cívico, Putnam sugere que, dessa forma, geram cooperação em benefício mútuo através de interação horizontal voluntária. Ao tratarmos de processos de participação democrática local, podemos encontrar os três elementos destacados por Putnam: confiança, interpessoal ou com relação às instituições estatais; aprendizado ao debate democrático com respeito à normas internas de funcionamento e participação; e redes que se formam na própria comunidade, como na relação com o Estado ou entre representantes das comunidades. Dessa forma, quando não existem normas e sistemas de participação cívica as possibilidades de ações coletivas e construções democráticas se reduzem.

⁶² Conforme alerta de Putnam (2003): “con sus normas internas de confianza y reciprocidad, reforzadas por un propósito compartido de “autodefensa”, el Klan – y sus homólogos de otros países - nos recuerda que el capital social no propicia automáticamente un gobierno democrático” (PUTNAM, 2003 p. 16-17).

Putnam (2006) defende os sistemas de participação cívica como uma forma essencial de capital social:

Os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, as sociedades orfeônicas, as cooperativas, os clubes desportivos, os partidos de massa e similares examinados nos capítulos 4 e 5, representam uma intensa interação horizontal. Os sistemas de participação cívica- são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. (PUTNAM, 2006, 183)

Pensando os sistemas de participação cívica na nossa realidade, podemos percebê-los em associações comunitárias, associações de bairro, cooperativas, partidos políticos, comunidades escolares, religiosas, esportivas ou culturais. Eles podem aumentar a possibilidade de geração cooperação em benefício mútuo, e dessa forma contribuir com a democratização.⁶³ Putnam (2006) justifica tal processo resultante de efeito secundário dos sistemas de participação cívica, que podem gerar aumento do custo de transgressão; promovem regras sólidas de reciprocidade; facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos e; corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, aumentando a possibilidade de futuras colaborações.

A partir da possibilidade da participação em processos de participação democrática local como os OPs, estes podem se tornar espaços de criação, manutenção ou ampliação do capital social, uma vez que estabelece formas engajamento cívico nas diferentes formas de participar, seja participando das assembleias, levantando demandas ou prioridades, votando nas decisões das assembleias, sendo eleito delegado ou conselheiro e participando de reuniões em diferentes instâncias na condição de representante da comunidade e interlocutor junto ao executivo, ou ainda como membro da comunidade na ação de fiscalizar e acompanhar a execução de demandas.

⁶³ Porém, cabe alertar para as possibilidades de um capital social “perverso”, de forma a que mesmo que haja confiança, normas e redes, se os princípios e valores são condizentes com valores individualistas, de aceitação e valorização das desigualdades, o ativismo pode ser canalizado a práticas de incentivo à exclusão social, corrupção ou clientelismo. Dessa forma, torna-se essencial a definição de quais valores e objetivos estarão disponíveis e serão lançados para o fortalecimento do capital social. O capital social pode ser benéfico para a “saúde da sociedade civil” e para um bom funcionamento de uma democracia, porém pode também representar o fortalecimento de redes sociais e de confiança a partir de perspectivas social socialmente destrutivas, como a própria Klu Klux Klan , conforme alerta de Putnam (2003): “*con sus normas internas de confianza y reciprocidad, reforzadas por un propósito compartido de “autodefensa”, el Klan – y sus homólogos de otros países - nos recuerda que el capital social no propicia automáticamente Un gobierno democrático*”. (PUTNAM, 2003 p. 16-17)

Como um terceiro argumento para contribuir com a discussão acerca do capital social e sistemas de participação cívica, abordaremos a formação de círculos virtuosos de democracia e círculos viciosos de autoritarismo, os quais podemos perceber relação com as mudanças na cultura política a partir do movimento do pêndulo democrático brasileiro discutido anteriormente. De acordo com Putnam (2006), com uma cidadania caracterizada pela participação nos negócios públicos, a comunidade cívica⁶⁴ tende a gerar um círculo virtuoso, o que contribui a um aumento da participação, da cooperação, da confiança e da lealdade ao processo participativo, contribuindo com o fortalecimento do capital social. A confiança gerada pelo círculo virtuoso da comunidade cívica se torna um elemento importante para a consolidação democrática, uma vez que pode contribuir com mecanismos de solidariedade e reciprocidade⁶⁵. Entendendo o capital social como elemento fundamental para a democratização, seu enfraquecimento pode ser compreendido como elemento de um processo de desdemocratização. De acordo com Putnam (2006) há a possibilidade de ocorrência de círculos viciosos de autoritarismo:

Os estoques de capital social, tais como confiança, normas e redes, tendem a se auto reforçar e acumular. Os círculos virtuosos resultam em equilíbrio social com altos níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, engajamento cívico e bem-estar coletivo. Ao contrário, a ausência desses traços na comunidade incívica é também autoreforçante. Defecção, desconfiança, tergiversação, exploração, isolamento, desordem e estagnação intensificam-se mutuamente em um miasma sufocante de círculos viciosos. Tal como todos os bens públicos, o capital social tende a ser subvalorizado e subfornecido por agentes privados. (PUTNAM, 2006, p. 14)

Se, por sua vez, os círculos virtuosos geram equilíbrio social, cooperação, confiança, reciprocidade, engajamento cívico e bem-estar coletivo; os círculos viciosos podem levar a defecção, desconfiança, tergiversação, exploração, isolamento, desordem e estagnação. Em ambos os casos as ações são autorreforçantes, portanto reforçando os ciclos sejam viciosos ou virtuosos. Valores que contribuem com capital social e a democracia se retroalimentam e podem gerar um círculo virtuoso democrático, e valores que contribuam no sentido inverso, com

⁶⁴ Para Putnam (2006), “em muitos aspectos, os cidadãos de uma comunidade cívica são mais do que meramente atuantes, imbuídos de espírito público e iguais. Os cidadãos virtuosos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes. A comunidade cívica não está livre de conflitos, pois seus cidadãos têm opiniões firmes sobre as questões públicas, mas são tolerantes com seus oponentes”. (PUTNAM, 2006, p. 102)

⁶⁵ De acordo com Rosanvallon, “quando os indivíduos se ignoram, os mecanismos de retraimento e “guetização” se multiplicam. Uma sociedade não pode desenvolver mecanismos de solidariedade e de reciprocidade se não houver certo grau de confiança em seu seio”. (ROSANVALLON, 2018, p.155-156)

valores que gerem desgaste do capital social e da democracia formam círculos viciosos de autoritarismo. Ambos os círculos contam com papel fundamental das instituições e atores políticos, mas são reforçados ou enfraquecidos pela reverberação encontrada no seio social dos valores democráticos ou antidemocráticos. Destaca-se aqui a possibilidade do movimento inverso, conforme já destacado acima, a possibilidade de capital social “perverso”, que ao gerar confiança, normas e redes, estes tenham propósitos não democráticos ou antidemocráticos. Como segundo elemento analítico, temos a formação de círculos virtuosos democráticos a partir do acúmulo e auto reforço do capital social, favorecendo a construção de processos democráticos de participação local.

Os sistemas de participação cívica podem gerar um círculo virtuoso democrático, sendo que processos participativos com os OPs podem se constituir em processos favoráveis para a construção ou reforço de sistemas de participação cívica, ao aproximar membros da comunidade, gerando redes, normas e confiança interpessoal e na relação com o Estado. Assim, a partir de nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados é de que haveria um efeito negativo do processo de regressão democrática ao fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs, percebemos a relevância de compreender os processos de pendulares da democracia juntamente com os círculos viciosos de autoritarismo e virtuosos de democracia abordados por Putnam. Com isso, torna-se um ponto central em nossa análise a observação dos possíveis efeitos da desvalorização da democracia e do sentimento de antipolítica no capital social e na consolidação da participação cívica a partir dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul.

3.2.2 Instituições participativas de baixo para cima e desenho participativo interativo

Como forma de contribuir com nossa discussão acerca da relação dentre processo de desdemocratização e participação cívica nos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, torna-se importante a tratarmos, a partir das contribuições de Avritzer (2008) das seguintes questões: a) OPs como instituições participativas de baixo para cima e; b) desenho participativo interativo.

A percepção dos OPs como instituições participativas de baixo para cima contribuem para a valorização do papel da sociedade civil e da cultura política democrática para a construção e consolidação dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Ao tratarmos de OPs em contexto desdemocratizante no Brasil, torna-se relevante compreendermos que tais processos dependem do capital social, podendo assim contribuir a um círculo virtuoso democrático ou ser inviabilizado por um círculo vicioso autoritário. O OP pode ser uma forma de aprofundamento da democracia, mas desde que haja condições objetivas para isto. De acordo com Avritzer (2003), temos ao menos três tipos de debates no interior da teoria democrática ao tratar do OP: sobre a relação entre sociedade civil e democracia local; sobre o desenho institucional e sobre o aprofundamento da democracia. Ao analisar as diferentes formas de participação surgidas na democracia brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, Avritzer (2008) define tais formas de participação como “instituições participativas”. Os processos de participação que incluem a sociedade civil em tomadas de decisão acerca de políticas públicas, como os OPs, são classificados como instituições participativas de baixo para cima. De acordo com Avritzer (2008),

Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. É possível diferenciar pelo menos três formas através das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira destas formas é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima (FUNG; WRIGHT, 2003; BAIOCCHI, 2003). Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Assim, mais uma vez no caso do orçamento participativo, podemos pensar nas eleições de delegados pela população e na eleição de conselheiros pela população. Ambos os processos ocorrem de baixo para cima (SANTOS, 1998; ABERS, 2000; AVRITZER, 2002b). Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima. A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo. Há ainda um terceiro formato de instituição participativa no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. (AVRITZER, 2008, p. 45-46)

Assim, Avritzer define como instituições participativas aquelas adotam a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação acerca de políticas públicas. Para tanto classifica em três formas nas quais há a incorporação de cidadãos ou associações da sociedade civil: “o desenho participativo de baixo para cima”; a “partilha do poder” e; a “ratificação pública”. Os diferentes modos de OP no Brasil, são assim classificados como o desenho participativo de baixo para cima, uma vez que “há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima”, incluindo-se aí a participação nas assembleias de caráter deliberativo, com definição de demandas, ou de escolha de representantes, como conselheiros e delegados. Avritzer também destaca a forma “partilha de poder”, que são instituições em que atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente, mas de uma forma menos ampla que o modelo “de baixo para cima”. A terceira forma de instituições participativas são as chamadas “ratificações públicas”, nas quais a população é chamada para referendar publicamente decisões tomadas previamente por agentes públicos. Dessa forma, ao tratar dos OPs de Rio Grande e de São Lourenço do Sul, trataremos de “instituições participativas com desenho participativo de baixo para cima”.

Como mais um elemento a ser discutido na presente seção, abordaremos o conceito de “desenho participativo interativo”. Ao definir os OPs a serem analisados como instituições participativas com desenho de baixo para cima, serão consideradas as três variáveis⁶⁶ para análise presentes em tais arranjos participativos: o desenho institucional, a sociedade civil e a vontade política. As três variáveis podem ser percebidas como elementos importantes para a análise de instituições participativas, como os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, aglutinando diferentes perspectivas analíticas. O foco na iniciativa do governo na proposição do desenho busca analisar a maneira como a instituição participativa é planejada e desenhada; o foco na organização da sociedade civil busca analisar a configuração da sociedade civil e seu grau de organização prévia à criação da instituição participativa analisada

⁶⁶ Para Avritzer (2008), é possível diferenciar os três arranjos participativos a partir de três variáveis, que são: “iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. Cada uma das três variáveis se expressa de forma diferente nas três instituições participativas em questão, tal como mostramos a frente. No caso do OP, a sua experiência em Porto Alegre mostra, tal como a literatura já apontou, a iniciativa do governo em propor o desenho (SANTOS, 2002; ABERS, 2000); uma forte organização prévia da sociedade civil (AVRITZER, 2002b; BAIOCCHI, 2005) e a persistência da vontade política do governo em implementar a política participativa (WAMPLER; AVRITZER, 2004; AVRITZER, 2018, p. 46)

e; o foco na vontade política do governo em implementar a participação busca analisar o interesse e persistência do governo na implementação e manutenção da instituição participativa. Diferenciando-se de abordagens focadas no desenho institucional (FUNG; WRIGHT, 2002; WAMPLER 2000; LUCHMANN, 2002), Avritzer (2008) propõe a categoria de “desenho participativo interativo”, articulando as três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil e vontade política do governo em implementar a participação. Ao tratar do caso do OP de Porto Alegre, Avritzer (2008) aponta, que contou com as três variáveis. Dessa forma, em comparação com as demais instituições participativas analisadas, considera o OP como o mais democratizante, com alta capacidade de aprofundar práticas democráticas e com alta capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão. Conforme Avritzer (2008),

podemos pensar em uma tipologia inicial dos desenhos participativos que se organizaria em dois eixos: a capacidade de aprofundar práticas democráticas e a capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão. Ao adotarmos uma tipologia com estes elementos podemos claramente diferenciar desenhos participativos. [...] Em primeiro lugar, podemos observar que o OP é o desenho participativo mais democratizante, devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias. Mas, foi possível observar também que o OP é o desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política. (AVRITZER, 2008, p. 60)

Dessa forma, considerando-se o caráter democratizante do desenho participativo do OP em sua capacidade de alterar a relação entre Estado e sociedade ao incluir a população na discussão do orçamento municipal, mas também sua vulnerabilidade ao depender da vontade política dos atores estatais, a noção de “desenho participativo interativo” será utilizada para ajudar na compreensão, análise e comparação entre os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, uma vez que coube aos governos municipais a iniciativa de propor os desenhos institucionais, nos dois casos pode ter havido diferentes graus de organização prévia da sociedade civil e, da mesma forma, pode ter havido diferentes graus de persistência da vontade política em implementar o OP.

A partir da discussão acerca das instituições participativas de baixo para cima e o desenho participativo interativo, torna-se importante compreendermos os OPs como instituições participativas de baixo para cima, as quais podem ser afetadas por mudanças acerca da valorização da democracia e do capital social a partir da sociedade civil. Da mesma forma, a compreensão de que os OPs resultam de

desenhos participativos interativos nos permite vislumbrar ao mesmo tempo o papel dos agentes dos governos municipais e dos agentes da sociedade civil das duas cidades. Já as três variáveis - iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil e vontade política do governo - propostas por Avritzer (2008) para analisar os arranjos participativos contribuem para melhor análise das atuações dos diferentes agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Considerando-se a interrelação entre agentes dos governos que atuaram diretamente nos OPs e da sociedade civil, podemos compreender melhor a possível percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados de que haveria um efeito negativo do processo de regressão democrática ao fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

3.3 Regressão democrática, círculo vicioso de autoritarismo e participação cívica

Compreender processos de instituições participativas de baixo para cima em contexto de regressão democrática marcada pelo sentimento de antipolítica em uma democracia menos que formal, marcada pela prevalência do veto sobre o voto, nos faz destacar a importância da democracia como valor para que possa ser colocada em prática com fortalecimento do capital social e interesse na participação cívica. Ao ocorrerem mudanças nos valores acerca da democracia, decorrentes dos movimentos pendulares da política brasileira, podemos perceber também mudanças nos processos locais de participação. O pêndulo democrático de ampliação e retrocesso democrático pode ser relacionado hipoteticamente com os círculos virtuosos e viciosos do capital social e os sistemas de participação cívico, os quais são de grande importância para a consolidação ou não de instituições participativas.

A desdemocratização representa uma desvalorização dos princípios democráticos, podendo chegar a um momento antidemocrático, de ruptura formal com as regras instituições democráticas como o respeito à soberania popular. Dessa forma, o capital social pode contribuir como forma de impulsionar a democracia de baixo para cima, como pode, por outro lado, ser enfraquecido por processos de desdemocratização de cima para baixo, como o fortalecimento do sentimento de antipolítica. Os processos de participação são multicausais, dependendo do contexto

histórico, da vontade política dos atores políticos, da capacidade das instituições, e do engajamento cívico por parte da sociedade. Os valores antidemocráticos que caracterizaram a regressão democrática brasileira a partir de 2013 podem ter minado as possibilidades de instituições participativas de baixo para cima, ou ao menos ter sido um dos elementos causais que não permitiram a consolidação e manutenção dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul.

4 Capítulo 3 – Razão neoliberal e participação democrática

O presente capítulo busca debater acerca da razão neoliberal e seus possíveis efeitos na democracia e em processos democráticos participativos locais. Se por um lado a construção de instituições participativas de baixo para cima como os OPs requer a participação efetiva da sociedade com a partir dos princípios de cooperação e da coletividade; por outro, podemos perceber os anos recentes como marcados por um aprofundamento de uma razão neoliberal, com fortalecimento de princípios individualistas e competitivos, os quais podem ser percebidos como barreiras à consolidação de instituições participativas, uma vez que geram debilidade subjetiva da ação coletiva. Para compreensão do processo de formação de subjetividades fundadas na razão neoliberal, utilizaremos as contribuições acerca do avanço da racionalidade neoliberal em Dardot e Laval (2016, 2021) e Wendy Brown (2016, 2018, 2019). Para orientar nossa discussão acerca da importância do caráter coletivo e cooperativo do OP, abordaremos a teoria participativa da democracia, na ótica de Carole Pateman (1992[1970]; 2012). Como forma de contribuir com a análise proposta serão destacados os seguintes elementos: 1. Neoliberalismo como nova racionalidade; 2. Governamentalidade empresarial e sujeito neoliberal; 3. assalto neoliberal ao social; 4. assalto neoliberal à democracia; 5. Assalto neoliberal à cidadania; 6. Sociedade participativa e o papel educativo da participação cidadã e; 7. Cidadania e participação democrática.

4.1 Neoliberalismo como racionalidade e o sujeito neoliberal

O avanço da razão neoliberal na sociedade contemporânea será debatido a partir de dois argumentos centrais para os objetivos da presente tese: a) o neoliberalismo como nova racionalidade e; b) governamentalidade empresarial e sujeito neoliberal. O primeiro discute a consolidação ao longo das últimas décadas da razão neoliberal como uma nova razão do mundo. O segundo argumento trata da importância dos efeitos da governamentalidade empresarial do neoliberalismo e a formação de novos sujeitos neoliberais.

Uma marca de nossas últimas décadas e que contribui com a desdemocratização é o avanço da razão neoliberal. Ao mesmo tempo em que governos são embretados a seguir macropolíticas de cunho neoliberal, ocorre o

crescente avanço na formação de subjetividades marcadas por uma racionalidade neoliberal. Nosso olhar será voltado a este último, a formação de subjetividades determinadas por uma racionalidade neoliberal, uma vez que a racionalidade neoliberal pode ser percebida como um forte obstáculo à consolidação de instituições participativas de baixo para cima, como os OPs analisados, de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Para contribuir com os elementos acerca da razão neoliberal e seus possíveis efeitos na participação democrática local, destacaremos os trabalhos de Pierre Dardot e Christian Laval (DARDOT; LAVAL, 2016, 2021; DARDOT *et al.*, 2021) e de Wendy Brown (BROWN, 2018; 2019). Para compreendermos como se formata esta nova razão do mundo, que é a razão neoliberal, vamos destacar alguns elementos abordados por Dardot e Laval. A perspectiva de análise por eles adotada e que contribui para nossa compreensão da formação de subjetividades na sociedade neoliberal é a compreensão de que o neoliberalismo é uma racionalidade que estrutura a conduta de governantes e governados. A partir de nosso questionamento acerca da percepção dos agentes dos OPs acerca dos possíveis efeitos desdemocratizantes da racionalidade neoliberal, a noção de neoliberalismo adotada por Dardot e Laval, bem como por Wendy Brown, se torna crucial.

O neoliberalismo é percebido como uma nova forma de racionalidade na formação de subjetividades. De acordo com Dardot e Laval (2016), a racionalidade neoliberal é global, por isso uma “nova razão do mundo”⁶⁷, definindo ainda como um “fazer o mundo”⁶⁸, pois tem poder de integrar todas as dimensões da existência humana. Para os autores o neoliberalismo não é apenas um modelo econômico imposto aos governos. O foco da análise dos autores é a capacidade do neoliberalismo de se constituir como uma racionalidade:

(...) o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a

⁶⁷ De acordo com Dardot e Laval (2016), “o neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também produz certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos que a forma de nossa existência, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

⁶⁸ Para Dardot e Laval (2016), a razão neoliberal se impõe como uma “verdadeira-razão-mundo”: “da construção do mercado à concorrência como norma dessa construção, da concorrência como norma da atividade dos agentes econômicos à concorrência como norma da construção do Estado e de sua ação e, por fim, da concorrência como norma do Estado-empresa à concorrência como norma da conduta do sujeito-empresa, essas são as etapas pelas quais se realiza a extensão da racionalidade mercantil a todas as esferas da existência humana e que fazem da razão neoliberal uma verdadeira razão-mundo”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 379)

própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo racionalidade não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”. O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17)

A partir das contribuições de Michel Foucault acerca do conceito de governamentalidade⁶⁹ como uma forma de racionalidade política (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17) ou uma forma de governo dos corpos, o neoliberalismo passa a ser interpretado como uma ferramenta social que busca fazer do mercado o princípio do governo dos homens assim como do governo de si, não podendo ser percebido como mera continuidade do liberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 34). O neoliberalismo é compreendido como a razão de mundo do capitalismo contemporâneo, um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que definem os sujeitos segundo o princípio universal da concorrência. Assim como em Dardot e Laval, Wendy Brown (2019) realiza uma análise foucaultiana⁷⁰ do neoliberalismo como uma nova racionalidade política⁷¹. O *homo oeconomicus* do liberalismo clássico se transforma no sujeito da competição e do aprimoramento do capital humano. Ao mesmo tempo busca a governamentalização não apenas dos sujeitos, mas também do próprio Estado, como forma de governança, instituindo nas estruturas estatais os princípios hegemônicos do mercado. A perspectiva de Brown acerca do neoliberalismo parte da compreensão de dois elementos metodológicos, que são a constatação de sua multiplicidade de formulações discursivas, implicações políticas e práticas materiais e as múltiplas e

⁶⁹ De acordo com Dardot e Laval (2016): “O termo “governamentalidade” foi introduzido precisamente para significar as múltiplas formas dessa atividade pela qual homens, que podem ou não pertencer a um governo, buscam conduzir a conduta de outros homens, isto é, governá-los”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 18)

⁷⁰ De acordo com Wendy Brown (2019): “Para os foucaultianos, então, mais importante do que a reinicialização do capitalismo pelo neoliberalismo é sua alteração radical dos valores, coordenadas e princípios de realidade que governam, ou “conduzem a conduta” nas ordens liberais”. (BROWN, 2019, p. 331)

⁷¹ Nas palavras de Brown (2019): “Foucault enfatizou a significância do neoliberalismo como uma nova racionalidade política, cujo alcance e implicações vão muito além da política econômica e do fortalecimento do capital. Ao contrário, nessa racionalidade os princípios do mercado e tornam princípios de governo aplicados pelo e no Estado, mas também que circulam através de instituições e entidades em toda a sociedade - escolas, locais de trabalho, clínicas etc. Esses princípios tornam-se princípios de realidade que saturam e governam cada esfera da existência e reorientam o próprio *homo oeconomicus*, transformando-o de um sujeito da troca e satisfação de necessidades (liberalismo clássico) em um sujeito da competição e do aprimoramento do capital humano (neoliberalismo)”. (BROWN, 2019, p. 30)

diversas origens do neoliberalismo. Brown (2019) percebe a onipresença da razão e valorização neoliberal e seu argumento é de que “nada fica intocado ao neoliberalismo”, em especial seus ataques à condição democrática:

Meu argumento é que nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e de valorização, e que o ataque do neoliberalismo à democracia tem, em todo o lugar, infletido lei, cultura política e subjetividade política. Compreender as raízes e as forças da situação atual requer avaliar a cultura política e a produção subjetiva neoliberais, e não somente as condições econômicas e os racismos persistentes que a geraram. Significa avaliar que a ascensão das formações políticas nacionalistas autoritárias brancas se deve à raiva instrumentalizada dos indivíduos abandonados economicamente e ressentidos racialmente, mas também delimitada por mais de três décadas de assaltos neoliberais à democracia, à igualdade e à sociedade. (BROWN, 2019, p. 17)

Uma vez que o neoliberalismo se caracteriza por sua onipresença, torna-se importante a avaliação da cultura política e das subjetividades neoliberais resultantes do processo de expansão da razão neoliberal. Dessa forma percebe o avanço de políticas antidemocráticas e racistas como resultado da raiva acumulada de cidadãos ressentidos e marcada pelo que denominou de assaltos neoliberais à democracia, à igualdade e à sociedade. Ainda que seu foco de análise seja a sociedade norte-americana, podemos perceber diversos traços presentes no avanço do conservadorismo da extrema-direita também fundada em valores neoliberais a partir do avanço da razão neoliberal que encontra elementos conservadores e excludentes enraizados na sociedade.

A partir da compreensão de que o neoliberalismo representa uma nova forma de racionalidade, passamos a discutir a seguir como ela se constitui a partir da governamentalidade empresarial, formando novos sujeitos neoliberais. A formação de sujeito na lógica da competição e transformando cidadãos em empresas caracteriza a governamentalidade empresarial⁷², na qual “empresa” é considerada a própria ideia de governo-de-si na era neoliberal, em permanente competição em busca do sucesso e com plena responsabilidade sobre seu próprio fracasso. Essa passa a ser a lógica de que governa as práticas dos indivíduos, a lógica empreendedora, a qual se opõe frontalmente aos princípios de cooperação e interesse coletivo necessários a instituições participativas. Assim, de acordo com Brown (2018), o neoliberalismo atua como modo de produção de racionalidades e um esquema valorativo:

⁷² De acordo com Dardot e Laval (2016): “‘Empresa’ é também o nome que se deve dar ao governo de si na era neoliberal”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 328)

O neoliberalismo é tanto um modo específico de racionalidade, quanto uma produção de sujeitos, uma “condução de condutas” e um esquema valorativo. Ele dá nome a reações políticas e econômicas historicamente situadas contra o keynesianismo e o socialismo democrático, assim como à prática mais generalizada de transformar em econômicas as esferas e atividades até então governadas por outras ordens de valor. Contudo, em suas diferentes encarnações em países, regiões e setores, em suas diferentes interseções com culturas existentes e tradições políticas, e, acima de tudo, em suas convergências e absorções de outros discursos e desenvolvimentos, o neoliberalismo toma formas diferentes e cria conteúdos e detalhes normativos diversos, diferentes idiomas. (BROWN, 2018, p. 13-14)

O neoliberalismo produz sujeitos e valores se impondo na definição de subjetividades, se adaptando a diferentes realidades e idiomas, mas sempre marcado como oposição ao keynesianismo e socialismo democrático e pela “economização” de todas as esferas da vida social. Dessa forma, ao tratar toda realidade como empresa, pensarmos em formas de participação democrática parece estar completamente fora das possibilidades de valores e sujeitos exigidos neste mundo hegemônicos pela governamentalidade e sujeitos neoliberais. O “sujeito-empresa” resultante do avanço da racionalidade neoliberal é reflexo da força que a razão neoliberal tem para impor-se como uma “razão-mundo”, se estendendo a todas as esferas da existência humana. A figura do empreendedor-de-si movido pelas lógicas de mercado passa a ser regra em todas as esferas da sociedade. Conforme preconizado por Hayek⁷³, o mercado e a moral compartilham princípios e dinâmicas ontológicos, se tornando formas singulares de provisão de recursos para as necessidades humanas. Para Dardot e Laval (2016), o sujeito neoliberal é resultado de um processo de “subjetivação contábil e financeira”,

[...] que nada mais é do que a forma mais bem acabada da subjetivação capitalista. Trata-se, na verdade, de produzir uma relação do sujeito individual com ele mesmo que seja homóloga à relação do capital com ele mesmo ou, mais precisamente, uma relação do sujeito com ele mesmo como um “capital humano” que deve crescer indefinidamente, isto é, um valor que deve valorizar-se cada vez mais. Como podemos ver, não são tanto as teorias falsas que devem ser combatidas, ou as condutas imorais que devem ser denunciadas, mas é todo um quadro normativo que deve ser desmantelado e substituído por outra “razão do mundo”. Esse é o desafio das lutas sociais atuais, que decidirão a continuação – ou até mesmo a radicalização – dessa lógica neoliberal ou, ao contrário, seu fim. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 31)

Dessa forma, movido pela lógica de “capital humano”, em constante processo de autovalorização, o sujeito neoliberal se constitui na lógica do crescimento indefinido, com uma lógica capitalista de mercado. A construção da subjetividade

⁷³ Para Wendy Brown (2019), “a razão neoliberal, especialmente como Friedrich Hayek a formulou, coloca o mercado e a moral como formas singulares de provisão de recursos para as necessidades humanas, compartilhando princípios e dinâmicas ontológicos”. (BROWN, 2019, p. 21)

neoliberal é resultado da construção de uma “razão de mundo” que estabelece um quadro normativo fundado na percepção de que cada indivíduo é uma empresa em permanente busca por valorização. Neste momento neoliberal⁷⁴, as possibilidades humanas são homogeneizadas em torno da noção de empresa, reforçando a formação do “sujeito unitário” neoliberal, “o sujeito empresarial” ou o “neossujeito”⁷⁵. Ao referir-se ao conceito weberiano de “jaula de aço do capitalismo”, Dardot e Laval destacam que no momento neoliberal os indivíduos passam a construir suas “jaulas de aço individuais”, em vez de buscar sair da “jaula de aço da economia capitalista”⁷⁶. Dessa forma, este sujeito empresarial se torna uma barreira às possibilidades de construção de instituições participativas fundadas no interesse coletivo e na cooperação, como os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul.

Assim, a partir dos argumentos discutidos - neoliberalismo como nova racionalidade e governamentalidade empresarial e sujeito neoliberal - podemos perceber a força do neoliberalismo como formação de sujeitos e imposição de valores. A partir de nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, podemos perceber o quanto o neoliberalismo pode ser um obstáculo às possibilidades de ampliação ou mesmo manutenção da democracia, ao minar os valores coletivos moldando sujeitos exclusivamente a partir da lógica de mercado, voltado à permanente competição entre sujeitos empresas. Com seu alcance global, o neoliberalismo forma sujeitos e valores presos em jaulas de aço individuais, até mesmo no litoral sul do Rio Grande do Sul, onde ocorriam os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul. A seguir abordaremos os três argumentos para nossa análise que derivam do avanço da razão neoliberal. A partir das reflexões de Wendy Brown, definimos como diferentes assaltos: ao social, à democracia e à cidadania.

⁷⁴ Para Dardot e Laval (2016) o “momento neoliberal caracteriza-se por uma homogeneização do discurso do homem em torno da figura da empresa. Essa nova figura do sujeito opera uma unificação sem precedentes das formas plurais da subjetividade que a democracia liberal permitiu que se conservassem e das quais sabia aproveitar-se para perpetuar sua existência”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 326)

⁷⁵ De acordo com Dardot e Laval (2016), “o sujeito unitário é o sujeito do envolvimento total de si mesmo. A vontade de realização pessoal, o projeto que se quer levar a cabo, a motivação que anima o “colaborador” da empresa, enfim, o desejo com todos os nomes que se queira dar a ele é o alvo do novo poder. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 327)

⁷⁶ Para Dardot e Laval (2016) “nós não saímos da “jaula de aço” da economia capitalista a que se referia Weber. Em certos aspectos, seria melhor dizer que cada indivíduo é obrigado a construir, por conta própria, sua “jaula de aço individual”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 330)

4.1.1 Assalto neoliberal ao social

Como um primeiro efeito do neoliberalismo a ser discutido, trataremos da relação da racionalidade neoliberal com o social, o que Wendy Brown (2019) chamou de “assalto neoliberal social”, ao qual abordaremos mais dois elementos: a) ataque neoliberal ao social e; b) sociedade neoliberal. Uma característica fundamental para compreensão do avanço da razão neoliberal é o seu ataque ao social, considerado por Brown como mais significativo que outros elementos mais conhecidos como o antiestatismo. O ataque ao social é percebido como como uma forma de legitimar a desigualdade e de perseguição às populações vulneráveis e destruição de direitos sociais⁷⁷. Partindo da noção de que “a sociedade não existe”⁷⁸, o neoliberalismo busca o desmantelamento do social, o que Brown designa como “assalto neoliberal ao social”, a autora demonstra a dificuldade da democracia sem sua base, que é a sociedade e a igualdade:

O assalto neoliberal ao social, juntamente com sua identificação do poder exclusivamente com coerção, promulgou como consequência uma reformatação do liberalismo. À medida que saturava o discurso estatal e popular, o ataque neoliberal à justiça social, à reforma social e aos serviços sociais desafiava a igualdade, reformulava as guerras culturais e produzia uma desorientação geral da esquerda. Se não existe tal coisa como a sociedade, mas apenas indivíduos e famílias orientados pelo mercado e pela moral, então não existe tal coisa como um poder social que gera hierarquias, exclusão e violência, tampouco há subjetividade nas condições de classe, gênero ou raça. [...] Como qualquer estudante sério de desigualdade sabe, o social é um domínio vital da justiça, porque é nele que as histórias e hierarquias consolidadas de uma determinada região, nação ou civilização são reproduzidas. O reconhecimento dos poderes sociais é a única maneira de entender o protesto do take a knee ou a afirmação de que vidas negras importam, as altas taxas de suicídio entre adolescentes queer ou as mulheres que trabalham mais por menos. Além disso, o social é o que nos conecta de maneiras que excedem os laços pessoais, a troca de mercado ou a cidadania abstrata. É lá que nós, como indivíduos ou uma nação, praticamos ou

⁷⁷ De acordo com Brown (2019): “Em suma, com a ascensão da razão neoliberal, o ataque ao social - à sua própria existência e à sua adequabilidade como uma província de justiça - tem sido tão significativo quanto as facetas mais familiares do neoliberalismo (por exemplo, o antiestatismo) para edificar o poder corporativo, legitimar a desigualdade e desencadear um novo e desinibido ataque aos membros mais vulneráveis da sociedade”. (BROWN, 2019, p. 54)

⁷⁸ A conhecida expressão de Margaret Thatcher, ex-primeira-ministra inglesa, em 1987, de que “não existe essa coisa de sociedade, o que há e sempre haverá são indivíduos”, soou como um apito aos cães sinalizando os abjetivos de destruição dos princípios de sociedade e extrema valorização dos indivíduos. O apito parece ter sido ouvido em boa parte do mundo, principalmente no que diz respeito ao aprofundamento das desigualdades e privação de direitos. De acordo com Wendy Brown (2019): “Quando a alegação de que “a sociedade não existe” se torna senso comum, ela torna invisíveis as normas e as desigualdades sociais geradas pelos legados da escravidão, do colonialismo e do patriarcado. Isso autoriza a privação efetiva de direitos (e não apenas o sofrimento) produzida pela falta de moradia, de assistência médica e de educação. E permite ataques em nome da liberdade ao que quer que tenha sobrado do tecido social”. (BROWN, 2019, p. 55)

falhamos em praticar a justiça, a decência, a civilidade e o cuidado, para além dos códigos do instrumentalismo e do familialismo de mercado. E é aí que a igualdade política, essencial à democracia, é feita ou desfeita. (BROWN, 2019, p. 53)

Para Brown, o assalto neoliberal ao social, juntamente com o esvaziamento da democracia ao identificar o poder exclusivamente com coerção, são marcas do neoliberalismo e que o diferenciam do liberalismo. Ao mesmo tempo em que o discurso e políticas de caráter estatista eram considerados ultrapassados, o neoliberalismo avançava (e avança) seu ataque à justiça social e políticas sociais como forma de desafiar o horizonte da igualdade. A negação da existência da sociedade e de qualquer forma de coletividade, apenas indivíduos e famílias tendo o mercado como bússola moral, faz com que todas as relações de poder existentes na sociedade geradoras de inúmeras formas de exclusão sejam colocadas para baixo do tapete e negadas, assim como as diferentes subjetividades relacionadas a gênero, classe e raça sejam negadas e atacadas. Aqui percebe-se um elemento importante que muitas vezes se tem uma percepção enganosa. A ideia equivocada de que o neoliberalismo em seu aspecto econômico não teria uma relação direta com as pautas morais conservadoras. Brown esclarece que não só fazem parte de um mesmo conjunto da razão neoliberal, como se retroalimentam ao tentar fazer desaparecer a gramática do social⁷⁹.

Ao assaltar o social⁸⁰, o neoliberalismo faz desaparecer as relações de exploração e dominação tratadas por Marx, as forças de subjetivação e construção social tratadas por Foucault, ou ainda, as gramáticas de subordinação e abjeção tratadas por teóricos críticos da raça, feministas e *queer*. Tais elementos se tornam ainda mais relevantes se utilizarmos para observar a própria realidade brasileira dos últimos anos, a qual, ainda que não esteja presente na análise de Brown, apresenta boa parte das características descritas por ela. O não reconhecimento dos poderes

⁷⁹ Wendy Brown (2019) define como sinal de triunfo da razão neoliberal o desaparecimento da gramática do social, “incluindo sua importância para a democracia, tenha desaparecido largamente das visões da esquerda (e não apenas da direita) para o futuro. (...) A relação do social com o governo democrático ainda está interrompida e ausente desses importantes discursos de rebelião contra o objetivo do neoliberalismo de derrotar a sociedade e o social”. (BROWN, 2019, p. 65-66)

⁸⁰ Nas palavras de Brown (2019): “Fora de um quadro neoliberal, é claro, a linguagem do social é o que torna manifestas as desigualdades: o domínio do social é o local em que sujeições, abjeções e exclusões são vividas, identificadas, contestadas e potencialmente retificadas. Fora de um quadro neoliberal, os poderes sociais se assentam no que Marx identificou como relações de exploração e dominação, no que Foucault identificou como forças de subjetivação e construção social ou no que teóricos críticos da raça, feministas e *queer* identificam como gramáticas de subordinação e abjeção”. (BROWN, 2019, p. 53)

sociais permite a manutenção das hierarquias e formas de dominação, fazendo com que estas se reproduzam e se ampliem. E ainda, é o social que nos conecta de forma a agir no sentido de justiça, decência, civilidade e cuidado. O social assaltado nos deixa reféns dos códigos do instrumentalismo e do familismo de mercado, distanciando ainda mais o horizonte da igualdade política e, por consequência, da democracia, minando as possibilidades de construção de instituições participativas que requerem uma participação de baixo para cima, em uma sociedade assaltada pelo neoliberalismo e governada por princípios neoliberais⁸¹. Assim, o elemento assalto neoliberal ao social se coloca como um elemento analítico relevante ao tratar dos obstáculos do avanço da razão neoliberal para a construção de instituições participativas, uma vez que os laços sociais e a própria democracia se situam ameaçados na condição de desaparecimento da gramática do social, esvaziando de sentido a possibilidade de participação democrática.

Ao mesmo tempo que o neoliberalismo promove um assalto ao social, transforma toda a sociedade a partir de sua lógica empresarial na formação de sujeitos. Dessa forma torna-se importante discutirmos a formação de uma sociedade neoliberal. Para Dardot e Laval, a originalidade do neoliberalismo está no fato de criar outra forma de sociedade a partir de sua razão-mundo. Além de ser uma sociedade capitalista, especificamente vivemos em uma sociedade neoliberal⁸², que é resultado de um processo histórico que fugiu do controle do que foi programado por seus teóricos. A história e as circunstâncias moldaram a formação a sociedade em seu processo de neoliberalização. A partir de uma neoliberalização da sociedade, mais do que uma ampliação do processo de acumulação do capital, a originalidade do neoliberalismo está no fato, além de criar um outro regime de acumulação, criar uma outra sociedade, fruto de um processo histórico diferente daqueles imaginados por

⁸¹ Nesse sentido podemos relacionar tal reflexão ao trabalho de Verônica Gago (2014), quando define as duas formas de neoliberalismo como “*neoliberalismo desde abajo*”, em contraposição ao “*neoliberalismo desde arriba*”. O último diz respeito às macropolíticas de caráter neoliberal, como privatizações e redução do papel social do Estado, representando uma “*modificación del régimen de acumulación global*” e, dessa forma, o neoliberalismo “*es una fase (y no un mero matriz) del capitalismo(...)* Por outro lado, o “*neoliberalismo desde abajo*” é percebido pela autora como “*la proliferación de modos de vida que reorganizan las nociones de libertad, cálculo y obediencia, proyectando una nueva racionalidad y afectividad colectiva*”. (GAGO, 2014, p. 12)

⁸² Para Dardot e Laval (2016), “a sociedade neoliberal em que vivemos é fruto de um processo histórico que não foi integralmente programado por seus pioneiros; os elementos que a compõem reuniram-se pouco a pouco, interagindo uns com os outros, fortalecendo uns aos outros. Da mesma forma como não é resultado direto de uma doutrina homogênea, a sociedade neoliberal não é reflexo de uma lógica do capital que suscita as formas sociais, culturais e políticas que lhe convém à medida que se expande”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 24)

seus teóricos tanto da corrente dos ordoliberalis alemães, como Eucken e Röpke, quanto da corrente austro-americana, de Mises e Hayek⁸³. Dardot e Laval (2016) reforçam a importância de percebermos que, mais que política ou economia neoliberal, devemos falar de “sociedade neoliberal”:

Em vez de um modo econômico de produção cujo desenvolvimento é comandado por uma lógica que age à maneira de uma “lei natural” implacável, o capitalismo é um “complexo econômico-jurídico” que admite uma multiplicidade de figuras singulares. É por isso também que devemos falar de sociedade neoliberal, e não apenas de política neoliberal ou economia neoliberal – embora seja inegavelmente uma sociedade capitalista, essa sociedade diz respeito a uma figura singular do capitalismo que exige ser analisada como tal em sua irreduzível especificidade. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 25)

Ao falarmos em “sociedade neoliberal”, tratamos de uma sociedade marcada pela governamentalidade neoliberal, em que os princípios de competição e sucesso individual passam a ser princípios ordenadores de toda a sociedade como resultado de um complexo econômico-jurídico, que é o capitalismo, e não resultado de uma lei natural implacável, como se tenta fazer acreditar. O neoliberalismo deve ser compreendido como o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 34), por isso a importância de percebermos a construção de uma sociedade neoliberal, a qual, paradoxalmente busca desconstruir o social, em um sistema social no qual sujeitos neoliberais se desfazem de coletividades, se percebendo apenas como empreendedores-de-si livres para crescer e agregar valor a si mesmos. De acordo com Dardot *et al.* (2021)⁸⁴ a instauração de uma sociedade neoliberal faz parte de sua estratégia, sendo resultado da vontade política que objetiva uma sociedade fundada sobre a concorrência e protegida pelo Estado a partir da lógica do direito privado, se utilizando da religião ou da tradição como base moral para a efetivação da construção de seu modelo de sociedade.

⁸³ A partir daquele que é considerado seu momento inaugural, o neoliberalismo se constitui em duas principais correntes, como definem Dardot e Laval (2016): “Duas grandes correntes vão se esboçar a partir do Colóquio Walter Lippmann, em 1938: a corrente do ordoliberalismo alemão, representada sobretudo por Walter Eucken e Wilhelm Röpke, e a corrente austro-americana, representada por Ludwig von Mises e Friedrich A. Hayek. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 33)

⁸⁴ De acordo com Dardot *et al.* (2021): “É o resultado da vontade política comum de instaurar uma sociedade livre fundada principalmente sobre a concorrência, uma sociedade de direito privado, no quadro determinado de leis e princípios explícitos, protegida por Estados soberanos ciosos em encontrar ancoragens na moral, na tradição ou na religião a serviço de uma estratégia de mudança completa de sociedade” (DARDOT *et al.*, 2021, p. 37)

Assim, em uma sociedade neoliberal marcada pelo assalto ao social, temos a dissolução da possibilidade de construções coletivas, a não ser na formação de coletividades a partir da lógica populista de um “nós x eles”⁸⁵, com a formação de um inimigo construído a partir de uma cadeia de equivalências que permite o fortalecimento de vínculos pela crença em uma mudança como fantasia construída a partir do mito do inimigo comum e do nós. Se percebermos o próprio vocabulário utilizado em nosso cotidiano vamos sendo neoliberalizados quando passamos a ter uma constante e interminável busca por sucesso e felicidade individuais; em não falarmos mais em direitos de cidadãos, mas de serviços prestados a clientes, como saúde, educação, energia elétrica e saneamento básico.

Discutimos o ataque neoliberal ao social e a formação de uma sociedade neoliberal. Dessa forma, a partir de nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática, os argumentos que compõem a noção de assalto neoliberal ao social nos permitem perceber o quanto as formas de participação voltadas ao interesse social e coletivo se veem ameaçadas. O ataque ao social como reformatação do liberalismo, corroendo os laços e direitos sociais necessários para a construção de processos coletivos e cooperativos. A sociedade neoliberal marcada pelos princípios de competição e sucesso individual da governamentalidade neoliberal afirma o assalto neoliberal ao social em suas diferentes formas, o que também tem efeitos em formas de participação cidadã como os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Sem a força do social que contribui a agir no sentido da justiça, da decência, da civilidade e do cuidado, mais que os OPs, a democracia como um todo está sob ameaça.

4.1.2. Assalto neoliberal à democracia

A partir do avanço da racionalidade neoliberal, além da formação de sujeitos empreendedores-de-si e do assalto ao social com a formação de uma sociedade neoliberal, torna-se importante discutirmos o caráter antidemocrático ou ademocrático do neoliberalismo, o que denominaremos, seguindo a sugestão de Brown, de assalto

⁸⁵ Ao tratar do conceito de populismo referimo-nos a construção conceitual a partir de Ernesto Laclau (2013) e Chantal Mouffe (2019).

neoliberal à democracia. Para tanto discutiremos os seguintes argumentos: a) sociedade neoliberalismo ademocrática; b) antidemocratismo neoliberal; c) populações neoliberalizadas e cultura política antidemocrática e; d) neoliberalismo e esvaziamento da participação democrática

A sociedade neoliberal se coloca como uma barreira quase intransponível para a construção de instituições participativas que precisem de sujeitos voltados a ações coletivas, uma vez que a possibilidade de participação em processos democráticos locais pode se esvaziar de sentido. Dardot e Laval (2016) tratam do antidemocratismo inerente à doutrina neoliberal, principalmente nas contribuições de Hayek e sua definição de liberdade⁸⁶. Uma vez definida a democracia a partir de técnicas de designação de governantes, em uma perspectiva minimalista e procedimental, ela teria a função de garantir a liberdade individual relacionada ao direito de propriedade e não a liberdade política. Dessa forma, a democracia se reduziria a procedimento de escolha de governantes e não de soberania popular. Dessa forma, se coloca ainda mais distante das possibilidades de se pensar a ampliação da democracia, seja no sentido de participação política, seja no sentido de igualdade econômica e social. Esse antidemocratismo fundacional se manifesta no momento neoliberal como o “ademocratismo”, de maneira que o máximo possível de democracia é o método de escolha de representantes, o qual pode ser descartado sem for preciso. Como resultante do princípio antidemocrático do neoliberalismo Dardot e Laval (2016) definem a governamentalidade neoliberal como ademocrática, isto é, não sendo democrática nem mesmo no sentido formal, mas ao mesmo tempo não se colocando como defensora de modelos autoritários ou ditatoriais de governo, desde que siga reproduzindo sua lógica mercantil, competitiva e contra qualquer forma de igualdade. De acordo com os autores:

a governamentalidade neoliberal não é democrática na forma e antidemocrática nos fatos; ela simplesmente não é mais democrática, nem mesmo no sentido formal, mas nem por isso identifica-se com um exercício

⁸⁶ De acordo com Dardot e Laval (2016): “O valor supremo, portanto, é a liberdade individual, compreendida como a faculdade dada aos indivíduos de criar para si mesmos um domínio protegido (a “propriedade”), e não a liberdade política, como participação direta dos homens na escolha de seus dirigentes. O essencial aqui é que a redução da democracia a um modo técnico de designação dos governantes permite que ela não seja mais vista como um regime político distinto dos outros e, nesse sentido, já abre caminho para a relativização dos critérios de diferenciação comumente admitidos na classificação dos regimes políticos. Se, ao contrário, sustentarmos que a democracia repousa sobre a soberania de um povo, o que aparece então é que, enquanto doutrina, o neoliberalismo é, não acidentalmente, mas essencialmente, um antidemocratismo. É isso, em particular, que o separa irredutivelmente do liberalismo de um Bentham, que, como sabemos, é favorável à democracia radical”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 384)

ditatorial ou autoritário do poder. Ela é ademocrática. A cisão entre o “cidadão” e o “burguês” é coisa do passado, assim como o apelo a uma reunificação do homem com ele próprio. Ainda pela mesma razão, a esquerda não pode propor-se a “dar novo fôlego a sistemas decadentes”, amparando a combalida democracia representativa com as escoras bambas da “democracia participativa”. Também não pode estacionar numa linha de recuo que consiste em opor “liberalismo político” e “liberalismo econômico”, pois tal posição equivaleria a desconhecer que as próprias bases do liberalismo “puramente político” foram minadas por um neoliberalismo que é tudo, menos “puramente econômico”. De modo mais amplo, todo o espaço ocupado por aquilo que se convencionava chamar “social-democracia” é direta e radicalmente contestado, já que essa denominação devia seu sentido à possibilidade de estender a democracia política mediante o reconhecimento de direitos sociais que definem certa cidadania social, como complemento e reforço da cidadania política clássica. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 389-390)

Com uma crítica não apenas à governamentalidade neoliberal por se colocar à margem da democracia, os autores não acreditam na possibilidade de “reunificação do homem com ele próprio”, dessa forma percebendo que a possibilidade de espaços de democracia participativa não passaria de “escoras bambas da democracia liberal”. Uma vez que o momento neoliberal é marcado por seu caráter ademocrático e com hegemonia da governamentalidade neoliberal, a crença de que se possa resgatar um modelo social-democrata com democracia liberal sem liberalismo econômico se torna uma impossibilidade, pois a possibilidade de ampliação da democracia política com direitos sociais são princípios frontalmente contestados pela governamentalidade neoliberal, o que reflete uma “violência conservadora da ordem do mercado”⁸⁷.

O argumento seguinte repousa na contribuição de Wendy Brown ao tema da democracia se torna importante ao discutir a cultura política antidemocrática resultante do avanço da racionalidade neoliberal. Brown (2019, p. 105) afirma que ao longo de quatro décadas de racionalidade neoliberal geraram uma cultura política antidemocrática resultante da formação de populações neoliberalizadas, o que dificultaria as possibilidades de uma efetiva participação da comunidade em instituições participativas de baixo para cima. O avanço de cima para baixo e de baixo para cima do neoliberalismo tornou a cultura política antidemocrática, o que pode refletir em um esvaziamento no interesse em participar de qualquer processo democrático. Por princípio, com as diferenças entre os teóricos do neoliberalismo, em comum todos eles se colocavam em oposição ao que Brown chama de democracia

⁸⁷ Dardot *et al.* (2021) percebem o ataque neoliberal à democracia e à sociedade como uma forma específica de violência: “Todavia, convém precisar que a violência neoliberal não é uma violência de tipo fascista, que seria exercida contra uma comunidade designada como estrangeira ao corpo da nação (ainda que possa mobilizar tais efeitos); sua característica, antes de tudo é a de uma violência conservadora da ordem do mercado, exercendo-se contra a democracia e a sociedade”. (DARDOT *et al.*, 2021, p. 36)

robusta⁸⁸. De acordo com Brown, a racionalidade neoliberal a noção de liberdade é utilizada como um verniz democrático, quando na verdade serve de escudo para defender a destruição do Estado regulador e regulado, mas também calando a voz política do povo⁸⁹.

Uma vez que a legitimidade da democracia “advém exclusivamente de vocabulários e ordenanças políticos”⁹⁰, podemos inferir que assim como o “assalto do neoliberalismo ao social” fez desaparecer a gramática do social, da mesma forma podemos afirmar que o neoliberalismo fez desaparecer a gramática da democracia, caracterizando um assalto do neoliberalismo à democracia. De acordo com Brown, é este o movimento ocorrido ao se priorizar as noções de gestão, lei e tecnocracia, gerando populações neoliberalizadas:

Gestão, lei e tecnocracia no lugar de deliberação, contestação e partilha democráticas do poder: várias décadas dessa hostilidade multifacetada à vida política democrática geraram em populações neoliberalizadas, na melhor das hipóteses, uma desorientação generalizada quanto ao valor da democracia e, na pior, opróbrio em relação a ela. No entanto, dado que o político foi depreciado e atacado, mas não extinto, enquanto a própria democracia era minguada e desvalorizada, os poderes e energias políticas não democráticos e antidemocráticos em ordens neoliberalizadas inchavam em magnitude e intensidade. Foi desse modo que efeitos neoliberais tais como desigualdade e insegurança crescentes geraram populismos de direita enraivecidos e políticos demagogos no poder que não condizem com os sonhos neoliberais de cidadãos pacíficos e ordeiros, economias desnacionalizadas. Estados enxutos e fortes e instituições internacionais focadas em viabilizar a acumulação de capital e estabilizar a concorrência”. (BROWN, 2019, p. 71)

Ao longo das quatro décadas de neoliberalismo a gramática política foi sendo alterada. Em lugar de princípios de deliberação, contestação e partilha democráticas se consolidaram conceitos como gestão, lei e tecnocracia. Esse longo período de ataque e negação da política e da democracia teve como resultado “populações neoliberalizadas”, as quais passam a ter desde uma desorientação até desprezo ou mesmo ódio à democracia. O ataque ao político gerou desvalorização da democracia,

⁸⁸ Diferenciando as diferentes perspectivas políticas entre autores neoliberais, Brown destaca: “Acima de tudo, os neoliberais se uniram na oposição à democracia robusta - movimentos sociais, participação política direta ou demandas democráticas ao Estado – que identificaram com o totalitarismo, o fascismo ou o governo da plebe”. (BROWN, 2019, p. 75)

⁸⁹ Brown (2019, p. 79) via o discurso e prática neoliberais com a defesa da liberdade individual, principalmente em Hayek e Friedman, como forma disfarçada de reduzir a atuação do Estado e a participação política do povo.

⁹⁰ Para Brown (2019), o neoliberalismo visa conter o político e a própria democracia: “Pensadores neoliberais viam o político com desconfiança, e como vamos analisar em profundidade brevemente, eram abertamente hostis tanto à sua variante soberana quanto à democrática. O neoliberalismo, deste modo, visa limitar e conter o político, apartando-o da soberania, eliminando sua forma democrática e definhando suas energias democráticas”. (BROWN, 2019, p. 69-70)

e por consequência, um florescimento de poderes e energias de caráter antidemocrático ou ademocrático. Seria exatamente este movimento que caracterizaria o que estamos chamando de assalto neoliberal à democracia. Como resultado, além do desaparecimento da gramática da democracia e do esvaziamento dos espaços de participação democrática, como o caso dos OPs, foi gerado em muitos países diferentes casos de populismos de direita e demagogos que se aproveitam da situação de desigualdade e insegurança, bem como a descrença na democracia, ambos causados pelo neoliberalismo.

Como último argumento do assalto neoliberal à democracia, discutiremos o neoliberalismo como responsável pelo esvaziamento da participação democrática a partir de sujeitos definidos pela racionalidade neoliberal. Com princípios avessos ou indiferentes à democracia somados à lógica da individualidade e da competição empresarial, mais difícil se tornaria a possibilidade de construção de processos de participação democrática local fundada em princípios de cooperação e coletividade. Dardot e Laval também demonstram o papel da governamentalidade neoliberal de enfraquecer a possibilidade de ação coletiva e, portanto, da democracia:

Além dos fatores sociológicos e políticos, os próprios móveis subjetivos da mobilização são enfraquecidos pelo sistema neoliberal: a ação coletiva se tornou mais difícil, porque os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis. As formas de gestão na empresa, o desemprego e a precariedade, a dívida e a avaliação, são poderosas alavancas de concorrência interindividual e definem novos modos de subjetivação. A polarização entre os que desistem e os que são bem-sucedidos mina a solidariedade e a cidadania. Abstenção eleitoral, dessindicalização, racismo, tudo parece conduzir à destruição das condições do coletivo e, por consequência, ao enfraquecimento da capacidade de agir contra o neoliberalismo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 9)

Uma vez que a regra geral de funcionamento da ordem social moldada pela razão neoliberal é o de concorrência em todos os níveis, qualquer forma de buscar a cooperação e o interesse coletivo é percebida como ameaça ao modelo hegemônico e passa a ser combatida. As condições de coletivo são destruídas, o que acaba também destruindo as possibilidades de agir contra o neoliberalismo. Os limites da política e da democracia passam a se cada vez mais estreitos. A gestão da empresa e do Estado acabam por se definir com base nos princípios neoliberais e seus modos de subjetivação. A competição permanente que gera a polarização entre “os bem-sucedidos” e “os que desistem” em uma sociedade de empreendedores-de-si crentes

da possibilidade sempre reforçada de sucesso pessoal⁹¹, mina as possibilidades de solidariedade e cidadania. Dessa forma, a lógica subjacente à sociedade neoliberal faz com que haja uma retroalimentação do desejo não alcançado e com isso mais e mais competição na busca pelo sucesso inalcançável.

De acordo com Brown (2019), o neoliberalismo diminui a importância da democracia e afasta população das decisões políticas, cada vez mais deixadas a cargo de “técnicos” que aprofundam a implementação de políticas neoliberais ou a aproveitadores que se utilizam da estrutura estatal em favor pessoal ou de seu grupo, e dessa forma gerando desorientação da população neoliberalizada com relação ao significado e valor da democracia⁹². O assalto neoliberal à democracia pode ser percebido como mais um obstáculo do neoliberalismo à construção de processos de participação democrática local,⁹³ ao fazer desaparecer a gramática da democracia, sendo substituída por uma gramática da gestão neoliberal e por valores indiferentes ou avessos à democracia, resultando em uma população desorientada com relação aos princípios e valores democráticos, o que torna ainda mais difícil a construção de instituições participativas de baixo para cima como os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul.

⁹¹ Podemos perceber na formação dos sujeitos neoliberais o que Lauren Berlant (2020) denominou como “otimismo cruel”: *“el optimismo resulta cruel cuando ese mismo objeto o escena que aviva la sensación de posibilidad vuelve de hecho imposible la transformación positiva que la persona o grupo de personas se esfuerzan por alcanzar; y lo es por partida doble, en la medida en que vuelve sustentables los placeres de estar en una relación con independencia del contenido de dicha relación, dejando a la persona o al mundo sujetos a una situación de profunda amenaza que resulta profundamente autoconfirmatoria”*. (BERLANT, 2020, p. 20)

⁹² De acordo com Brown (2019): “Com a democracia assim rebaixada e diminuída, o exercício do poder político, embora não desapareça, a cada vez mais privado da modulação provida por meio da deliberação esclarecida, do pacto, da prestação de contas e da legitimação pela vontade do povo. A *realpolitik* reina, com o resultado de que as manobras cruas, as negociatas, as estratégias de *branding*, as manipulações [*spinning*] e a indiferença com os fatos, argumentos e a verdade, tudo isso desacredita ainda mais o político e desorientam ainda mais a população quanto ao significado ou ao valor da democracia”. (BROWN, 2019, p. 106)

⁹³ O desacordo entre o assalto neoliberal à democracia e as possibilidades de participação em processos democráticos participativos nos remete ao alerta feito por Evelina Dagnino (2004) que percebia na América Latina, e em especial no Brasil, o fenômeno de uma confluência perversa entre formas ampliação da participação democrática e o avanço do neoliberalismo: “Essa crise discursiva resulta de uma confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. Essa confluência, e a crise que dela se origina, são particularmente visíveis no Brasil, embora me pareça possível defender a ideia de que, com diferenças de intensidade, considerando os diferentes ritmos e modos de implementação das medidas neoliberais e dos processos democratizantes nacionais, este cenário é compartilhado por muitos dos países da América Latina. (DAGNINO, 2004, p. 195-196)

O neoliberalismo ataca a democracia a partir da debilitação subjetiva da possibilidade de ação coletiva, mas também ao buscar a destruição das instituições e valores democráticos de liberdade política, igualdade social e participação democrática. Seja em seu caráter originariamente antidemocrático, seja em seu caráter ademocrático, o neoliberalismo forma populações neoliberalizadas que geram uma cultura política antidemocrática, gerando o esvaziamento das possibilidades de participação democrática, como nas instituições participativas analisadas, os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Dessa forma, a noção de assalto neoliberal à democracia torna-se importante por evidenciar a fragilização da democracia pelo avanço do neoliberalismo, contribuindo com a elaboração de uma de nossas hipóteses, segundo a qual a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática.

4.2.3 Assalto neoliberal à cidadania

Como forma de discutirmos os efeitos da razão neoliberal nos processos de participação democrática local, abordaremos a seguir as transformações geradas na noção de cidadania, o que denominamos assalto neoliberal à cidadania. Como forma de orientar nossa argumentação, serão discutidos a seguir os seguintes elementos: a) cidadania sacrificial e; b) cidadão empreendedor-de-si.

Iniciaremos com a discussão acerca da noção de “cidadania sacrificial”, apresentada por Wendy Brown (2018). Se o neoliberalismo assaltou o social e a democracia, o mesmo ocorre com a cidadania⁹⁴. Brown (2018) chama atenção para o “sacrifício cidadão”, que é o modelo neoliberal de cidadania que substitui a noção republicana de cidadania resultante de um engajamento público. De acordo com Brown,

[...] enquanto a racionalidade política neoliberal, administrada pela governança, elimina os últimos traços da formulação republicana clássica de cidadania como engajamento público, ela, no entanto retém, transformada, a ideia de sacrifício cidadão. Se a virtude cidadã é retrabalhada na forma de empreendedorismo responsabilizado, ela também o é enquanto “sacrifício

⁹⁴ Cabe ressaltar que, para além do assalto neoliberal, a cidadania brasileira tem problemas históricos, e podemos destacar a inversão dos direitos de cidadania no Brasil, de acordo com José Murilo de Carvalho (2001), a partir da definição clássica de T.H. Marshall (2021), de 1949.

compartilhado”, potencialmente necessário a uma economia saudável ou problemática, mas, acima de tudo flexível. Esse sacrifício pode variar entre sofrer os efeitos diretos da terceirização de postos de trabalho – cortes em licenças, salários ou benefícios – e sofrer os efeitos indiretos da estagflação – restrições ao crédito, crises de liquidez ou de moeda. Pode ser amplamente compartilhado, como a redução do investimento estatal em educação, ou ser sofrido individualmente, como o fenômeno “último contratado, primeiro demitido”; pode também, como é mais frequente, ser sofrido desproporcionalmente mais pelo grupo ou classe mais fracos, como é o caso das licenças ou férias coletivas involuntárias, ou das reduções nos serviços públicos. Qualquer que seja o caso, a cidadania ativa é diminuída para coincidir com o capital humano responsabilizado, enquanto a cidadania sacrificial se expande, incluindo qualquer coisa relacionada à saúde de uma empresa ou nação, ou, mais uma vez, a saúde da nação como empresa. Esse movimento de diminuição e expansão é facilitado pela substituição neoliberal dos discursos e valores políticos democráticos pela governança, aquele modelo de ordem baseado no consenso, que integra todos a um projeto superior (BROWN, 2018, p. 33-35)

A ideia de sacrifício ao tratar de cidadania é uma importante contribuição de Wendy Brown para tratar do tema. De acordo com a autora, a virtude cidadã é transformada pela racionalidade política neoliberal a partir da lógica de um empreendedorismo responsabilizado, tornando-se um sacrifício compartilhado. Tal sacrifício compartilhado é o que permite que se mantenha o funcionamento da economia flexível. O sacrifício se apresenta de diferentes formas que vão desde a terceirização do trabalho com cortes de direitos⁹⁵ e restrições ao crédito, crises de liquidez ou de moeda. As saídas para possíveis crises econômicas são sempre apresentadas a partir da monetarização e corte de despesas e de investimentos públicos e, por isso, o sacrifício é compartilhado, pois ao reduzir investimento em políticas públicas como educação, saúde, previdência social, ou redução de vagas de trabalho, cada indivíduo deve contribuir com sua cota de sacrifício. Evidentemente que estes sacrifícios tendem a ser maiores por conta dos grupos e classes mais fracos, como na redução dos serviços públicos ou de direitos trabalhistas. Assim, como uma maneira de se garantir um capital humano responsabilizado, a cidadania ativa é sacrificada em prol da cidadania sacrificial, como forma de garantir a saúde da empresa ou da nação como empresa (e mesmo do cidadão como empresa). Ao substituir os discursos e valores políticos democráticos pela governança, se permite a maior garantia da ordem baseada no consenso ao integrar todos e todas em um projeto superior ao qual todos doaram sua parcela de sacrifício.

⁹⁵ Os cortes de direito na gramática neoliberal se utilizam de eufemismos como “flexibilização do trabalho”, “desligamento do colaborador”, “redução de passivo da empresa”, entre outros argumentos.

Dessa forma se configura o terceiro assalto realizado pelo neoliberalismo, o assalto à cidadania, ao retirar direitos e a condição de cidadania ativa para, em troca cobrar sacrifício em nome de uma ordem a qual os cidadãos perderam o controle⁹⁶. A cidadania sacrificial (ou “cidadania *wal-mart*”⁹⁷) é mais um elemento a ser considerado para buscarmos compreender os possíveis efeitos da razão neoliberal nas instituições participativas. Cabe ainda considerar, além dos pontos tratados por Brown, a grande desigualdade brasileira, o que faz com essas cotas de sacrifício sejam ainda mais cruéis com grandes parcelas da população, por um lado desamparada de seus direitos e, por outro, cobrada a fazer seu sacrifício e, a partir desse sacrifício, ser oblatado⁹⁸ ao projeto de crescimento econômico.

O segundo elemento para nossa argumentação acerca do assalto neoliberal à cidadania será o “cidadão empreendedor-de-si”. Conforme apresentado por Dardot e Laval (2016), a constituição de sujeitos do processo de cidadania como empreendedores-de-si decorrentes do avanço de uma racionalidade neoliberal atuando em um Estado-empresa, pode ter efeitos negativos ao esvaziar de sentido as possibilidades de participação cidadã em processos participativos de democracia local. Ao abordarem a promoção do “cidadão-consumidor”, Dardot e Laval (2016) tratam do esgotamento da democracia liberal como norma política, afetando a própria concepção de cidadania, que tem seus princípios simbólicos substituídos por categorias da gestão. Dessa forma, todo arcabouço da cidadania e os seus respectivos direitos e acesso a bens e serviços é subvertida:

Além do modo de gestão e suas ferramentas técnicas, a relação entre governantes e governados é radicalmente subvertida. De fato, é toda a cidadania, tal como se construiu nos países ocidentais desde o século XVIII, que é questionada até em suas raízes. É o que se vê em especial pelo questionamento prático de direitos até então ligados à cidadania, a começar pelo direito à proteção social, que foi historicamente estabelecido como

⁹⁶ Novamente a ideia de sacrifício nos remete ao conceito de “otimismo cruel”, pois se espera que no futuro o sacrifício de cada um e de cada uma seja recompensado, mas esse momento é permanentemente adiado, ao mesmo tempo em que aumentam os sacrifícios.

⁹⁷ A rede norte-americana Wal-Mart é utilizada por Brown (2018) como um paradigma da cidadania sacrificial: “a governança neoliberal converte a clássica imagem moderna de nação, que abarca diversas questões, problemas, interesses e pontos de poder, naquela cujo modelo é o Wal-Mart, onde administradores são “líderes de equipe”, trabalhados são “associados júnior” e consumidores são “convidados” – cada um integrado ao funcionamento homogêneo do todo e comprometido com o fim único da prosperidade econômica, definida em termos de crescimento e tendências de investimento”. (BROWN, 2018, p. 35)

⁹⁸ Expressão de caráter religioso, como aquele que se oferece a uma religiosa. Para Brown (2018), “o cidadão sacrificial do neoliberalismo não é aquele cujos interesses são feridos ou temporariamente postos entre parênteses. Mais que isso, pode-se dizer que esse cidadão é oblatado em relação ao projeto de crescimento econômico; tropeçamos, portanto, na dimensão teológica do capitalismo, que muitos vêm explorando nos últimos anos”. (BROWN, 2018, p. 44)

consequência lógica da democracia política. “Nada de direitos se não houver contrapartidas” é o refrão para obrigar os desempregados a aceitar um emprego inferior, para fazer os doentes ou os estudantes pagarem por um serviço cujo benefício é visto estritamente como individual, para condicionar os auxílios concedidos à família às formas desejáveis de educação parental. [...] A referência da ação pública não é mais o sujeito de direitos, mas um ator autoempreendedor que faz os mais variados contratos privados com outros atores autoempreendedores. [...]. Longe de ser “neutra”, a reforma gerencial da ação pública atenta diretamente contra a lógica democrática da cidadania social; reforçando as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde e educação, ela reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de “subcidadãos” e “não cidadãos”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 380-381)

O cidadão de direitos com responsabilidade coletiva é substituído pelo empreendedor-de-si, ou ator autoempreendedor, sem acesso aos direitos de cidadania. Mais que “consumidor soberano”, é sujeito largado à própria sorte em vias de produção permanente em busca do sucesso através pessoal através do esforço empreendedor. Esse desmanche do modelo fundado no direito público e sufrágio universal é substituído pelo modelo gerencialista de gestão que se volta contra a cidadania social fundada na lógica democrática, e dessa forma, aprofundando desigualdades e ampliando o número de “subcidadãos” e “não cidadãos”, excluídos de seus direitos sociais e com seus direitos políticos esvaziados de sentido. Assim, este cidadão empreendedor-de-si, não veria sentido em participar de processos participativos que requerem a soberania do cidadão-participativo detentor de direitos governado não por interesses particulares em permanente concorrência com outras empresas-de-si, mas com demais cidadãos em busca do bem comum. Dessa forma, criar-se-ia um abismo entre o cidadão resultante da supremacia da racionalidade neoliberal e o cidadão disposto a participar democraticamente na defesa do interesse coletivo. Até mesmo o caráter educativo da participação, encontraria fortes barreiras para conseguir ser aplicado em uma sociedade neoliberal marcada por uma subjetivação contábil e financeira.

O assalto neoliberal à cidadania pode ser o golpe fatal às instituições participativas de baixo para cima. Se o social não existe enquanto direitos ou enquanto organização a partir ação coletiva, a democracia perde valor e sentido, a cidadania deixa de ser um direito de cidadãos ativos que deveriam lutar e participar para garantir e ampliar sua parcela de cidadania como empresa de si, para ser um sacrifício em prol da prosperidade econômica da grande empresa nacional.

Discutindo a cidadania sacrificial e o cidadão empreendedor-de-si em diálogo com nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos

Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática, percebemos o quanto o assalto neoliberal à cidadania contribui com a destruição das possibilidade de participação cidadã, voltada ao interesse coletivo. Se o cidadão passa a ser formado a partir da subjetividade neoliberal que o coloca na condição de uma cidadania sacrificial, na qual deixa de ser cidadão ativo detentor de direitos por fazer parte de uma coletividade, sendo também responsável ao atuar participando na sua organização, para ser um realizador de sacrifícios em prol da grande empresa, cujo sucesso também é responsável. Ao mesmo tempo, com cada vez menos direitos, o cidadão se torna cidadão empreendedor de si, fundando no modelo gerencialista de gestão, no qual os direitos passam a ser percebidos como conquistas resultantes do mérito individual e quem não tem direito pode ser deixado à margem na condição de subcidadão ou não-cidadão. Se a cidadania perde seu sentido de coletividade e participação, seus efeitos atingem diretamente as possibilidades de participação em processos como os OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul.

4.2 Teoria participativa da democracia e ação coletiva

A teoria participativa da democracia desenvolvida por Carole Pateman (1992[1970]) em seu livro que se tornou referência no tema, “Teoria e Participação Democrática”, publicado originalmente em 1970, tornou-se fundamento para muitas experiências de participação democrática local ao redor do mundo, entre elas o Orçamento Participativo. A partir da análise de processos de participação na esfera de trabalho, Pateman defende a participação como processo educativo para a democracia, possibilitando maior sentimento de eficácia política e sentido de cooperação e coletividade, ampliando as possibilidades de ampliação da democracia na busca de uma sociedade participativa. Em trabalho mais recente, Pateman destaca

o caso mais conhecido de OP, de Porto Alegre, como um bom exemplo de aplicação de sua teoria, embora guarde ressalvas com relação ao seu funcionamento⁹⁹.

Os tempos mudaram. O período de democratização que permitiria o avanço da democracia participativa foi superado por um período de desdemocratização que atingiu a maior parte das experiências de OP no Brasil. Pensar o OP a partir da teoria participativa da democracia nos permite vislumbrar não apenas espaços de participação em instituições participativas a partir da iniciativa governamental ao abrir tais espaços para a atuação da sociedade civil. É uma forma de pensar a participação no OP como processo de educação democrática que permite a atuação coletiva e cooperativa, gerando um sentimento de eficácia política e valorização da própria democracia.

Na presente seção, abordaremos as contribuições da teoria participativa da democracia a partir de Carole Pateman (1992; 2012) como forma de pensarmos as possibilidades de participação democrática nos OPs analisados a partir das seguintes

⁹⁹ *“The example of participatory democracy I am going to discuss is participatory budgeting (PB)—an example also claimed by some deliberative democrats. Or, more precisely, I am using as my model the original version of PB in the city of Porto Alegre, Brazil, created by the Workers’ Party (Partido dos Trabalhadores) in the years following its victory in the municipal elections in 1988 at the end of the military dictatorship. (...) But there are other good reasons, too, for using the example of participatory budgeting in Porto Alegre; indeed, Archon Fung claims that its significance “for the theory of participatory democracy cannot be overstated.”*³² *First, PB in Porto Alegre is not only very well known but it is also well studied. There is an expanding body of empirical information now available about its operation. Second, the example shows how central components of participatory democracy can be institutionalized successfully in what is conventionally seen as an expert, technical area. Third, citizen participation in decisions about the municipal budget is established as a right of citizens—a step necessary for democratization. Finally, because participatory budgeting has become so popular during the last decade it is necessary to have a yardstick to evaluate the very varied and diverse innovations now called “participatory budgeting.” While these developments can be worthwhile in their own right, current usage is in danger of draining the term “participatory budgeting” of meaning.* (PATEMAN, 2012, p. 10) *“O exemplo de democracia participativa que vou discutir é o orçamento participativo (OP) – um exemplo também reivindicado por alguns democratas deliberativos. Ou, mais precisamente, estou usando como modelo a versão original do OP da cidade de Porto Alegre, Brasil, criado pelo Partido dos Trabalhadores nos anos seguintes à sua vitória nas eleições municipais de 1988, no fim da ditadura militar. [...] Mas há outras boas razões também para usar o exemplo do orçamento participativo em Porto Alegre; de fato, Archon Fung afirma que seu significado “para a teoria da democracia participativa não pode ser exagerado”. Em primeiro lugar, o OP em Porto Alegre não é apenas muito conhecido, mas também bem estudado. Há um corpo em expansão de informações empíricas agora disponíveis sobre seu funcionamento. Em segundo lugar, o exemplo mostra como componentes centrais da democracia participativa podem ser institucionalizados com sucesso no que é convencionalmente visto como uma área técnica especializada. Terceiro, a participação cidadã nas decisões sobre o orçamento municipal é estabelecida como um direito dos cidadãos – um passo necessário para a democratização. Finalmente, porque o orçamento participativo se tornou tão popular durante a última década, é necessário ter um parâmetro para avaliar as inovações muito variadas e diversas agora chamadas de “orçamento participativo”. Embora esses desenvolvimentos possam valer a pena por si só, o uso atual corre o risco de esvaziar o sentido do termo ‘orçamento participativo’”.* (PATEMAN, 2012, p. 10, tradução nossa)

discussões: o papel educativo da participação e sociedade participativa e; participação democrática e cidadania.

4.2.1 O papel educativo da participação e a sociedade participativa

Na presente seção abordaremos as contribuições da teoria participativa da democracia a partir de: a) papel educativo da participação e; b) sociedade participativa e cooperação.

Como primeiro argumento a partir da teoria da participativa da democracia, abordaremos o papel educativo da participação. Analisando criticamente a teoria democrática contemporânea¹⁰⁰ e diferentes trabalhos acerca da participação democrática na indústria, com base principalmente em Rousseau, J.S. Mill e G.D.H Cole, a autora defende a maior participação política para além dos métodos representativos. Para Pateman (1992), a principal função da participação seria educativa, buscando desenvolver a formação humana, sendo a participação um meio para capacitar à própria participação democrática. Partindo da concepção de Rousseau, Pateman (1992) privilegia o sentido educativo da participação, no qual

o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado [...] uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é um ponto da maior importância) ele se torna autossustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p.39)

Dessa forma, Pateman destaca o caráter educativo da participação ao possibilitar a distinção entre interesses públicos e privados, assim como entre impulsos e desejos, a partir de uma perspectiva rousseauiana. Mas cabe acentuar o caráter autossustentável do sistema participativo justamente pela possibilidade de educar, de formar qualitativamente os cidadãos para o próprio processo de

¹⁰⁰ O principal alvo de suas críticas é Joseph Schumpeter, mas de maneira geral a crítica se dá ao caráter elitista das teorias democráticas, passando por Michels e Mosca, Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein. Para Pateman, a teoria contemporânea da democracia, assim como a sua perspectiva de teoria participativa da democracia, não é meramente descritiva, mas também normativa: “A teoria contemporânea da democracia não é uma mera descrição do modo como operam certos sistemas políticos. Ela implica que esse é o tipo de sistema que deveria ser valorizado, e inclui uma série de padrões ou critérios pelos quais um sistema político pode ser considerado “democrático”. Não é difícil de constatar que para os teóricos considerados esses padrões são aqueles inerentes ao sistema democrático anglo-americano existente, e que com o desenvolvimento desse sistema já temos o Estado democrático ideal”. (PATEMAN, 1992, p. 26)

participação e, portanto, para a democracia e cidadania. A participação é compreendida como a melhor forma de aprender a participar. A partir da valorização dos aspectos psicológicos e de formação humana, a participação democrática é tratada como um processo educativo e coletivo¹⁰¹. Para Rousseau, a própria concepção de liberdade estaria relacionada à participação, capacitando-o a ser “seu próprio senhor”; e ainda a função de integração, que fornece a “sensação de que cada cidadão isolado ‘pertence’ à sua comunidade”. Dessa forma, em Pateman, a partir de Rousseau, o caráter educativo se torna central na teoria participativa da democracia, contribuindo no argumento do papel das instituições na formação das qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos¹⁰².

Também considerando a importância do caráter educativo da participação democrática, J.S. Mill considera o governo popular e democrático “idealmente o melhor Estado”, sendo a participação em nível local que fomentaria o aprendizado da democracia, a partir da participação em pequena escala.¹⁰³ G.D.H. Cole defende que a indústria possui a chave que abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática, ideia seguida por Pateman em sua elaboração teórica. Assim, parte da importância do caráter educativo da participação, passa pela ampliação dos espaços de participação a partir da indústria, com vias a se construir uma sociedade participativa¹⁰⁴. Partindo desses três autores, Pateman define o que entende como a democracia participativa, na qual os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente e cuja principal função da participação seria educativa, uma vez que “a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, mais bem capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN 1992, p.61).

¹⁰¹ Para Rousseau, “há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação tem caráter educativo” (PATEMAN, 1992, p.42)

¹⁰² De acordo com Pateman (1992): “O exame que fizemos da teoria política de Rousseau nos proveu o argumento de que há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos; e do argumento relacionado a este, de que a principal função da participação é educativa”. (PATEMAN, 2012, p. 42)

¹⁰³ Para J.S. Mill, “não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (J.S. Mill apud PATEMAN, 1992, p.46)

¹⁰⁴ De acordo com Pateman (1992), “para transformar sua vontade em ação de um modo que não afete sua liberdade individual, Cole sustenta que os homens devem participar na organização e na regulamentação de suas associações”. (PATEMAN 1992, p.53)

O segundo argumento para discutirmos a teoria da participativa da democracia e sua contribuição para a presente tese é sociedade participativa e cooperação. Para Pateman (1992), a participação nas áreas alternativas¹⁰⁵ permitiria a capacitação dos indivíduos para avaliar melhor as relações entre as esferas públicas e privada, tendo como horizonte a construção de uma “sociedade participativa”, isto é, aquela na qual todos os sistemas políticos tenham sido democratizados. Nas palavras de Pateman (1992):

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidade e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se autossustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. Em consequência, para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, p. 60-61)

¹⁰⁵ O que no modelo deliberativo habermasiano é considerado o “mundo da vida”, em contraposição ao “sistema” (Habermas, 1989). Tal questão é motivo de crítica por parte de Pateman (2012): *“More generally, a problem with deliberative democracy—a problem of particular concern for supporters of participatory democracy—is that the primary interest of its advocates lies in the process of deliberation inside deliberative forums. They are not usually concerned with structural features of the wider society. This means, for the most part, that “democracy” in the wider society and political system is outside of their purview; it is largely taken for granted as an institutional background of the forums. To be sure, deliberative democrats are dissatisfied with some features of that institutional background, which is why deliberation is seen as a necessary improvement in, and mini-publics are advocated as a supplement to, existing electoral democracy. But deliberative democracy still leaves intact the conventional institutional structures and political meaning of “democracy”.* (PATEMAN, 2012, p. 10) “De maneira mais geral, um problema com a democracia deliberativa – um problema de particular preocupação para os defensores da democracia participativa – é que o interesse primário de seus defensores está no processo de deliberação dentro dos fóruns deliberativos. Eles geralmente não estão preocupados com características estruturais da sociedade mais ampla. Isso significa, na maioria das vezes, que a “democracia” na sociedade mais ampla e no sistema político está fora de seu alcance; é amplamente aceito como um pano de fundo institucional dos fóruns. Certamente, os democratas deliberativos estão insatisfeitos com algumas características desse contexto institucional, razão pela qual a deliberação é vista como uma melhoria necessária e os mini-públicos são defendidos como um complemento à democracia eleitoral existente. Mas a democracia deliberativa ainda deixa intactas as estruturas institucionais convencionais e o significado político de “democracia”. (PATEMAN, 2012, p. 10, tradução nossa)

Para Pateman (1992), o princípio fundamental da teoria da democracia participativa está no fato de indivíduos e cidadãos não serem considerados isoladamente. Dessa forma critica a insuficiência das instituições representativas para a democracia, defendendo que deve haver o máximo de participação em todas as esferas sociais, como forma de “treinamento social” para desenvolver atitudes e qualidades psicológicas, dessa forma, temos o elemento central da teoria de Pateman, que a democracia percebida como construção coletiva e participativa, sendo o próprio processo participativo o *locus* para educar para a democracia. A função educativa da participação, de acordo com Pateman, garantiria a sua autossustentabilidade, uma vez que permitiria o acionamento de uma espécie de círculo virtuoso de participação, ampliando a própria participação com efeito integrativo, auxiliando na compreensão e respeito das decisões tomadas coletivamente. Dessa forma, poderia se formar um círculo virtuoso a partir do processo educativo da participação, servindo de estímulo a um maior senso de eficácia política¹⁰⁶ e gerando maior autoconfiança e um sentimento de eficácia pessoal, assim como podendo atuar como espécie de vacina contra processos antidemocráticos.

Como forma de alcançar uma sociedade participativa, a partir das contribuições de G.D.H. Cole, Pateman define a indústria ou o local de trabalho como o espaço privilegiado da democracia participativa. Cabe ressaltar que a própria autora esclarece que se trata de participação na esfera do trabalho, sendo este entendido de forma ampla para além das atividades como atividades voltadas ao sustento, mas também atividades públicas de cooperação¹⁰⁷, reforçando assim a ideia de que a cooperação é um elemento fundamental para a democracia:

Entendemos por "trabalho" não apenas a atividade que fornece à maioria das pessoas a principal determinante de seu status no mundo ou a ocupação que o indivíduo desempenha em "tempo integral" e que prove seu sustento, mas também queremos nos referir às atividades que ele realiza em cooperação

¹⁰⁶ De acordo com Pateman (1992): “[...] vimos que há evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que com efeito aprendemos a participar, participando, e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente democrático. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não democráticas por parte do indivíduo. Se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente “educados” para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema”. (PATEMAN, 1992, p. 139)

¹⁰⁷ Pateman (1992) destaca a importância da cooperação e sua função de integração: “O aumento da harmonia do grupo e o senso de cooperação que a experiência de participação invariavelmente faz surgir corrobora a sugestão dos teóricos da democracia participativa de que a participação tem uma função de integração; a ênfase atribuída a resultados desse tipo na literatura sobre participação também apoia a ideia de que essa participação auxilia no acatamento de decisões”. (PATEMAN, 1992, p. 88)

com outros, que são "públicas" e intimamente relacionadas à sociedade mais ampla e às suas necessidades (econômicas). Assim, estamos nos referindo a atividades que, potencialmente, envolvem o indivíduo em decisões a respeito de assuntos coletivos: os assuntos da empresa e da comunidade, em geral diferentes das atividades das horas de lazer". (PATEMAN, 1992, p. 77)

Assim, para Pateman, o trabalho representaria mais que um localizador social ou uma ocupação de caráter laboral para sustento, mas aquelas realizadas de forma coletiva, em cooperação com outras pessoas, de caráter público voltadas aos interesses da sociedade e suas necessidades. Portanto a ideia de cooperação como um processo coletivo e gerador de integração social torna-se de grande importância na concepção democrática de Pateman, uma vez que a principal finalidade da participação são os resultados humanos no desenvolvimento das capacidades no processo educativo da participação, o qual deve ocorrer de forma cooperativa e em condições de igualdade política.¹⁰⁸

A partir dos argumentos acerca do papel educativo da participação, e a sociedade participativa e cooperação, podemos dialogar com nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática. Como forma de compreender o processo de participação cidadã envolvido nos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul e os possíveis efeitos negativos da razão neoliberal. Percebendo a relevância do papel educativo da participação cidadã, ao permitir o aprendizado democrático aos cidadãos, estes desenvolveriam o interesse pela própria participação, compreendendo a distinção entre interesses públicos e privados ou entre interesses coletivos e individuais. Dessa forma, a participação pode ser um processo com avanço no sentido de construir uma sociedade participativa, a qual podemos perceber como um contraponto à sociedade neoliberal, atingindo não a lógica empresarial competitiva, mas a lógica coletiva e participativa à toda sociedade. Ainda um terceiro

¹⁰⁸ "Novamente, na teoria participativa, a "participação" refere-se à participação (igual) na tomada de decisões, e "igualdade política" refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões, uma definição bastante diferente daquela fornecida pela teoria contemporânea. Por fim, a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um "feedback" do output para o *input*." (PATEMAN, 1992, p.61-62)

argumento destacado por Pateman é a participação nos espaços de trabalho como espaço privilegiado e que pode gerar o sentido de eficácia política a partir da ideia de cooperação como um processo coletivo e gerador de integração social. A percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs por fragilizar o valor da construção coletiva com base na igualdade e participação, reduzindo a importância dos processos de participação cidadã ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva

4.2.2 Participação democrática e cidadania

Como um elemento importante a ser discutido em diálogo com nossa hipótese, discutiremos a seguir o seguinte argumento: a cidadania e a participação democrática. A compreensão de cidadania definida a partir da participação democrática passa a ser cada vez mais difícil de ocorrer, o que faz com que Carole Pateman avalie com preocupação as possibilidades de democracia participativa, uma vez que, segundo a autora, o século XXI é cada vez mais marcado por “cidadãos-consumidores” que acabam por ofuscar as possibilidades de participação democrática e mesmo da existência de cidadãos participativos:

The innovations in participation are also suited to the other side of this mode of modernization, to a minimalist, “realistic,” Schumpeterian conception of “democracy” that sees citizens as merely consumers in another guise. In a privatized social and political context in the twenty-first century, consumer-citizens need to be extra vigilant and to monitor providers; they require information, to be consulted, and occasionally to debate with their fellow consumer-citizens about the services they are offered. In contrast, the conception of citizenship embodied in participatory democratic theory is that citizens are not at all like consumers. Citizens have the right to public provision, the right to participate in decision-making about their collective life and to live within authority structures that make such participation possible. However, this alternative view of democracy is now being overshadowed¹⁰⁹. (PATEMAN, 2012, p. 15)

¹⁰⁹ “As inovações na participação também se adequam ao outro lado deste modo de modernização, para um minimalista, “realista”, concepção schumpeteriana de “democracia” que vê os cidadãos como meros consumidores de outra forma. Em um contexto social e político privatizado no século XXI século, os cidadãos-consumidores precisam estar mais vigilantes e monitorar provedores; eles precisam de informações, para serem consultados e, ocasionalmente, para debater com seus colegas cidadãos consumidores sobre os serviços que lhes são oferecidos. Em contraste, a concepção de cidadania incorporada na teoria democrática participativa é que os cidadãos não são como consumidores. Os cidadãos têm direito à prestação pública, o direito de participar na tomada de decisões sobre sua vida coletiva e viver dentro de estruturas de autoridade que possibilitam tal participação. No entanto, esta visão alternativa da democracia está agora sendo ofuscada”. (PATEMAN, 2012, p. 15, tradução nossa)

Para Pateman, a concepção de cidadania na teoria participativa da democracia deve ser compreendida a partir do direito de participar na tomada de decisões públicas, resgatando o conceito original de cidadania como aquele participa das decisões sobre os rumos da cidade. Os cidadãos, segundo a autora, devem ter direito à prestação de contas e o direito de participar das decisões que digam respeito a sua vida coletiva, reforçando o caráter coletivo da democracia, da participação e da cidadania. O cidadão participativo deve ser percebido como o sujeito da democracia participativa. Para que tal participação ocorra, torna-se necessário que haja estruturas estatais que garantam tal participação.

Por outro lado, ao tratar de novas formas participação de caráter mais individualista, Pateman vê com preocupação a adequação de alguns processos de participação a modos mais próximos da democracia minimalista schumpeteriana, a qual percebe os cidadãos como consumidores. Uma vez que a realidade política e social se encontra cada vez mais nas mãos do mercado, torna-se motivo de preocupação o tipo de informação e debate que se coloca no espaço público. Importante ressalvamos que a preocupação com as dificuldades para o sucesso na construção e ampliação de instituições participativas já estava presente na origem da discussão sobre o tema da democracia participativa, como C.B. MacPherson (1978), que via um círculo vicioso difícil de ser rompido entre desigualdade e participação¹¹⁰. O avanço da razão neoliberal torna a preocupação de Pateman ainda mais significativa com o crescente esvaziamento do caráter participativo, coletivo e cooperativo da cidadania.

Dessa forma, podemos construir diálogo acerca da noção de cidadania percebida a partir da participação democrática e a nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade

¹¹⁰ De acordo com C.B. MacPherson (1978): "Ora, se essas duas mudanças na sociedade - a substituição da imagem do homem como consumidor, e uma grande redução da desigualdade social e econômica - são pré-requisitos da democracia participativa, parece termos caído num círculo vicioso. Porque é improvável que qualquer desses dois requisitos sejam satisfeitos sem uma participação democrática muito maior do que agora. A redução da desigualdade social e econômica é improvável sem forte ação democrática. E tudo indica, se acompanharmos Marx ou Mill, que só mediante envolvimento completo na ação política conjunta pode o povo ultrapassar sua consciência de si mesmo como consumidor e apropriador. Daí o círculo vicioso: não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática". (MACPHERSON, 1978, p. 103)

subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática, uma vez que as possibilidades de participação cidadã através dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul se veem ameaçadas pela razão neoliberal, assim como a própria condição de cidadania. Assim, a importância da cooperação para que ocorra a construção de instituições participativas de baixo para cima se torna um elemento central na argumentação de Pateman, uma vez que a democracia deve ser um processo coletivo e voltado aos interesses da sociedade, e dessa forma a cooperação e interesse coletivo dão sentido à participação cidadã. Da mesma forma, a compreensão de cidadania a partir da participação nas decisões acerca de temas que digam respeito à coletividade, o que se faz essencial para o funcionamento de instituições participativas. A participação cumpre a tarefa de impulsionar a democracia, a cidadania e a valorização do social com o cidadão participativo percebido como sujeito da democracia participativa.

4.3 Razão neoliberal como obstáculo à participação cidadã

Compreender a lógica que dá sentido às instituições participativas de baixo para cima a partir de seu caráter educativo, percebendo-as como formas de participação cidadã, qualificando os indivíduos para a democracia, com vistas à ampliação da democracia faz com que se esbarre em obstáculo difícil de ser superado, a debilidade subjetiva para a ação coletiva, resultante do avanço da razão neoliberal. Para além do papel das instituições e atores políticos que contribuíram com o processo de regressão democrática e o avanço do sentimento de antipolítica, conforme tratado no capítulo 1, o avanço da razão neoliberal é aqui compreendido como mais um elemento do processo de desdemocratização, seja com a prevalência do cidadão empreendedor-de-si, seja com o assalto neoliberal à democracia e prevalência de uma cidadania sacrificial em lugar da cidadania participativa.

Se por um lado, a participação cívica se veria reduzida pelo sentimento de antipolítica, por outro, a participação cidadã poderia ser eclipsada pela desvalorização do sentido de cooperação e coletividade e valorização da busca dos interesses particulares em permanente competição, que caracteriza a gramática neoliberal. Portanto, assim como a regressão democrática, também o avanço da razão neoliberal pode ter minado as possibilidades de instituições participativas de baixo para cima, ou

ao menos ter sido mais um dos elementos que se tornaram obstáculos aos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul.

5 Capítulo 4 – Analisando a regressão da democracia brasileira a partir dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul

Como forma de buscar compreender a percepção dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, nos governos entre 2013 e 2016, acerca do processo de desdemocratização em curso no Brasil durante o período em análise, foram realizadas entrevistas com 15 agentes dos OPs analisados: 4 representantes do governo de Rio Grande, 4 representantes do governo de São Lourenço do Sul, 3 delegados do OPP de Rio Grande e 4 conselheiros do OP de São Lourenço do Sul. As entrevistas foram realizadas de forma virtual, através da plataforma *Google Meet*.

Partindo da hipótese segundo a qual a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados é de que haveria um efeito negativo do processo de regressão democrática ao fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs, o primeiro eixo analítico da tese foi desenvolvido a partir de dois questionamentos: sobre a percepção acerca da democracia brasileira e sobre a percepção acerca dos efeitos para a democracia brasileira do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff .

5.1 Percepções da regressão democrática no Brasil

Para analisarmos os efeitos do processo de desdemocratização nas instituições participativas de baixo para cima, foi feito um primeiro questionamento, o qual buscou compreender a percepção dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul acerca do processo de regressão democrática no Brasil a partir da pergunta “*Como você percebe a democracia brasileira nos últimos anos, em especial a partir de 2013?*” .

Como forma de subsidiar a análise das respostas, parte-se de dois elementos hipotéticos: 1. haveria percepção dos agentes dos OPs analisados acerca do processo de desdemocratização no Brasil; 2. haveria percepção dos agentes dos OPs analisados que o processo de desdemocratização mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima, como os OPs.

As respostas foram classificadas a partir de seis alternativas: 1. *totalmente fraca*; 2. *parcialmente fraca*; 3. *indiferente*; 4. *parcialmente forte*; 5. *totalmente forte*; 6. *Não sabe*. As quinze respostas dos entrevistados foram contabilizadas e, seguindo o critério de densidade das informações¹¹¹, todas as respostas foram consideradas na análise qualitativa. A classificação nas respostas pré-definidas foi feita a partir de interpretação livre das respostas dos entrevistados por parte do autor a partir do modelo hipotético criado¹¹². Dentre as seis possibilidades de resposta, os entrevistados demonstraram perceber a democracia no período questionado como *totalmente fraca* ou *parcialmente fraca*, conforme o quadro abaixo:

Opções	Categoria	Rio Grande	São Lourenço do Sul
Totalmente fraca	Governo	02	01
	Sociedade Civil	0	02
	Total	02	03
Parcialmente fraca	Governo	02	03
	Sociedade Civil	03	02
	Total	05	05

Quadro 3 - Pergunta 1 - Como você percebe a democracia brasileira nos últimos anos, em especial a partir de 2013? *

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Dentre as quinze respostas, todas foram de percepção de um enfraquecimento da democracia no período questionado, sendo cinco percepções classificadas como *totalmente fraca* e dez como *parcialmente fraca* da democracia. Em Rio Grande, entre os quatro representantes do governo municipal, dois perceberam a democracia como *totalmente fraca* e dois como *parcialmente fraca*. Entre os três representantes da sociedade civil, todos três perceberam a democracia como *parcialmente fraca* no período questionado. Já em São Lourenço do Sul, um representante do governo

¹¹¹ Para os objetivos da presente tese, foram analisadas apenas as respostas que permitam uma análise para além da classificação em uma das alternativas de resposta, contendo desenvolvimento argumentativo e permitindo diálogo com elementos hipotéticos em questão, conforme a metodologia, capítulo 1, seção 1.3.

¹¹² De acordo com a metodologia, capítulo 1, seção 2.1.

municipal percebeu a democracia como um *totalmente fraca* e três perceberam um *parcialmente fraca*. Entre os representantes da sociedade civil lourenciana, dois conselheiros perceberam a democracia como um *totalmente fraca* e dois perceberam como *parcialmente fraca*.

Buscando construir uma análise equilibrada entre as diferentes categorias de entrevistados, buscou-se selecionar uma entrevista de cada categoria e cidade para cada tipo de resposta. Porém, como forma de garantir um melhor equilíbrio nas respostas, em algumas categorias foram utilizadas mais de uma resposta como forma de manter uma maior uniformidade no tamanho das respostas analisadas, como foram os casos das respostas *parcialmente fraca* dos representantes do governo de São Lourenço do Sul e dos representantes da sociedade civil das duas cidades.

5.1.1 Democracia brasileira: representante do governo de Rio Grande que percebe como *totalmente fraca*

Dentre os representantes do executivo municipal de Rio Grande, os quais tiveram suas respostas classificadas como a democracia nos últimos anos estar “totalmente fraca”, foi selecionada a resposta com mais densidade e contribuição para a presente análise, isto é, a resposta que mais dialoga com a hipótese em questão e maior desenvolvimento argumentativo. Assim, a partir da pergunta “*Como você percebe a democracia brasileira nos últimos anos, em especial a partir de 2013?*”, a entrevistada explicitou preocupação com a destruição da democracia brasileira:

Bah, destruída. Destruída não, porque o povo resiste, só por isso, porque senão já estaria. [...] Mas a gente joga a raiva também... e foi essa raiva das pessoas que foi motivada e trabalhada pra que isso acontecesse né, esse antipetismo, e somado ao antipetismo vem antidemocracia, entendeu? Que aí é isso, fomos resultado de um processo de abertura democrática, de um processo que abriu pro povo escolher, pro povo participar, e aí as pessoas dizem “E deu no que deu”, então, por que querem regime militar? Regime militar eu mando e tu obedece e acabou. Só que também não funciona. [...] então eu acho assim, foi esse movimento todo trouxe à tona o pior que nós seres humanos temos, a minha visão bem pessoal é isso, é a violência de volta, a arma de volta, num processo tão incoerente. (GovRG3, 2021)

A representante do governo de Rio Grande demonstrou preocupação com a situação da democracia brasileira, constatando um processo de destruição que só não teria sido concretizado em decorrência da resistência popular. A partir de um momento de abertura democrática, o país foi lentamente ampliando a democracia e os espaços de participação, mas o avanço de um sentimento de antipolítica e antipetismo

resultantes de uma raiva orientada à destruição da democracia, fez com que entrássemos em processo de desdemocratização. Com isso, constata a um processo incoerente a partir da ideia de que os problemas brasileiros seriam resultantes de um excesso de democracia, gerando um saudosismo com relação à ditadura militar e mesmo um culto à violência, o que “trouxe à tona o que há de pior que nós seres humanos temos”. Assim, podemos analisar tal percepção como a formação de um círculo vicioso de autoritarismo, resultante do processo de regressão democrática. Do processo de desdemocratização, a representante do governo de Rio Grande constata uma lição:

[...] Agora o que que dá pra ver? E aí a lição também dos nossos governos democráticos: não dá pra fazer política pública de inclusão sem fazer política pública de emancipação, de empoderamento, do povo se sentir com força, de poder, mesmo não estando com um governante democrático e mesmo estando com um governante democrático. [...] tem que ter a pressão popular ali no cangote do governante pra mostrar que tá vivo e que precisa deste olhar assim. (GovRG3, 2021)

Para GovRG3, a lição que se deve tirar do processo de desdemocratização é que os governos democráticos devem aprender que realizar política pública de inclusão necessita que se tenha política pública de emancipação e empoderamento, qualificando a povo para percepção de seu poder, independente do governo ser democrático ou não, nos remetendo a perspectiva educativa da participação democrática e participação cívica. Também acredita que a pressão popular “no cangote do governante pra mostrar que tá vivo” é necessária como forma de demonstrar a força da participação popular. Dessa forma, podemos constatar a crença na possibilidade da formação de um círculo virtuoso de democracia a partir da pressão popular fortalecendo a participação cívica. A percepção da representante do governo rio-grandino confirma a o elemento hipotético que afirma que haveria percepção do processo de desdemocratização por parte dos agentes do OPP de Rio Grande, bem como de que o processo de desdemocratização mina os valores democráticos, acompanhando o movimento pendular da democracia brasileira, gerando um enfraquecimento da participação cívica, desvalorizando assim a participação política, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OPP.

5.1.2 Democracia brasileira: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como *totalmente fraca*

O representante do executivo municipal de São Lourenço do Sul também constrói sua argumentação a partir do percurso histórico de saída da ditadura e redemocratização:

Acho que a história do Brasil nos leva para vários momentos, saímos de uma ditadura para anos democráticos, acho que a partir de 2003, 2005, 2008, 2014, na administração dos nossos governos, inclusive onde o Orçamento Participativo era uma marca muito forte, nós vivemos a abertura da democracia. A partir de um novo modelo de governo instalado nós perdemos isso, eu tenho uma opinião muito forte também de que será que estávamos preparados para viver a vida democrática? Ou simplesmente nos apropriamos da democracia para achar que deveria ser concedido mais e mais, e por pedir mais acabamos tropeçando e optando pelo voto de mudança? (GovSLS1, 2021)

Para GovSLS1, a saída da ditadura para anos democráticos tem na instauração do OP de São Lourenço do Sul uma marca muito forte, representando uma abertura também na democracia do município a partir da instalação de um novo tipo de governo, o qual foi perdido no processo de desdemocratização. Dessa forma constata-se a percepção de uma relação direta entre o OP lourenciano e o pêndulo democrático brasileiro. Para o representante do governo de São Lourenço do Sul teria faltado preparação da população para “viver uma vida democrática”, o que teria gerado uma apropriação para ampliação da democracia, fazendo com que o desejo de mudança se tornasse um tropeço da população na sua relação com a democracia. Assim, atribui o processo de desdemocratização à população por não estar preparada ao optar pelo voto de mudança, o que nos remete à constatação do sentimento de antipolítica que teria levado a um círculo vicioso antidemocrático. Como característico do processo de desdemocratização¹¹³, sua erosão se deu por dentro da própria democracia. A partir de tais percepções o representante do governo de São Lourenço do Sul acredita ter uma visão muito complexa:

Eu tenho uma visão muito complexa, acho que de tanto querer mais acabamos tropeçando e atualmente essa democracia está restrita a opinião de poucos, onde apenas uma parte da sociedade está direcionada aos direitos nacionais e isso está ficando muito perigoso, está apontando para um sistema de pobreza e concentração de riquezas, um sistema onde há exclusão inclusive a fome na sociedade, é muito perigoso o atual momento. (GovSLS1, 2021)

¹¹³ Conforme discutido no capítulo 2.

De forma paradoxal, o entrevistado percebe o excesso de demandas democráticas como causa do processo de desdemocratização, afirmando que “de tanto querer mais acabamos tropeçando”, fazendo com que se ingressasse em uma “democracia restrita”, com restrição da participação e concentração de riquezas, o que acabou gerando ampliação da pobreza, da exclusão social e da fome. Dessa forma podemos compreender a afirmação de GovSLS1 como a percepção de que a regressão democrática decorre de uma ampliação democrática para a qual a sociedade não estaria preparada, reforçando o seu caráter antidemocrático. Aqui vemos uma perspectiva oposta ao “ciclo virtuoso da participação cívica”, pois o avanço da democracia teria gerado uma reação que fez com que ocorresse um ciclo inverso, freando a democracia, contribuindo com a regressão democrática. Assim, mesmo que a ampliação democrática seja percebida como uma causa da regressão, permite confirmar nosso elemento hipotético segundo o qual os agentes teriam a percepção negativa do processo de desdemocratização, remetendo-nos à dificuldade de consolidação de uma cultura política democrática. A ampliação da participação cívica e o fortalecimento do capital social, embora tenham se fortalecido em um passado próximo, são percebidos como tarefas distantes da realidade política a partir do período analisado.

Gov RG 3	Gov SLS 1
a) Democracia só não foi destruída porque há resistência popular.	a) OP de São Lourenço do Sul como marca da abertura da democracia.
b) Antipolítica e antipetismo resultantes de uma raiva orientada à destruição da democracia.	b) População brasileira não estava preparada para a democracia.
c) Processo incoerente de retorno da violência política.	c) Excesso de demandas democráticas levou à democracia restrita.
d) Política pública de inclusão deve conter política pública de emancipação e empoderamento.	

Quadro 4 - Democracia brasileira: representantes dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como totalmente fraca*

*Elaborado pelo autor, 2022

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

A partir da discussão, podemos constatar como síntese comparativa que a representante do governo de Rio Grande percebe a democracia em processo de destruição, mas aponta a resistência popular como a possibilidade de sobrevivência

democrática. GovRG3 percebeu o fortalecimento uma cultura política de caráter antipetista e antidemocrática, o que podemos analisar como uma confirmação de nossa hipótese que afirma a percepção da desdemocratização brasileira e seus efeitos no enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OP. Já o representante do governo de São Lourenço do Sul GovSLS1 percebe um momento de crise democrática que sucede o período de abertura da democracia. Para o entrevistado, não estávamos preparados para a democracia, e com um excesso de demandas democráticas terminamos por dar início a um processo de desdemocratização, o que representaria uma também cultura política antidemocrática. Dessa forma, podemos confirmar nossa hipótese de forma parcial. Se por um lado confirma a percepção da regressão da democracia, por outro, percebe a causa dessa regressão no excesso de demandas democráticas. Podemos perceber em ambos entrevistados uma impossibilidade de se perceber a ampliação ou manutenção da participação cívica e do capital social como “ciclo virtuoso”, mas pelo contrário, o momento analisado reflete justamente um revés democrático, da participação cívica e do capital social. A representante do governo de Rio Grande observa que só haveria tal possibilidade se políticas de inclusão contassem com políticas de emancipação e empoderamento.

5.1.3 Democracia brasileira: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como *totalmente fraca*

O conselheiro ConsSLS4 percebe uma grande regressão da democracia no período analisado, por isso sua resposta foi classificada como percebendo a democracia *totalmente fraca*:

Hoje nós estamos assistindo tantas coisas, tantas agressões, tanto nesse governo atual, tantos cortes assim, só esse negócio das vacinas, esse negacionismo, isso é uma coisa contra... parece que a vontade de ver as pessoas morrerem, então isso tudo eu acho que atualmente isso aí é uma das maiores provas que não é... isso aí não é democracia. Isso aí é tentar implantar o uso dos meios virtuais pra tentar incutir em pessoas tudo ao contrário: tirar os direitos do trabalhador, tirar os direitos de todos. Isso aí é muito triste. Então, durante isso tudo, vai tolhendo a liberdade das pessoas, e no momento que não tiver oportunidades de estudar, querendo voltar aquilo que só o rico, só o que tivesse poder econômico, que pudesse participar de uma universidade. Tão tirando os direitos, as pesquisas, os intercâmbios, tantas coisas importantes pra nossa sociedade, pro crescimento do nosso país, por crescimento dos nossos jovens. A oportunidade que as questões sociais que eram dadas pras pessoas pobres também era um meio de circular o dinheiro, circulava o dinheiro e no momento que circula todas as empresas

vendem mais, conseguem, aí geram mais emprego, são coisas positivas, são ciclos positivos que é necessário que tá acabando, hoje nós estamos vendo a miséria e está em todo o lugar. (ConsSLS4, 2021)

Partindo da situação atual da democracia brasileira como forma de comparação com o período questionado, o conselheiro do OP de São Lourenço do Sul avalia que a situação do Brasil é de que não estaríamos vivendo uma democracia. A partir da situação da pandemia de COVID-19¹¹⁴, o entrevistado demonstra grande descontentamento com a problemática das vacinas, o negacionismo e a indiferença frente às mortes e sofrimento da população. ConsSLS4 destaca o uso dos meios virtuais para manipulação das pessoas, como forma de permitir a aceitação da imposição de políticas de cortes de direitos e diminuindo a liberdade, exemplificando com a situação das universidades brasileiras¹¹⁵ e cortes das políticas sociais, penalizando as populações mais pobres do país. Relaciona o ciclo positivo da economia fomentado pelo aumento do emprego e políticas sociais com o momento atual marcado pela miséria em todo lugar. A percepção do representante da sociedade civil lourenciana confirma o elemento hipotético de que haveria percepção do processo de desdemocratização por parte dos agentes do OP de São Lourenço do Sul, assim como de que o processo de desdemocratização enfraquece os valores democráticos, acompanhando o movimento pendular da democracia brasileira, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OP. Podemos perceber mais uma vez perspectiva que se aproxima da ideia do pêndulo democrático, com o período analisado marcado pela desdemocratização, com perda de direitos, de políticas sociais e de liberdade.

¹¹⁴ A pandemia de COVID-19 iniciou no Brasil em março de 2020 e está em seu momento final no momento da escrita dessa tese. Com impacto global, no Brasil foi marcada pelo negacionismo da doença, indicação de medicamentos sem eficácia cientificamente comprovada por parte do governo federal e parte da população, negacionismo e atraso para compra de vacinas e indiferença com relação ao sofrimento da doença e da morte decorrente da infecção por coronavírus. Até a finalização dessa tese haviam morrido mais de 688 mil pessoas no Brasil em decorrência da COVID-19.

¹¹⁵ Após processo de expansão entre 2003 e 2014, Universidades federais vivenciam ataques, cortes e redução ao acesso como consequência de política do governo Temer e, principalmente, no governo Bolsonaro.

Cons SLS 4
a) Não vivemos em uma democracia. b) Uso dos meios virtuais como forma de manipulação das pessoas b) Ciclo de oportunidades e crescimento econômico e ciclo de falta de liberdade, perda de direitos e situação de miséria.

Quadro 5 - Democracia brasileira: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como totalmente fraca*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

O que se percebe na fala do conselheiro é a percepção de uma regressão democrática no Brasil ao se tolher liberdade, retirar direitos e aprofundar a miséria e desigualdade social. Dessa forma, o entrevistado confirma nossa hipótese de que perceberia a desdemocratização brasileira e a consequente erosão da possibilidade participação cívica, não permitindo a manutenção de um ciclo democrático virtuoso de democracia, pelo contrário, percebendo que no período analisado estaríamos vivenciando um círculo vicioso de autoritarismo.

5.1.4 Democracia brasileira: representante do governo de Rio Grande que percebe como *parcialmente fraca*

Dentre os agentes que veem um enfraquecimento parcial da democracia no período analisado, o representante do governo de Rio Grande, explica sua avaliação “realista” da democracia:

Eu tenho uma avaliação muito realista. [...] Essa minha avaliação realista da questão da democracia no país, é que ela é uma democracia que ela se cristalizou de uma questão muito formal, é uma democracia que inclusive nós da esquerda, lutadores sociais, nós nos acomodamos com relação a isso. Então, pra nós, democracia - e infelizmente isso - entendemos que isso já era o ápice de democracia aqui no país, principalmente nesse período que tu colocou pra cá. Nós conseguirmos eleger prefeitos de esquerda e do campo democrático, nós temos parlamentares no campo de esquerda e democráticos eleitos. Nós podermos ter direito de se expressar, e não ser punido por isto, só que isso é muito pouco para um processo democrático. [...] na minha avaliação, a democracia hoje ela tá muito nas mãos da elite desse país, a elite que dita o que é democracia pra nós. E nós, infelizmente acatamos isso, como sendo a questão democrática. É como se nós, quando reclamamos de algo, eles abrem uma válvula, essa elite abre uma pequena valvulazinha. Agora nós vamos discutir questões de gênero, questões que nós nos contentamos com isso, só que a democracia requer outros tipos de questões mais radicais. (GovRG1, 2021)

GovRG1 percebe uma acomodação da esquerda e de lutadores sociais na defesa da democracia, contentando-se com um modelo de democracia formal

cristalizado, assim como critica a visão de uma parcela da esquerda, de que vivíamos até 2013 o ápice democrático. Mesmo conseguindo eleger prefeitos e parlamentares do campo democrático e de esquerda e liberdade de expressão, tais elementos são considerados insuficientes para uma democracia. Dessa forma, o representante do governo rio-grandino atribui uma acomodação por parte de setores democratas ao contentarem-se com pouco e aceitar a democracia apenas de maneira formal, acreditando que no período anterior a 2013 teria atingido seu ápice. Para GovRG1, a democracia, em lugar de ser o governo do povo, é resultado que é ditado pela elite do país, o que acaba sendo aceito por quem deveria buscar uma ampliação radical da democracia e não se contentar com válvulas abertas pela elite, como questões de gênero. Ao constatar o processo de desdemocratização no Brasil e consequente enfraquecimento da participação cívica, o entrevistado percebe um anterior crescimento da democracia e posterior “acomodação da esquerda” como uma das causas do enfraquecimento da democracia no período analisado. Ao atribuir o processo de desdemocratização em curso decorrente da elitização da política e acomodação do campo democrático, GovRG1 confirma nosso elemento hipotético que afirma que haveria percepção da desdemocratização por parte dos agentes do OPP de Rio Grande, assim como confirma o elemento hipotético que trata da percepção de que o processo de desdemocratização mina os valores democráticos, acompanhando o movimento pendular da democracia brasileira, gerando um enfraquecimento da participação cívica e assim desvalorizando assim a participação, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OPP. Como saída ao problema da desdemocratização brasileira resultante de um papel antidemocrático de setores da elite, o entrevistado segue discutindo a importância de um controle não elitista da democracia:

Que o controle da democracia não esteja nas mãos dessa elite, mas esteja nas mãos da população. E pra isso, tem que criar mecanismos. (...) Então nós temos que ter um controle da sociedade no bom sentido, quando eu digo controle, ou seja, a sociedade tem que controlar essa pirâmide. (...) E tá invertido hoje, eles têm controle. Isso pra mim não é democracia na verdadeira acepção da palavra, quando a gente quer uma democracia, trabalhando por uma questão da democracia participativa. (GovRG1, 2021)

O entrevistado reforça a necessidade de maior participação popular e controle social em nossa democracia, buscando reverter a lógica invertida que coloca a população na base da pirâmide democrática. Dessa forma destaca a democracia participativa como um caminho para ir além de nossa “democracia formal” controlada

pelas elites. Podemos constatar uma preocupação com a situação da democracia brasileira, porém, apesar de perceber o processo de regressão democrática, demonstra preocupação com o caráter elitista sempre presente na democracia brasileira. Nesse sentido podemos verificar que sua argumentação vai ao encontro de nosso elemento hipotético de que haveria percepção dos agentes dos OPs analisados acerca do processo de desdemocratização no Brasil. Também podemos constatar a confirmação do segundo elemento hipotético, de que há percepção de que processo de desdemocratização mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OPP. O representante do governo de Rio Grande aponta como possível caminho para reversão desse processo a ampliação da participação democrática, fazendo com que se recrie um círculo virtuoso democrático.

5.1.5 Democracia brasileira: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como *parcialmente fraca*

Dentre os representantes do governo de São Lourenço do Sul que perceberam um parcial enfraquecimento da democracia, GovSLS2 destacou a democracia brasileira marcada por interesses internacionais e conspirações internas que interromperam um processo de avanço democrático:

Eu acho que ela tem momentos assim como todo um processo, o Brasil é um país com uma experiência sempre traumática dos nossos processos democráticos. Eu acho que nós estamos todos caminhando, a cada dia avançando, eu acho que nós tivemos, como toda nação, como todo país, há interesses de outras nações, interesses econômicos internacionais, enfim, que a todo momento tensionam esse processo democrático, e que não deveriam. Pra voltar aquela pergunta anterior, quer dizer, deveríamos nos submeter às regras do jogo democrático, mas muitas vezes conspiram contra o processo democrático, até mesmo se utilizam desse processo democrático para desestabilizar a própria democracia, o próprio sistema democrático, então acho que nós vivemos num mundo, não só o Brasil, mas evidente que o nosso país por ser um país emergente ele sofre com muito mais intensidade, mais fácil. (GovSLS2, 2021)

O entrevistado demonstra preocupação com a democracia brasileira, a qual percebe como uma experiência sempre traumática e marcada pela pressão de interesses econômicos internacionais e outros países que tensionam o nosso processo democrático. Se por um lado, o representante do governo de São Lourenço do Sul percebe traumas em nossa democracia atribuídos a interesses internacionais, por outro, destaca o uso das ferramentas do próprio processo democrático, como o

parlamento, contra a própria democracia, desestabilizando-a. Dessa forma, demonstra a preocupação pela ocorrência de conspiração contra a democracia brasileira, o que caracterizaria um processo de regressão democrática, confirmando nosso elemento hipotético de que haveria percepção dos agentes dos OPs analisados acerca do processo de desdemocratização no Brasil.

Para GovSLS2, o mundo todo sofre os efeitos de um momento antidemocrático, mas o fato do Brasil ser um país emergente fez com que sofresse com maior intensidade as consequências de pressões antidemocráticas. Podemos constatar que a erosão da democracia se daria por dentro das instituições democráticas e das regras do jogo democrático, somadas à pressão internacional. Em outro momento da fala, o entrevistado trata do processo de lapidação e forte amadurecimento de nossa democracia:

[...] então eu acho que se nós pegarmos essa história recente do Brasil, no meu ponto de vista, nós estamos a cada dia lapidando mais a nossa democracia. Eu acho que ela está ganhando robustez, errando, com traumas, mas enfim, ao cabo, eu vejo que nesse último período principalmente as instituições elas deram uma demonstração de que estão se fortificando, porque não há democracia sem instituições fortes também e no meu ponto de vista, da história mais recentíssima do Brasil, por exemplo, e dentro dessa onda ultraconservadora que se espalhou pelo mundo, o Brasil de certa forma, a duras penas, mas está conseguindo sustentar a democracia como um vértice, da nossa sociedade, então eu vejo que ela tá num processo de amadurecimento muito forte, na minha visão, muito forte. (GovSLS2, 2021)

Na percepção do entrevistado, a democracia brasileira está “ganhando robustez” apesar dos “traumas” devido ao papel das instituições que, segundo ele, estão se fortificando, amadurecendo, como ao conseguir se manter “como um vértice da nossa sociedade” frente à onda ultraconservadora que varre o mundo. O respeito ao Supremo Tribunal Federal é percebido como exemplo de amadurecimento e fortalecimento das instituições e da democracia. Dessa forma, embora tenha percebido inicialmente o processo de desdemocratização a partir de traumas democráticos resultantes de pressão internacional e conspiração interna, mantém a crença nas instituições como forma de amadurecimento e robustez da democracia, o que não nos permite confirmar nosso elemento hipotético de que os agentes dos OPs analisados perceberiam que o processo de desdemocratização mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OP. Uma vez que o entrevistado percebe uma certa robustez democrática, uma espécie de resiliência democrática diante de traumas recentes, pode-se inferir que o processo de

desdemocratização poderia, de acordo com GovSLS2, gerar um novo ciclo virtuoso de democracia, superando os traumas, reforçando a participação cívica e afetando positivamente a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OP.

Gov RG 1	Gov SLS 2
a) Crítica à “democracia formal” e à acomodação do campo político democrático. b) Democracia ditada pelas elites. c) Necessidade de controle popular da democracia	a) Traumas na democracia como resultado de interesses internacionais. b) Utilização do processo democrático para desestabilizar a própria democracia através de conspirações. c) Lapidação e amadurecimento da democracia geram robustez democrática.

Quadro 6 - Democracia brasileira: representante dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como parcialmente fraca*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

A partir da discussão acima, podemos destacar que o representante do governo de Rio Grande, GovRG1, em sua perspectiva “realista”, faz uma crítica ao modelo minimalista de democracia, dessa forma já percebendo as lacunas do modelo democrático mesmo anterior ao processo de regressão democrática a partir de 2013. Ao perceber o caráter elitista da democracia brasileira, o entrevistado confirma a hipótese de percepção dos agentes dos OPs acerca do processo de desdemocratização no Brasil e seus efeitos negativos que gerariam a desvalorização da democracia e a impossibilidade de uma participação cívica. Vislumbra como um caminho a se seguir a necessidade de “controle popular” da democracia, o que poderia gerar um círculo virtuoso de democracia, permitindo uma participação cívica que fortaleceria o capital social, alterando o sentido do pêndulo democrático. Já o representante do governo de São Lourenço do Sul GovSLS2, percebe o processo de desdemocratização no Brasil como resultado de “traumas na democracia” resultantes de interesses internacionais. Com foco na política internacional e no papel das instituições democráticas, percebeu a possibilidade de fortalecimento das instituições e de um processo de lapidação da democracia. Dessa forma podemos constatar a confirmação de nossa hipótese de que havia a percepção do processo de desdemocratização, porém não relacionando tal processo ao possível enfraquecimento da participação cívica em São Lourenço do Sul.

5.1.6 Democracia brasileira: da sociedade civil de Rio Grande que percebe como *parcialmente fraca*

O representante da sociedade civil rio-grandina que teve resposta classificada como parcialmente fraca tratou do enfraquecimento da democracia, partindo da perspectiva da participação popular:

Acredito que ela deu uma enfraquecida. As pessoas, na verdade, têm um pouco de comodismo, e é difícil assim na real a gente que tenta trabalhar e ter um pouco de entendimento de como funciona a democracia. E não é aquele grande conhecimento, mas o entendimento de saber que ela funciona no coletivo. A gente acaba passando um pouco de trabalho de organizar as pessoas, de fazer acreditar, que dá pra acontecer. Tem governos que tem as portas mais abertas então tu te encaixa melhor, consegue levar as pessoas, tu consegue até incentivar as pessoas a participarem bem mais. Tem alguns sistemas, que faz parte do sistema partidário, que tem gente que é mais fechada, grupos mais fechados que não dão esse espaço. Vive na democracia, mas não querem uma democracia ampla entre sociedade e governo. Então eu acho que perdemos bastante nesse espaço de tempo aí, com algumas gestões, tanto municipal, estadual, assim, federal. (DelRG2, 2021)

De acordo com DelRG2, a democracia “deu uma enfraquecida”, como resultado do comodismo das pessoas. O entrevistado constata que houve perda de espaço democrático últimas gestões municipal, estadual e federal, as quais não teriam interesse em ampliar a participação. Dessa forma, verifica-se o processo de desdemocratização a partir do enfraquecimento da participação cívica, com a comodidade da população, mas também pela falta de vontade política dos governantes. Dessa forma, podemos constatar a confirmação dos dois elementos hipotéticos: ao afirmar que a democracia teria dado uma enfraquecida e que os últimos governos não teriam interesse em manter ou criar instituições participativas, constata-se a percepção do processo de desdemocratização no Brasil. Ao atribuir o enfraquecimento da democracia ao comodismo das pessoas constatamos o segundo elemento hipotético, segundo o qual os agentes dos OPs analisados perceberiam que o processo de desdemocratização mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica e afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OPP.

5.1.7 Democracia brasileira: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como *parcialmente fraca*

O conselheiro do OP de São Lourenço do Sul destaca que a democracia brasileira regrediu, embora, segundo ele, não se possa falar em crise. O sistema político estaria marcado por relação vertical de dominação e não em relação horizontal de participação democrática:

É, hoje a gente observa que a gente tá num período meio... não dá pra dizer de crise, mas pra mim ela caiu, hoje a democracia não tá... pra mim hoje tá mais num manda quem pode, obedece quem precisa assim sabe, estaria mais na imposição vamos dizer assim, hoje... a gente teve um... a época do Orçamento Participativo aqui era... o governo do PT aqui, era a nível federal também, independente do partido, mas a gente tinha, parece que a gente tinha mais voz, parece que a gente era mais ouvido, hoje a gente observa mais imposição, então tipo hoje eu diria que a democracia ela regrediu. (ConsSLS1, 2021)

ConsSLS1 afirma que hoje a democracia está “mais num manda quem pode, obedece quem precisa”, o que podemos interpretar como um momento autoritário. De acordo com o conselheiro do OP de São Lourenço do Sul, a democracia teve uma queda no período analisado, que a democracia regrediu, percebendo assim a ocorrência do processo de desdemocratização nos últimos anos. Atribuindo o período de maior democracia ao Partido dos Trabalhadores, percebe a ocorrência de uma mudança na forma de tratar a democracia, destacando que à época do OP na cidade “parece que a gente tinha mais voz”, “que a gente era mais ouvido”. Assim, podemos constatar a atribuição da desdemocratização à falta de vontade política dos governos. Dessa maneira, o conselheiro confirma o elemento hipotético de que haveria percepção dos agentes dos OPs analisados acerca do processo de desdemocratização no Brasil. Uma vez que a desdemocratização é percebida como um processo que acompanha a saída do PT dos governos municipal e federal, assim como a diminuição das possibilidades de “ter voz”, podemos confirmar o segundo elemento hipotético, de que os agentes dos OPs analisados perceberiam que o processo de desdemocratização mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OP.

Del RG 2	Cons SLS 1
Democracia “enfraquecida” gera redução na participação. Comodismo das pessoas e desinteresse dos partidos. Perda de espaço democrático nas últimas gestões municipal, estadual e federal.	a) Queda da democracia acompanha fim do OP e saída do PT do governo. b) Democracia regrediu: “a gente tinha mais voz”.

Quadro 7 - Democracia brasileira: representantes da sociedade civil de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como parcialmente fraca*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

A partir da discussão acima, podemos constatar que o representante da sociedade civil de Rio Grande DelRG2 percebe o processo de desdemocratização e seu impacto na redução da participação cívica, através do que denominou comodismo das pessoas e desinteresse dos partidos. Dessa forma confirma nossa hipótese de que perceberia o processo de regressão democrática, dando destaque ao impacto local com a impossibilidade de construção de uma participação cívica. Destacou o papel relevante da gestão municipal na tentativa de incentivar a participação cívica, dessa forma buscando iniciar um círculo virtuoso de participação cívica que buscasse fortalecer o capital social. Por sua vez, o representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul ConsSLS1 destacou o enfraquecimento da democracia a partir da saída do Partido dos Trabalhadores do governo municipal, dessa forma percebendo os efeitos do processo de desdemocratização no município. Com o consequente término do OP, percebeu que havia mais possibilidade de a população ter voz, o que podemos analisar como a possibilidade de participação cívica e fortalecimento do capital social no município. Assim, o conselheiro confirma nossa hipótese de que perceberia o processo de regressão democrática no Brasil e seus efeitos no enfraquecimento da participação cívica afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como o OP.

5.1.8 Democracia brasileira: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs

No conjunto das análises da pergunta “*Como você percebe a democracia brasileira nos últimos anos, em especial a partir de 2013?*”, todos os agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entrevistados perceberam o processo de

desdemocratização, uma vez que a totalidade das respostas se dividiu entre *parcialmente fraca* e *totalmente fraca*. A partir da análise qualitativa dos argumentos, identificamos alguns elementos de acordo com a cidade do OP – Rio Grande e São Lourenço do Sul - e categoria de análise – governo e sociedade civil.

Na perspectiva dos governos municipais, podemos destacar três elementos comparativos:

1. Com relação às causas de caráter institucional da regressão democrática, constatamos que para representantes do governo de Rio Grande, o processo de desdemocratização foi resultado de um processo ditado pelas elites na defesa de seus interesses; enquanto para os representantes do governo de São Lourenço do Sul à traumas resultantes de interesses internacionais e conspirações políticas para desestabilizar a democracia. Ainda que tenham elementos distintos, constatou-se a percepção de elementos da disputa política nacional e de influência internacional para desestabilização da democracia brasileira.
2. Com relação ao papel da sociedade civil, constatamos que para os representantes do governo de Rio Grande a antipolítica e o antipetismo tiveram papel central uma vez que reforçaram sentimento de raiva orientada à destruição da democracia. Por outro lado, por parte de atores políticos do campo político democrático há a percepção de acomodação, mas também de defesa com o modelo formal de democracia, uma vez que a resistência popular teria garantido que a democracia não fosse completamente destruída. Por sua vez, os representantes do governo de São Lourenço do Sul percebem despreparo da população com relação à democracia ao exigirem muitas demandas, levando à sua restrição. Constatou-se que enquanto para o governo de Rio Grande o problema estava na acomodação com o modelo democrático, para o governo de São Lourenço do Sul estava no excesso de demandas democráticas.
3. Com relação à possíveis saídas da regressão democrática, os representantes do governo de Rio Grande apontam maior controle popular da democracia e a necessidade de políticas de emancipação e empoderamento como suporte às políticas públicas de inclusão. Por sua vez, na percepção do governo de São Lourenço do Sul, o próprio processo de regressão democrática pode gerar amadurecimento e lapidação, podendo resultar em robustez

democrática. Constatou-se a diferença na percepção acerca da importância do papel da atuação da sociedade na defesa da democracia. com mais valorização por parte dos representantes do governo de Rio Grande.

Na perspectiva dos representantes da sociedade civil, podemos destacar dois elementos comparativos:

1. Com relação às causas de caráter institucional, a percepção da sociedade civil de Rio Grande trata da perda de espaço de participação democrática nos governos recentes nas esferas municipal, estadual e federal. De maneira semelhante, na perspectiva da sociedade civil de São Lourenço do Sul houve a percepção do movimento pendular da democracia de em ciclos de ampliação e a regressão democrática, sendo esta atribuída às mudanças de governo, com queda da democracia e fim do OP após saída do PT do governo. Constatamos aqui a semelhança na percepção do processo de regressão democrática relacionado ao fim dos governos petistas.

2. Com relação ao papel da sociedade civil, na percepção da sociedade civil de Rio Grande houve acomodação das pessoas, assim como dos partidos políticos, seguindo a percepção do governo rio-grandino. Na percepção da sociedade civil de São Lourenço do Sul, as pessoas se tornam manipuladas pelo uso de “meios virtuais”. Constata-se formas distintas de remeter ao problema da antipolítica, a acomodação por parte de Rio Grande e a manipulação por parte de São Lourenço do Sul.

Podemos constatar que na comparação entre representantes dos governos e da sociedade civil, os representantes dos governos tem suas percepções mais voltadas a processos mais amplos de desdemocratização, a partir das elites, de conspiração ou interesses internacionais, enquanto representantes da sociedade civil percebem a desdemocratização a partir da redução das possibilidades de participação democrática e das perdas políticas para a população brasileira e do desinteresse da sociedade, mas sem que seja percebido como parte do sentimento de antipolítica.

5.2 Percepções dos efeitos do impeachment de Dilma Rousseff na democracia brasileira

Para analisarmos os efeitos do processo de desdemocratização nas instituições participativas de baixo para cima, foi feito um segundo questionamento, o

qual buscou compreender a percepção dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul acerca dos efeitos do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira a partir da pergunta “*Para você, o que o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff representou para a democracia brasileira?*”

Como forma de subsidiar a análise das respostas, parte-se de dois elementos hipotéticos: 1. os agentes dos OPs analisados perceberiam efeitos negativos do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, sendo central na consolidação do processo de desdemocratização; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam os efeitos negativos do *impeachment* na desvalorização da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, e afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

As respostas foram classificadas a partir de seis alternativas: 1. *Total fortalecimento*; 2. *Parcial fortalecimento*; 3. *Indiferente*; 4. *Parcial enfraquecimento*; 5. *Total enfraquecimento* e; 6. *Não sabe*. Todas as quinze respostas dos entrevistados foram contabilizadas, mas seguindo o critério de densidade das informações¹¹⁶, quatorze respostas foram consideradas na análise qualitativa. A classificação nas respostas pré-definidas foi feita a partir de interpretação livre das respostas dos entrevistados por parte do autor a partir do modelo hipotético criado. Dentre as seis possibilidades de resposta, os entrevistados demonstraram perceber em sua maioria a relação do *impeachment* com a democracia brasileira como gerando enfraquecimento total ou parcial e apenas uma resposta classificada como indiferente, conforme o quadro abaixo:

Opções	Categoria	Rio Grande	São Lourenço do Sul
Indiferente	Governo	0	0
	Sociedade Civil	01	0
	Total	01	0

¹¹⁶ Para os objetivos da presente tese, foram analisadas apenas as respostas que permitam uma análise para além da classificação em uma das alternativas de resposta, contendo desenvolvimento argumentativo e permitindo diálogo com elementos hipotéticos em questão, conforme a metodologia, capítulo 1, seção 1.3.

Opções	Categoria	Rio Grande	São Lourenço do Sul
Parcial enfraquecimento	Governo	0	02
	Sociedade Civil	02	0
	Total	02	02
Total enfraquecimento	Governo	04	02
	Sociedade Civil	0	04
	Total	04	06

Quadro 8 - Pergunta 2 - "Para você, o que o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff representou para a democracia brasileira?"*

*Elaborada pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Entre os 15 entrevistados, obteve-se três tipos de respostas para a pergunta. As respostas *Total fortalecimento*, *Parcial fortalecimento* e; *não sabe* não apareceram nas respostas. A resposta *Indiferente* apareceu em uma resposta de membro da sociedade civil de Rio Grande, mas não foi incluída na amostra para análise qualitativa por não conter o necessário desenvolvimento argumentativo que permitisse o diálogo com os elementos hipotéticos em questão. A resposta *Parcial enfraquecimento* apareceu em quatro entrevistas, sendo apreendida nas respostas de dois representantes da sociedade civil de Rio Grande e dois representantes do governo de São Lourenço do Sul. Por fim, a resposta *Total enfraquecimento* apareceu em dez entrevistas, sendo quatro representantes do governo de Rio Grande, dois representantes do governo e quatro representantes da sociedade civil de São Lourenço do Sul. Dessa forma, as repostas que perceberam o *impeachment* de Dilma Rousseff como enfraquecimento da democracia formaram a grande maioria das respostas.

Buscando construir uma análise equilibrada entre as diferentes categorias de entrevistados, selecionou-se uma entrevista de cada categoria e cidade para cada tipo de resposta. Porém, como forma de garantir um melhor equilíbrio nas respostas, no caso das respostas *Total enfraquecimento* dos representantes do governo de São Lourenço do Sul foram utilizadas duas respostas como forma de manter uma maior uniformidade no tamanho das respostas analisadas.

4.2.1 Efeito do *impeachment* de Dilma Rousseff: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como parcial enfraquecimento da democracia brasileira

O representante do governo de São Lourenço do Sul GovSLS2 percebe o *impeachment* de Dilma Rousseff como um parcial enfraquecimento democrático, um desserviço à democracia brasileira causado por um mau uso de ferramentas jurídicas para finalidade política. De acordo com o entrevistado,

[...] esse é um dos episódios que se a gente for claro, a democracia, como todo regime democrático, ela tem uma espinha dorsal, uma espinha jurídica, sobre a qual tangenciam Governo Federal, Congresso, Supremo e as demais instituições que interagem nesse processo, eu acho que foi mau uso das ferramentas jurídicas do processo democrático. É aquilo que eu digo, quer dizer, é uma conspiração dentro do regime democrático para atender interesses políticos e econômicos de grupo, e se a gente olhar os desdobramentos que decorreram neste fato cada vez fica mais evidente isso. O próprio mérito do que foi utilizado para o *impeachment* da presidenta Dilma, não se sustenta minimamente, com pedaladas fiscais ser motivo. Então, eu vejo que o *impeachment* foi um desserviço a uma democracia realmente que queira passar para os brasileiros e para o mundo de que o Brasil tem uma solidez, quer dizer, ele teve uma ranhura nesse processo, mas os próprios desdobramentos que decorreram daí demonstram que nós estamos cada vez mais evidente de que há de ser ter cuidado com o mau uso dessas ferramentas, que servem para dar os contornos, enfim, do processo democrático, mas eu vejo assim com uma ranhura nessa regra, mas como toda democracia, os erros são inerentes e que se aprenda né, acho que tudo é um processo de aprendizado (GovSLS2)

GovSLS2 percebe o processo de *impeachment* como um mau uso de ferramentas jurídicas do processo democrático envolvendo os três poderes da República, representados pelo governo federal, o Congresso nacional e o Supremo Tribunal Federal, gerando um retrocesso democrático. Percebe, então, a ocorrência de uma conspiração dentro do próprio regime democrático como forma de privilegiar grupos políticos e econômicos, apontado as consequências do *impeachment* como a comprovação de que houve tal conspiração, partindo da própria justificativa do *impeachment* a partir das chamadas pedaladas fiscais, que não se sustentaria. As críticas com relação aos desdobramentos do afastamento da ex-presidente Dilma Rousseff demonstram o caráter de enfraquecimento da democracia. Assim, percebe o *impeachment* como um desserviço à democracia brasileira, representando uma ranhura na tentativa brasileira de demonstrar solidez democrática. Dessa forma, em um primeiro momento, o representante do governo de São Lourenço do Sul comprova a nosso elemento hipotético de que os agentes dos OPs analisados perceberiam

efeitos negativos do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira. Por outro lado, tal ranhura nas regras seriam inerentes ao processo democrático, poderia se configurar em um processo de aprendizado. Dessa forma, o representante do governo de São Lourenço do Sul caracteriza o *impeachment* de Dilma Rousseff como uma “pisada na bola” que poderia gerar aprendizado e avanços:

eu acho que assim como na vida de uma criança, que nasce, enfim, vai ter passos no seu crescimento, vai aprender a engatinhar, vai dar os primeiros passos, daqui a pouco já está correndo, a democracia eu vejo assim também, entende. Daqui a pouco ela vai cair, vai machucar os joelhos, é um aprendizado, tudo é pedagógico. Eu acho que nós estamos em um processo pedagógico de um país e de um continente, [...] o Brasil tem aí... estima-se 20 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, da miséria, quer dizer, falar em democracia parece até meio hipócrita, a gente perguntar pra um cidadão desses se ele prefere estar sob regime ditatorial, mas com alimento na mesa, com não sei o que, ele vai dizer que sim. Então, em um país continente como o Brasil nós temos essas diferenças geográficas, étnicas, culturais, sociais, econômicas, muito díspares, então esses interesses afloram muito, mas eu vejo que foi muito assim uma pisada na bola assim, há de se aprender com esse processo, vamos ver se a gente avança com esse aprendizado (GovSLS2)

Ao fazer uma analogia do processo democrático com o desenvolvimento de uma criança, o entrevistado percebe o caráter pedagógico do *impeachment*, como um erro ou “pisada na bola” que permite aprendizado e, portanto, possível avanço democrático. Também destaca o quanto a democracia se torna um conceito vazio de sentido para mais 20 milhões de brasileiros que passam fome, o que faz com que a discussão vá além da democracia entendida como processo de representação e participação, mas ainda de inclusão social e distribuição de riqueza. Percebe, dessa forma, a democracia como busca por igualdade e justiça social, elementos profundamente abalados com o processo de desdemocratização, que representou um aumento da desigualdade social no Brasil¹¹⁷. Assim, podemos afirmar que a entrevista confirma nosso elemento hipotético segundo o qual os agentes dos OPs analisados perceberiam o efeito negativo do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, neste caso sendo compreendido como possibilidade de aprendizados e avanços democráticos. Por outro lado, ao perceber o *impeachment* e

¹¹⁷ Ao analisar a desigualdade de renda no Brasil entre 2012 e 2019, Barbosa; Souza; Soares (2020) afirmam: “Documentamos aqui o fim de um processo de melhoria na distribuição de renda domiciliar per capita, que as pesquisas domiciliares mostravam desde o início do século. Os retrocessos trouxeram os indicadores de volta para níveis iguais ou piores aos observados no começo da década, com perdas e ganhos distribuídos de modo muito desigual” (BARBOSA; SOUZA; SOARES, 2020).

a decorrente avanço da desdemocratização no Brasil como um erro gerador de aprendizagem, não confirma o elemento hipotético da percepção dos agentes dos OPs acerca dos possíveis efeitos do *impeachment* para a desvalorização da democracia e da participação cívica. Pelo contrário, percebe como um processo de aprendizado, vislumbrando, a partir do *impeachment*, a possibilidade de geração de um ciclo virtuoso de democracia.

GovSLS2
a) <i>Impeachment</i> como mau uso das ferramentas jurídicas.
b) <i>Impeachment</i> como desserviço à democracia brasileira resultante de uma conspiração.
c) <i>Impeachment</i> como “pisada na bola” que gera aprendizado democrático.

Quadro 9 - Efeito do *impeachment* de Dilma Rousseff: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como parcial enfraquecimento da democracia brasileira*

*Elaborada pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Cabe destacar que, entre os representantes dos governos das duas cidades analisadas, apenas na resposta do representante do governo de São Lourenço do Sul GovSLS2 houve a percepção de um elemento positivo para a democracia a partir do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Ainda que tenha ficado evidente para o entrevistado o enfraquecimento da democracia, a percepção temporal mais longa permitiu ao entrevistado vislumbrar o processo democrático com possível fortalecimento após revés do *impeachment*, e por isso confirmando nossa hipótese parcialmente. Os quatro representantes do governo de Rio Grande perceberam a situação de uma forma temporalmente mais restrita e menos otimista, por isso as repostas foram classificadas como “total enfraquecimento”.

5.2.2 Efeito do *impeachment* de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de Rio Grande que percebe como *parcial enfraquecimento* da democracia brasileira

Ainda que um dos representantes da sociedade civil tenha percebido com indiferença o impacto do *impeachment* de Dilma Rousseff na democracia brasileira, a maior parte das respostas podem ser classificadas como de “parcial enfraquecimento”. O representante da sociedade civil de Rio Grande DelRG2 percebeu o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff como um

enfraquecimento parcial da democracia resultante de divergências partidárias na sua base de apoio:

[...] Mas foi uma coisa muito ligada ao seguinte, cara: partidária no caso assim, porque quando a Dilma pegou na época dela, que ela tava lá, que ela não concordou com certas situações dentro do governo, de pessoas que faziam parte da base do governo dela, que ela não concordou com coisas lá que, que não vinha assim, de acordo com o pensamento do governo... ela começou a sofrer fortes pressões do governo né... na época da FIESP ali, quando fez todo aquele movimento que começou por ali né, e sem contar outros detalhes. (DeIRG2)

O delegado do OPP rio-grandino percebe como centro do processo de *impeachment*, o fato da ex-presidente não ter concordado com certas posições em seu governo, o que teria enfraquecido sua base de apoio. Além das divergências na base de apoio partidário ao próprio governo, o delegado entrevistado destacou o papel da FIESP¹¹⁸ como protagonista da campanha pelo *impeachment* em 2016. Mais especificamente, no que diz respeito ao enfraquecimento da base de apoio da ex-presidente Dilma Rousseff, o delegado DeIRG2 atribui um peso grande ao partido MDB por romper com o governo e “dar uma rasteira” em Dilma:

É assim, na verdade tu vê que na época do Paulo Skaf¹¹⁹ que já foi governador por São Paulo, do MDB, aquilo foi o movimento mais “MDBista” pra mim, no meu modo de ver assim, foi um movimento mais “MDBista” então, no rompimento ali, que teve o rompimento com o governo, ela perdeu a base né, e aí surgiu um movimento paralelo lá dentro, partidário, querendo tirar ela fora e dar uma rasteira no governo dela. (...) foi politicagem, né. Baseada pra mim assim, na minha forma de ver, mas o MDB entrando, mais os outros partidos depois que saíram, que ela perdeu força, perdeu base, perdeu Congresso né... aí ela não conseguiu sustentar, mas não pelo mau governo, não por corrupção, na verdade simplesmente por rasteira mesmo. (DeIRG2)

Destacando atuação do presidente da FIESP, Paulo Skaf, o delegado ressalta que em sua visão o *impeachment* de Dilma Rousseff pode ser caracterizado como um movimento “mdbista”. Considerando um processo injusto, definiu o *impeachment* como “negociata” e “politicagem”, caracterizando uma “rasteira” sofrida pela ex-presidente. Ainda que sua resposta seja mais uma crítica do processo de *impeachment* do que acerca do impacto para a democracia, podemos perceber que se coloca como um parcial enfraquecimento da democracia, dessa forma corroborando o elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados

¹¹⁸ Federação das Indústrias de São Paulo, que teve relevante participação na organização e financiamento na campanha pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, em especial na campanha do “pato amarelo” em 2015 e 2016.

¹¹⁹ Paulo Skaf é presidente da FIESP e já concorreu três vezes ao governo do estado de São Paulo em 2010 (PSB), 2014 (PMDB) e 2018 (MDB).

perceberiam o efeito negativo do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, mas não podendo confirmar o segundo elemento hipotético, da percepção de um efeito negativo do processo de *impeachment* na democracia brasileira, fragilizando o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

DeIRG2
a) <i>Impeachment</i> como resultado de divergências partidárias na base apoio do governo de Dilma Rousseff.
b) MDB e FIESP como responsáveis pelo “golpe”

Quadro 10 - Efeito do impeachment de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de Rio Grande que percebe como parcial enfraquecimento da democracia brasileira*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

O representante da sociedade civil de Rio Grande DeIRG2 percebe um “parcial enfraquecimento” da democracia, bem como outras duas respostas de delegados do OPP rio-grandino. Ao perceber o impacto do *impeachment* na democracia como resultante da disputa política nacional, divergências partidárias e de grupos econômicos, não percebe possível enfraquecimento de uma cultura política democrática e da democracia como valor, dessa forma permitindo a confirmação parcial de nossa hipótese. Quando tratarmos da percepção dos representantes da sociedade civil de São Lourenço do Sul veremos que estes têm posição distinta, atribuindo maior enfraquecimento da democracia brasileira a partir do impeachment de Dilma Rousseff.

5.2.3 Efeito do *impeachment* de Dilma Rousseff: representante do governo de Rio Grande que percebe como *total enfraquecimento* da democracia brasileira

Para o representante do governo de Rio Grande GovRG1 não há dúvidas de que o *impeachment* de Dilma Rousseff gerou um grande enfraquecimento que demonstrou a fragilidade de nossa democracia. Segundo ele,

Sem sombra de dúvidas um grande enfraquecimento para questão da democracia brasileira. E pior que enfraquecimento, mostrou a fragilidade da nossa democracia. (...) as elites desse país na verdade, conseguiram fazer uma manobra via Congresso Nacional, e que a maioria da população, inclusive nós, assistimos de camarote (...) Criaram uma premissa “temos que

tirar a Dilma”, e a partir dessa premissa criaram as famosas pedaladas que não tinha nada de irregular. Criaram um artifício político para tirar uma presidenta legitimamente eleita pelo povo, então isso foi prejudicial para questão democrática, da nossa já frágil democracia, mas escancarou algo que nós vivemos hoje no país, que é uma fragilidade da questão democrática, ou seja, uma imoralidade, um vice-presidente que articula a saída de uma presidenta legitimamente eleita, um vice que assume o interesse daqueles que queriam que a Dilma não continuasse governando o país, e fica por isso mesmo, ou seja, não tem nenhum tipo de punição, nem política, e a sociedade, infelizmente, infelizmente, a sociedade acaba, digamos assim, de forma tácita aceitando. (GovRG1)

O representante do governo de Rio Grande GovRG1 atribui ao *impeachment* um grande enfraquecimento da democracia brasileira, demonstrando a sua fragilidade. Considera processo de *impeachment* como uma manobra das elites através do Congresso nacional, a qual boa parte da população, inclusive o próprio entrevistado, teriam acompanhado passivamente, assistindo “de camarote”. Mais uma vez o entrevistado atribui o processo de desdemocratização à acomodação ou passividade por parte da sociedade e mesmo por parte do campo político democrático. Analisando as “pedaladas fiscais” que justificaram o impeachment como um artifício para tirar uma presidenta legitimamente eleita pelo povo, para alcançar os objetivos de trocar a então presidente Dilma por seu vice Michel Temer. O entrevistado lamenta que a sociedade tenha aceitado de forma tácita tal processo de fragilização da democracia brasileira. Dessa forma, confirma nosso elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados perceberiam efeitos negativos do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, sendo central na consolidação do processo de desdemocratização.

O representante do governo de Rio Grande destacou também as consequências do *impeachment* para a região de Rio Grande e o Pólo Naval¹²⁰, o que pode ter impactado o próprio processo de OPP, uma vez que afetou negativamente o orçamento do município e a realização de algumas demandas locais:

As consequências do impeachment elas foram terríveis, para o conjunto da população, vide nós aqui, Rio Grande e região, a questão que foi. a questão do polo naval, mas não só do polo naval, questão de verbas para adaptação, nós podíamos hoje ter três mil e duzentas famílias morando num dos melhores condomínios de Minha Casa Minha Vida do país. Inclusive com prêmios internacionais do condomínio Junção, tá lá, não terminou, e era pra ter terminado naquele ano que a Dilma sofreu o impeachment, em 2016. Final

¹²⁰ Conforme discutido no capítulo 1, seção 1.2.1.1, o polo naval construído a partir de 2012 com a criação do estaleiro Rio Grande para a montagem de plataformas de petróleo para a Petrobrás, o que gerou um grande crescimento econômico e transformação social na região, mas que foi desmantelado a partir da operação lava-jato, resultando no término do Polo Naval a partir do ano de 2017.

de 2016 era pra ser entregue para as famílias, tá até hoje. O Temer assumiu, cortou praticamente 70% das verbas. (GovRG1)

O entrevistado GovRG1 destacou os impactos do *impeachment* para a realidade de Rio Grande, uma vez que a cidade foi diretamente afetada pela troca de governo federal, o que afetou políticas públicas como o *Minha Casa, Minha Vida*, mas também teve como consequência o fim do Polo Naval da cidade, que acarretou a perda de milhares de postos de trabalho e um montante considerável de arrecadação no município¹²¹. Assim, podemos analisar que as respostas do representante do governo de Rio Grande GovRG1 confirmam o elemento hipotético que afirma a centralidade do *impeachment* no processo de desdemocratização brasileira e a percepção desta relação por parte dos agentes do OPP. Ao não tratar de possíveis impactos negativos no interesse da população em processos participativos democráticos não permite que se confirme o elemento hipotético segundo o qual perceberiam um efeito negativo do processo de *impeachment* na democracia brasileira, fragilizando o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs. Ainda assim, cabe destacar os efeitos do fim do polo naval no próprio OPP, com diminuição dos investimentos do município, inclusive com a alteração que impossibilitou a inclusão de novas prioridades no OPP a partir de 2017., o que pode ser compreendido como efeito do *impeachment* ou golpe na situação econômica e política de Rio Grande, o que acabou afetando o funcionamento do OPP.

5.2.4 Efeito do *impeachment* de Dilma Rousseff: representantes do governo de São Lourenço do Sul que percebem como *total enfraquecimento* da democracia brasileira

Como forma de equilibrar as respostas analisadas nos dois municípios, foram analisadas as respostas de dois representantes do governo de São Lourenço do Sul, GovSLS3 e GovSLS4. O representante do governo de São Lourenço do Sul GovSLS3 também percebeu o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff como um total enfraquecimento da democracia. Para GovSLS3, o enfraquecimento da democracia se dá a partir de uma maior autonomia ao judiciário e ao Ministério Público¹²²

¹²¹ Conforme tratado no capítulo 1, seção 1.2.2.2.

¹²² Autonomia funcional do Ministério Público é garantida na Constituição Federal de 1988 (art. 127, *caput*), e regulamentada em 1993, com a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei

Olha, eu vejo que que nós passamos a ter o enfraquecimento da democracia, e acho que esse enfraquecimento se deu a partir do momento que acabou se dando uma autonomia maior ao judiciário e em especial ao ministério público, que de primeiro pra se buscar alguma acusação, alguma coisa sobre alguém, e precisaria ter algumas provas mais contundentes pra se encaminhar. [...] Então eu acho que é esse impeachment da presidente Dilma foi para buscar um enfraquecimento não só da democracia, mas também dos partidos de esquerda, dos partidos mais populares que buscavam trabalhar para a igualização da sociedade. E as pessoas com mais poder econômico continuaram, não se viram satisfeitas nesse crescimento da classe mais pobre, que achavam que não poderia é o filho do pobre acessar a faculdade, a mesma que o filho do rico acessa, então acho que isso fez com que as coisas fossem é retrocedendo. (GovSLS3)

De acordo com o representante do governo de São Lourenço do Sul, o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff representa um enfraquecimento da democracia brasileira, sendo uma consequência do aumento da autonomia do poder judiciário e do ministério Público¹²³. Segundo o entrevistado, o processo de *impeachment* ocorreu porque o Ministério Público agiu instigado por interesses políticos e sem apresentar provas contundentes que justificassem as acusações. O entrevistado destaca que o *impeachment* gerou enfraquecimento não apenas da

Complementar 75/1993). A Constituição brasileira de 1988 em seu artigo 3º determina que "são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário", sendo assegurado ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira (artigo 99, *caput*). A partir dos anos 2000 houve uma série de alterações na atuação do Ministério Público e da Polícia Federal, em especial a partir de 2003 com a criação da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, a qual foi proposta pelo Ministério da Justiça no primeiro ano do governo Lula. Já em 2012, com a criação da Lei nº 12.683/2012, a Lei de Lavagem de Dinheiro, foi possível ao Brasil se aproximar de padrões internacionais de combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Houve um incremento nas parcerias internacionais e maior interação entre instituições nacionais. Entre outras características, previa a criação de varas especializadas, como a que ficou sob responsabilidade do juiz Sergio Moro, em Curitiba, assim como a formação de forças-tarefas (operações integradas), o que acarretou a criação da Operação Lava-Jato, em 2014. De acordo com Kerche e Marona (2022, p. 26-27), "originalmente liderada pelo governo, a agenda anticorrupção, foi sendo cooptada por atores não eleitos do Estado e que gozam de grande autonomia em relação aos políticos".

¹²³ Kerche e Marona (2022) fazem uma maior discussão sobre o papel das instituições jurídicas na erosão democrática, especialmente o papel da "operação lava-jato" como um dos "efeitos não previstos" das mudanças estratégicas do combate à corrupção. De acordo com os autores, "pode-se dizer que o fortalecimento da cooperação entre atores do sistema de justiça criminal constitui-se como uma das ações estratégicas que compunham a agenda anticorrupção dos governos do PT. Por outro lado, ao que tudo indica, um dos efeitos não previstos foi a fragilização do mecanismo de controle interno à própria justiça criminal, resultando na mitigação das fronteiras entre a atuação da polícia judiciária, o Ministério Público e o Judiciário. Esta fundamental alteração no mecanismo de equilíbrio do sistema de justiça criminal, em um quadro institucional caracterizado pela hipertrofia da autonomia e da discricionariedade dos atores encarregados da agenda anticorrupção, resultou em uma estratégia de persecução criminal que fragilizou o sistema político e a economia nacionais, com consequências para a nossa capacidade de manter a trajetória democrática duramente reconquistada ao longo das últimas décadas". p. 27-28. Para Kerche e Marona (2002), algumas inovações institucionais a partir de 2003 ampliaram a autonomia e discricionariedade do Ministério Público, acarretando efeitos não previstos que se voltaram contra o partido responsável por essas inovações, o PT. As principais inovações foram a mudança na forma de indicação do procurador-geral da República por parte do governo federal; a autorização pelo STF para que promotores e procuradores pudessem conduzir as investigações no campo criminal e; a alteração da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2012) e criação da Lei das Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013).

democracia, mas também dos partidos de esquerda e dos “partidos mais populares que buscavam trabalhar para a igualização da sociedade”. Percebe também o caráter social do *impeachment* e do conseqüente enfraquecimento da democracia, a partir da insatisfação das elites econômicas com políticas de inclusão das classes mais baixas, como o acesso à educação superior. Podemos constatar aqui a percepção do avanço do sentimento de antipolítica a partir do interesse das elites, juntamente com o avanço do antipetismo e antidemocracia. Dessa forma, podemos confirmar o elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados perceberiam efeitos negativos do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, sendo central na consolidação do processo de desdemocratização, bem perceberiam, como consequência, um processo de desvalorização da democracia, afetando negativamente o interesse da população em processos participativos democráticos, reduzindo a participação cívica, podendo afetar a manutenção do próprio OP.

Já para GovSLS4, a questão de gênero teve um peso grande, pois o fato da ex-presidente Dilma Rousseff ser mulher teve um peso grande para que o *impeachment* ocorresse, representando um grande retrocesso democrático:

Um retrocesso, e só aconteceu porque ela era uma mulher, se fosse com um... se fosse com um homem, eles não teriam coragem de fazer tudo que foi feito, então eu acredito que por isso que ela caiu, por essa organização coletiva, que foi criada, mas que tentaram enfraquecer ela e tal, por ela ser mulher. (GovSLS4)

Para o representante do governo de São Lourenço do Sul a questão de gênero teve um peso grande para a queda de uma presidente eleita, representando um retrocesso na democracia brasileira. O papel da questão de gênero envolvendo machismo e misoginia no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff é um elemento presente em muitas análises acerca do processo de *impeachment* (ASSIS, 2016; FERREIRA, 2016; GERALDES *et al.*, 2016; MORITZ; RITA, 2017; SANTOS; JALALZAI, 2021), mas apareceu apenas na resposta deste representante do governo de São Lourenço do Sul. Esta interpretação reforça a percepção de retrocesso democrático e assim a percepção de um total enfraquecimento da democracia. Podemos assim perceber que os representantes do governo de São Lourenço do Sul confirmam o elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados perceberiam o efeito negativo do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, sendo central na consolidação do processo de

desdemocratização; Podemos destacar aqui os efeitos na democracia como valor, uma vez que destacam a questão de classe e de gênero presentes na ocorrência do afastamento da ex-presidente Dilma Rousseff, o que nos remete a valores antidemocráticos presentes na democracia brasileira. Ainda assim, não nos permite confirmar que tais impactos afetariam a percepção da democracia como valor e a participação democrática local, assim não confirmando o elemento hipotético que afirma a percepção do enfraquecimento da democracia decorrente do *impeachment* afetaria as possibilidades de participação cívica e o funcionamento dos OPs.

GovRG1	GovSLS3 GovSLS4
a) Impeachment gerou grande enfraquecimento e fragilidade democrática.	a) Enfraquecimento da democracia a partir de maior autonomia do Judiciário e Ministério Público.
b) Impeachment resultante de manobra do Congresso Nacional.	b) Preconceito de gênero como elemento decisivo para o <i>impeachment</i> .
c) Consequências negativas do <i>impeachment</i> para Rio Grande e Polo Naval.	

Quadro 11 - Efeito do impeachment de Dilma Rousseff: representante dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que percebem como total enfraquecimento da democracia brasileira*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: dados da pesquisa, 2022.

Podemos perceber as diferenças de perspectivas entre os representantes dos governos de Rio Grande e de São Lourenço do Sul. Enquanto o representante do governo de Rio Grande GovRG1 destaca os impactos do *impeachment* para a democracia já fragilizada e para a economia da cidade, uma vez que foi decisivo para o fechamento do Polo Naval; os representantes do governos de São Lourenço do Sul destacaram questões específicas do processo de *impeachment*, como o enfraquecimento da democracia recorrente da maior autonomia do judiciário e Ministério Público (GovSLS3), ou ainda da importância de se considerar a condição de gênero como elemento que contribui ao *impeachment* de Dilma Rousseff (GovSLS4). Dessa forma, tanto o representante do governo de Rio Grande como os representantes do governo de São Lourenço do Sul permitem uma confirmação parcial de nossa hipótese, confirmando o elemento hipotético de havia percepção do efeito negativo do impeachment para a democracia brasileira, porém não havia percepção de que desvalorizaria a democracia e acarretasse o enfraquecimento da participação cívica e dos OPs analisados.

5.2.5 Efeito do *impeachment* de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebem como *total enfraquecimento da democracia brasileira*

O conselheiro do OP de São Lourenço do Sul ConsSLS4 percebe o impacto do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira como decadência e atraso total:

Bah, eu acho que foi uma decadência total, um atraso total, o país recuou muitos anos assim com o impeachment da Dilma, eu nem digo impeachment, eu digo golpe da Dilma, mas vamos pro impeachment da Dilma. Eu acho que o país só veio a perder, tudo foi muito triste, foi um crime muito bem organizado que fizeram pra tirar um governo que “tava” fazendo que o país chegou a 6º democracia do mundo, que os pobres tinham oportunidades, o trabalhador, tudo, e aí eles conseguiram de forma triste assim tirar esse povo todo, tirar a presidente Dilma com o impeachment pra poder fazer tudo ao contrário, decaiu o Brasil todo. (ConsSLS4)

Ao afirmar que o impeachment foi “uma decadência total, um atraso total”, o entrevistado destacou que não se refere a *impeachment*, mas golpe na ex-presidente Dilma Rousseff., resultado de “um crime muito bem organizado”. ConsSLS4 tratou como um momento muito triste no qual o Brasil teve muito a perder, principalmente os pobres que tinham oportunidades. Uma vez o *impeachment* consumado, o conselheiro afirma que “decaiu o Brasil todo”, uma vez que o *impeachment* serviu “pra fazer tudo ao contrário”. Podemos constatar a percepção da regressão democrática em seu movimento pendular, ao abordar a posição do Brasil como “6ª democracia do mundo”¹²⁴, com oportunidades para os mais pobres, levando a uma inversão da condição democrática vigente.

Assim, mais uma vez podemos confirmar o elemento hipotético segundo o qual os agentes dos OPs analisados perceberiam o impacto negativo do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, sendo central na consolidação do processo de desdemocratização. Mesmo afirmando que o *impeachment* representou um atraso e uma decadência totais, decaindo o Brasil como um todo, não podemos constatar a confirmação do elemento hipotético que afirma a percepção dos agentes dos OPs acerca do efeito negativo do processo de

¹²⁴ O entrevistado se referia ao Brasil ter alcançado a posição de sexta economia mundial em 2011. De acordo com o Centro de Pesquisas para Economia e Negócios (CEBR) em seu World Economic League Table 2022, o Brasil ocupou a sétima posição na economia mundial em 2011, estando em 2021 na posição de décima primeira economia mundial. Disponível em: <https://cebr.com/wp-content/uploads/2021/12/WELT-2022.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

impeachment na democracia brasileira, fragilizando o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, e afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

ConSLS4
a) <i>Impeachment</i> como golpe, sendo um crime muito bem organizado
b) <i>Impeachment</i> como expressão da decadência e atraso total da democracia.
c) Prejuízo das populações pobres que tinham oportunidades.

Quadro 12 - Efeito do impeachment de Dilma Rousseff: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebem como total enfraquecimento da democracia brasileira*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Com uma percepção de maior gravidade do *impeachment* de Dilma Rousseff à democracia brasileira do que percebido pelos representantes da sociedade civil de Rio Grande, os representantes da sociedade civil de São Lourenço do Sul percebem mais claramente o processo de regressão democrática representado pelo *impeachment*, o que ConsSLS4 trata como “expressão da decadência e do atraso total”, confirmando a perspectiva de uma regressão democrática, ao mesmo tempo em que percebem o caráter golpista do *impeachment*, o que também demonstra a fragilidade da democracia perante a disputa política institucional em nível nacional. Dessa forma permite uma confirmação parcial de nossa hipótese ao deixar claro que percebe os efeitos negativos do *impeachment* para a democracia brasileira, mas não com a percepção de que teria efeitos na desvalorização da democracia, da participação cívica e, dessa forma, no próprio OP lourenciano.

5.2.6 Efeito do *impeachment* de Dilma Rousseff para a democracia brasileira: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs

No conjunto das análises da pergunta “*Para você, o que o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff representou para a democracia brasileira?*”? Quatorze dos quinze agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entrevistados perceberam que o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff enfraqueceu a democracia brasileira, uma vez que as quatorze respostas se dividiram entre *parcial enfraquecimento ou total enfraquecimento*. A partir da análise qualitativa das percepções, identificamos algumas características de acordo com a cidade do OP

– Rio Grande e São Lourenço do Sul - e categoria de análise – governo e sociedade civil.

Na perspectiva dos governos municipais, podemos destacar três elementos comparativos:

1. Com relação às consequências do *impeachment*, podemos destacar a percepção do representante de Rio Grande do conseqüente enfraquecimento e fragilização da democracia brasileira e as consequências negativas para o município, uma vez que resultou no fechamento do Polo Naval e encerramento de políticas públicas, como o “Minha Casa, Minha Vida”, gerando impacto na economia e sociedade rio-grandinas. Na percepção do governo de São Lourenço do Sul destaca-se o desserviço à democracia brasileira, mas também uma “pisada na bola” que gera um aprendizado democrático. Constatamos aqui uma diferença significativa, haja vista ambos percebem o *impeachment* como responsável pelo enfraquecimento da democracia brasileira, na percepção do governo de Rio Grande percebendo as consequências negativas do *impeachment* para cidade, enquanto na percepção do governo de São Lourenço do Sul pode-se encontrar a possibilidade de um aprendizado que resulte em fortalecimento da democracia.

2. Com relação às causas do *impeachment*, a percepção do governo de Rio Grande é da ocorrência de manobra do Congresso Nacional, enquanto para o governo de São Lourenço do Sul, a principal causa está ligada ao “mau uso das ferramentas jurídicas”, remetendo à atuação da “operação lava-jato”, ou a um preconceito de gênero contra a ex-presidente Dilma Rousseff. Apesar de serem percepções distintas, as primeiras remetem a causas institucionais., enquanto a motivação por misoginia reflete uma característica da estrutura social brasileira, bem como das instituições democráticas como o Congresso nacional.

Na perspectiva da sociedade civil, podemos destacar apenas um elemento comparativo:

1. Com relação às causas do *impeachment*, enquanto na perspectiva da sociedade civil rio-grandina consta-se a percepção de divergências partidárias na base de apoio do governo federal e responsabilização do MDB e FIESP pelo “golpe”, na perspectiva da sociedade civil lourenciana, também percebido como “golpe”, o *impeachment* resulta de “um crime muito bem organizado”. Ainda que

tenham perspectivas distintas, constata-se que ambas atribuem ao *impeachment* o caráter de golpe, resultante da disputa político-partidária nacional e organizações da sociedade civil representantes das elites econômicas.

Assim, podemos constatar que na comparação entre representantes dos governos e da sociedade civil, representante do governo de Rio Grande destacou as consequências para o município, enquanto o representante da sociedade civil destacou o arranjo político que derrubou a ex-presidente Dilma Rousseff. Em São Lourenço do Sul, as percepções também foram distintas. Enquanto para os representantes do governo, o principal elemento destacado do *impeachment* foi o papel do judiciário, para o representante da sociedade civil o destaque foram as consequências do negativas para as populações mais pobres.

6 Capítulo 5 – Analisando o avanço da razão neoliberal a partir dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul

Como forma de buscar compreender a percepção dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, nos governos entre 2013 e 2016, acerca do avanço da razão neoliberal como parte do processo de desdemocratização e seus efeitos na participação democrática, foram realizadas entrevistas com quinze agentes dos OPs analisados: 4 representantes do governo de Rio Grande, 4 representantes do governo de São Lourenço do Sul, 3 delegados do OPP de Rio Grande e 4 conselheiros do OP de São Lourenço do Sul. As entrevistas foram realizadas de forma virtual, através da plataforma *Google Meet*.

Partindo da hipótese segundo a qual a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados seria de que houve um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática, o segundo eixo analítico da tese foi desenvolvido a partir de dois questionamentos: o primeiro sobre a percepção das noções de coletividade e cooperação e o segundo sobre a percepção acerca da democracia compreendida como luta por interesses particulares.

6.1 Percepções acerca das noções de cooperação e coletividade na sociedade

Para analisarmos os efeitos do processo de desdemocratização causado pela razão neoliberal nas instituições participativas de baixo para cima ao gerar debilidade subjetiva da ação coletiva, foi feito um primeiro questionamento, o qual buscou compreender a percepção dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul acerca da percepção das noções de coletividade e cooperação a partir da pergunta “*A partir de sua participação no Orçamento Participativo, como você percebe as noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade?*” .

Como forma de subsidiar a análise das respostas, parte-se de dois elementos hipotéticos: 1. os agentes dos OPs analisados perceberiam que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam a racionalidade neoliberal como

obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs. Dessa forma, a partir das discussões acerca das noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade, se buscou verificar os efeitos da razão neoliberal como geradora de debilidade subjetiva da ação coletiva, podendo ter efeitos negativos na participação democrática nos OPs.

As respostas foram classificadas a partir de seis alternativas: 1. *totalmente necessárias*; 2. *parcialmente necessárias*; 3. *indiferente*; 4. *parcialmente desnecessárias*; 5. *totalmente desnecessárias*; 6. *Não sabe*. As quinze respostas dos entrevistados foram contabilizadas e, seguindo o critério de densidade das informações¹²⁵, todas as respostas foram consideradas na análise qualitativa. A classificação nas respostas pré-definidas foi feita a partir de interpretação livre das respostas dos entrevistados por parte do autor a partir do modelo hipotético criado. Dentre as seis possibilidades de resposta, todos os entrevistados demonstraram perceber as noções de cooperação e coletividade como *totalmente necessárias*, conforme o quadro abaixo:

Opções	Categoria	Rio Grande	São Lourenço do Sul
<i>Totalmente necessárias</i>	Governo	04	04
	Sociedade Civil	03	04
	Total	07	08

Quadro 13 - Pergunta 3 – “A partir de sua participação no Orçamento Participativo, como você percebe as noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade?”

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Com todas as respostas classificadas como *totalmente necessárias*, buscando construir uma análise equilibrada, selecionamos quatro entrevistas para análise, utilizando-se a resposta de um representante de cada categoria como forma de manter equilibrada a representatividade das respostas. Foram analisadas a resposta de um representante do governo de Rio Grande, a resposta de um representante do

¹²⁵ Para os objetivos da presente tese, foram analisadas apenas as respostas que permitam uma análise para além da classificação em uma das alternativas de resposta, contendo desenvolvimento argumentativo e permitindo diálogo com elementos hipotéticos em questão, conforme a metodologia, capítulo 1, seção 2.3.

governo de São Lourenço do Sul, a resposta de um delegado do OPP de Rio Grande e, a resposta de um conselheiro do OP de São Lourenço do Sul.

6.1.1 Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante do governo de Rio Grande que percebe como *totalmente necessárias*

Dentre os representantes do executivo municipal de Rio Grande, os quais tiveram suas respostas classificadas como “totalmente necessárias”, foi selecionada a resposta com mais densidade e contribuição para a presente análise, isto é, a resposta que mais dialoga com a hipótese em questão e maior desenvolvimento argumentativo. O entrevistado tratou da necessidade dos valores cooperação e coletividade:

Cooperação e coletividade, eu responderia em duas coisas, primeiro, elas são importantes. Segundo, as pessoas normalmente não se dão por conta disso e não vivem isso [...] infelizmente o processo de participação popular ele trabalha com essas contradições. [...] Essa é uma discussão que a gente teve, que a gente fazia no orçamento, nas assembleias do orçamento participativo [...] fazer com que as pessoas fossem cooperativas e solidárias. Então eu lembro um exemplo que pra mim ficou muito marcante, foi no Povo Novo¹²⁶, numa assembleia que nós ficamos uma tarde inteira de sábado numa discussão em relação a questão de uma rua e que a discussão era fazer um recapeamento de uma rua que já estava praticamente asfaltada e a discussão que era do posto de saúde numa localidade do interior, e houve uma disputa bastante firme nessa linha da pergunta, na questão da cooperação, e depois de muita discussão, depois de uma tarde inteira de discussão. [...] agora, é uma questão porque nós vivemos numa sociedade muito individualista. Ela trabalha na questão do indivíduo, se criou uma cultura. Então eu lembro que no Orçamento Participativo, por mais que a gente fizesse esse processo de discussão, as pessoas iam, mobilizavam pra questão “ali da minha rua” [...] E tem exemplos práticos disso, de como as pessoas são individualistas, por exemplo, como é difícil convencer as pessoas, falando em questão de rua, como é difícil convencer as pessoas de que se ela tapar a valeta, ou o valo ali pra fazer a entrada do carro na sua garagem ali, ele vai alagar as casas do lado e alagar as casas do outro. [...] Então são coisas assim, e essa questão do individualismo ele perpassa a questão de classe social. (GovRG1, 2021)

O entrevistado deixa claro no início de sua resposta que, para ele, cooperação e coletividade são importantes, mas que as pessoas não percebem tal importância, o que seria uma das contradições com as quais trabalha o processo de participação popular. Uma vez que se constatou que as pessoas não valorizam a cooperação e a coletividade, percebe-se uma preocupação com as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal para que tais valores sejam mais bem percebidos pela população.

¹²⁶ Distrito do município de Rio Grande.

Como tentativa de superar esta contradição, o entrevistado fornece um exemplo ocorrido na localidade do Povo Novo, com a ocorrência de uma longa discussão em uma assembleia como forma de colocar o interesse coletivo acima de interesses particulares. Este exemplo demonstra, por um lado, o quanto é difícil o processo de participação popular em uma cultura individualista, mas por outro, reforça a importância do próprio processo participativo como forma de buscar superar este individualismo através de muita discussão, se chegando à priorização do interesse coletivo. Com isso, podemos perceber o papel educativo da participação democrática do OPP ao gerar valorização do interesse coletivo e constatar a percepção do entrevistado de valorização das noções de cooperação e coletividade. Porém, percebe a sociedade com debilidade subjetiva da ação coletiva, com as noções de cooperação e coletividade pouco valorizadas, podendo representar o avanço da racionalidade neoliberal, sendo assim um obstáculo à participação democrática.

Ao relatar sua preocupação com individualismo no processo participativo, o entrevistado descreve exemplos que nos ajudam a perceber tal problemática, a qual está presente independente de classe social. Os casos citados dizem respeito à questão de calçamento de rua e fechamento de valas, uma vez que podem acarretar futuros alagamentos na própria região. De novo se percebe a defesa da coletividade e da cooperação por parte do representante do executivo municipal rio-grandino, mas ao mesmo tempo uma preocupação com o individualismo por parte da população. Com isso a partir da percepção de GovRG1 podemos constatar a confirmação de nosso primeiro elemento hipotético, de que agentes dos OPs analisados perceberiam as noções de cooperação e coletividade como pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva. GovRG1 abordou a preocupação com o as disputas internas entre representantes do executivo municipal, os quais dificultam a construção coletiva:

[...] Então, essas questões... agora, isso é um processo que infelizmente nós não conseguimos trabalhar de forma “interdisciplinar” na administração. Nós ainda, e aí também é uma autocrítica, nos 8 anos de administração, nós não conseguimos trabalhar essa coisa de que a administração é um todo. Então essa questão de coletividade, essa questão da cooperação ela tem que começar inclusive interno, na questão das próprias secretarias. [...] Nós tivemos exemplos no primeiro ano, quando eu assumi em 2013 e saímos em 2020 com os mesmos exemplos de secretários e servidores brigando por carro “Não, esse carro é meu, é da minha secretaria”. Não existe carro da secretaria, o carro é da administração. [...] Então, a gente aprende a priorizar e priorizar que a prioridade seja aquilo que beneficie a maioria da comunidade é uma coisa que ajuda na questão da cooperação, que é uma dificuldade. (GovRG1)

De acordo com GovRG1, ao fazer uma autocrítica do governo, afirma que havia uma grande dificuldade em se ter a cooperação e coletividade como princípios orientadores das ações das secretarias municipais e das relações entre diferentes agentes políticos da prefeitura municipal. Dessa forma, o entrevistado demonstra preocupação de que ao longo de toda gestão estes problemas se mantiveram, com a falta de cooperação entre as secretarias dificultando a construção coletiva a partir da estrutura do governo municipal. Segundo ele, as noções de coletividade e cooperação devem partir da própria prefeitura, mas como isso não ocorreu, as dificuldades do processo participativo eram ainda maiores. Neste ponto percebe-se a dificuldade da gestão municipal rio-grandina no período analisado de fazer do OPP o centro da atuação política da prefeitura, uma vez que não se colocou como uma forma “interdisciplinar” na administração. GovRG1 nos permite confirmar os elementos hipotéticos, ao afirmar que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas dentro da própria estrutura do governo municipal, demonstra a percepção do avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva, o que poderia ser um obstáculo à participação democrática, afetando negativamente os OPs.

6.1.2 Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante do governo de São Lourenço do Sul que percebe como *totalmente necessárias*

Entre os representantes do executivo municipal de São Lourenço do Sul, as respostas também foram todas classificadas como “totalmente necessárias” e, assim como no caso de Rio Grande, foi selecionada a resposta com mais densidade e contribuição para a presente análise. Dessa forma, a partir da pergunta “*A partir de sua participação no Orçamento Participativo, como você percebe as noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade?*” o entrevistado tratou da importância dos valores cooperação e coletividade, em especial da relação entre o OP e a cultura do associativismo e cooperativismo, que seriam marcas da sociedade local:

[...] olhando a nossa realidade local aqui, até o método do orçamento participativo nosso aqui, [...] nós temos uma sociedade a qual muitos aqui contribuíram, ela está bem estruturada em termos de organizações sociais e associações. Nós temos o interior aqui com em torno de 38% a 40% residindo no interior do município, muitas comunidades religiosas tradicionais, de diferentes matizes e um associativismo rural muito intenso, muito forte, muito orgânico, a partir de pequenas associações de agricultores nas suas

localidades, e que depois acabou que esse processo de organização coletiva ele resultou no sindicalismo rural, no cooperativismo de produção, cooperativismo de crédito. Essa apropriação coletiva, de convivência coletiva desse ambiente fez com que as pessoas compreendessem que sozinhas elas eram fracas, mas que unidas elas conseguem atingir os seus objetivos e resultou que nós temos uma experiência de um processo social que acabou resultando num belo projeto de intervenção no domínio econômico, gerador de emprego e renda, que é a COOPAR, por exemplo, a Cooperativa dos Pequenos Agricultores aqui da Região Sul. [...] Também aqui na área urbana foi trabalhado muito essa questão, todas as organizações empresariais e também o associativismo. (GovSLS2, 2021)

O representante do governo municipal de São Lourenço do Sul destaca o fato do município de São Lourenço do Sul ter uma boa estrutura de organizações e associações, abordando a importância da incorporação do associativismo local na estrutura do OP. Caracteriza a sociedade lourenciana como marcada por estas noções de construção coletiva, com um histórico de associativismo e cooperativismo predominantemente rural, mas também de caráter urbano. Destacando a população rural do município que representa cerca de 38 % a 40% da população do município, constata a importância das comunidades religiosas tradicionais e do associativismo rural, com processo de transformação das pequenas associações locais de agricultores no sindicalismo rural, cooperativismo de produção e de crédito. Como um marco desse processo de transformação do associativismo, em especial o cooperativismo, cita o caso da cooperativa COOPAR¹²⁷ como um marco para a região, com forte presença na economia do município, afetando positivamente a cultura do cooperativismo em São Lourenço do Sul. Como resultado da convivência coletiva as pessoas passaram a compreender que sozinhas eram fracas e que poderiam atingir seus objetivos se estivessem unidas. Tal processo social de incentivo à cooperação e ao trabalho coletivo que resultou na criação da COOPAR foi percebido como importante gerador de emprego e renda para a população. Também presente na área urbana do município, de acordo com GovSLS2 o cooperativismo é uma marca de São Lourenço do Sul, o que pode ter sido um fator importante para a consolidação do OP no município, uma vez que o interesse coletivo ainda teria força, mesmo em meio ao avanço da razão neoliberal. Importante destacar a incorporação da cultura associativa do município na estrutura do OP, conforme citado pelo entrevistado:

O OP não se colocou acima das organizações já legitimamente instituídas no município [...] pelo contrário, respeitando essas organizações, trazendo elas

¹²⁷ COOPAR, Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul LTDA, fundada em 1992. A COOPAR envolve em torno de 5 mil famílias associadas, sendo a maior empresa hoje do município. (COOPAR, [2022]).

pra dentro do processo, e também a individualidade que tinham espaço as candidaturas avulsas para eleição de conselho, então dessa forma a gente conseguiu dar uma coesão nesse processo, deu mais legitimidade às próprias organizações, [...] fazendo com que na verdade a sociedade se fortaleça através das organizações sociais. Esse era papel que tínhamos claro no OP: a gente precisa não deslegitimar as organizações sociais e seus diferentes segmentos tem que estar fortes, porque é isso que também ajuda na sustentação de um oxigênio democrático, do coletivo, das pessoas exercitarem esse ambiente de convivência coletiva, de solidariedade, de fraternidade, e nesse aspecto conseguimos ter uma boa experiência de convivência democrática das organizações, da sociedade civil, com a cidadania representada por cada cidadão individual. [...] Essa realidade que temos aqui é um ambiente bem interessante devido a legitimidade e organicidade com que essas organizações têm na sociedade. (GovSLS2, 2021)

GovSLS2 aborda a relação estabelecida entre o OP municipal e a estrutura associativa local, destacando o respeito por parte do OP às organizações legitimamente constituídas no município, dessa forma sem colocar o OP acima das organizações. Destacando o respeito à legitimidade e organicidade das organizações na sociedade em convivência com a cidadania individual, constata-se a tentativa de formação de um ciclo virtuoso no qual o OP utiliza e reforça a base associativa e cooperativa local, a qual cumprem importante papel de reforço e legitimidade do OP, garantindo um “oxigênio democrático”, conforme descreve o entrevistado. Por outro lado, a possibilidade de participação e representação a partir de indivíduos de acordo com local de moradia fortalece o papel da participação cidadã, com as duas lógicas de representação contribuindo positivamente com a democracia local. Constata-se a partir desse depoimento, que as noções de cooperação e coletividade eram valorizadas no OP de São Lourenço do Sul, o que permitiria uma retroalimentação entre sociedade civil lourenciana e OP, fator este que pode ter contribuído para melhor compreensão dos doze anos de OP no município, em especial no que diz respeito à participação no período de 2013 a 2016, em meio ao avanço da razão neoliberal, conservadorismo e sentimento de antipolítica e antidemocracia. Dessa forma, ao tratar da valorização associativismo local juntamente com cidadania individual na estrutura do OP lourenciano, GovSLS2 não nos permite confirmar os elementos hipotéticos os agentes dos OPs analisados perceberiam que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e que perceberiam a racionalidade neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

Gov/RG 1	Gov SLS2
a) Pessoas não valorizam a cooperação e a coletividade	a) Importância da incorporação do associativismo local na estrutura do OP.
b) OPP gera valorização do interesse coletivo.	b) Respeito à legitimidade e organicidade das organizações sociais em convivência com a cidadania individual.
c) Falta de cooperação entre as secretarias municipais.	

Quadro 14 - Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representantes dos governos de Rio Grande São Lourenço do Sul que percebem como totalmente necessárias*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Como forma de construir uma síntese comparativa das percepções dos representantes dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul acerca das noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade e sua relação com os OPs, podemos constatar duas perspectivas opostas apesar de ambos compreenderem as noções de cooperação e coletividade como totalmente necessárias à vida em sociedade, as percepções ao relacionar com suas experiências de OP são distintas. Para o representante do governo de Rio Grande, GovRG1, as pessoas não valorizam a cooperação e coletividade, sendo necessário que o OPP cumpra tarefa educativa de demonstrar à população a importância de voltar-se ao interesse coletivo. Complementa com a preocupação acerca da falta de cooperação entre as secretarias e agentes do governo, percebendo com isso o individualismo e competição dentro da estrutura de governo, o que pode nos remeter à debilidade subjetiva da ação coletiva, e assim confirmar nossa hipótese de que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados seria de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática.

Por sua vez, o representante do governo de São Lourenço do Sul, ao relatar a importância da incorporação do associativismo local na estrutura do OP de São Lourenço do Sul e a percepção do respeito à legitimidade e organicidade das organizações da sociedade em convivência com a cidadania individual, demonstra a percepção da valorização das noções de cooperação e coletividade por parte da estrutura e funcionamento do OP e da própria sociedade civil lourenciana, apresentando uma posição oposta ao representante do governo rio-grandino. Dessa forma, não nos permite confirmar nossa hipótese de que a percepção dos agentes

envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados seria de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática.

6.1.3 Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante da sociedade civil de Rio Grande que percebe como *totalmente necessárias*

Entre os representantes da comunidade do OPP de Rio Grande, os quais tiveram suas respostas classificadas como *totalmente necessárias*, foi selecionada a resposta com mais densidade e contribuição para a presente análise. Ao tratar das noções de cooperação e coletividade, DelRG2 demonstrou preocupação:

[...] muita gente não se liga muito na política, e uma boa parte, acho que até uma maioria, que é um assunto que pra muitos na verdade se torna um assunto que não seja muito atrativo, apesar de ser o assunto mais importante da vida de qualquer cidadão, mas o trabalho que foi feito aqui, as pessoas gostaram, admiraram. (...) O envolvimento é pequeno no caso da cidade, da população, mas sabe reconhecer quando tem um trabalho, que ele chega, ele aparece na verdade. Então na hora que a sociedade te dá aquele respaldo, que não é quando tu tá participando de reunião lá atrás, que fazem dois anos, três anos antes né, que pra coisa acontecer lá na frente, aí geralmente quando elas começam a acreditar e levar mais a sério que a coisa vai acontecer, é quando aparecem as obras, as máquinas... quando chegam as máquinas pra trabalhar, quando chega o trabalhador, aí realmente acho que as pessoas estão meio desconfiadas da política. “Ah, então vai sair... então vai sair”. (DelRG2, 2021)

O delegado do OPP de Rio Grande demonstrou preocupação com relação às noções de cooperação e coletividade em virtude da descrença na política e consequente pouca participação política. De acordo com DelRG2 “muita gente não se liga na política”, acreditando que seja o caso da maioria das pessoas, apesar de ser, segundo ele, “o assunto mais importante da vida de qualquer cidadão”, mas não é muito atrativo. A descrença na política e na participação democrática como no OPP (“o trabalho que foi feito aqui”) pode ser interpretada como sintoma do sentimento de antipolítica, mas também da debilidade subjetiva da ação coletiva. O entrevistado percebe um envolvimento pequeno por parte da comunidade, que passa a valorizar o processo participativo apenas quando visualiza e reconhece o trabalho dos delegados e da prefeitura municipal através do OPP. O respaldo e reconhecimento do processo do OPP não se dariam no momento da participação, mas somente no momento da execução das demandas e prioridades, o que caracteriza a valorização apenas do

benefício particular do resultado da demanda e não do processo coletivo de participação. A afirmação “*Ah, vocês estão se iludindo, perdendo tempo nessas reuniões*” demonstra bem o sentimento de descrença no processo participativo, na construção coletiva e nas instituições e agentes políticos. Dessa forma, embora o posicionamento do delegado seja de valorização da coletividade e da cooperação, podemos constatar a sua preocupação com o descaso da população com a participação democrática, o que nos permite confirmar o elemento hipotético segundo o qual os agentes dos OPs analisados perceberiam que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva. Da mesma forma, ao tratar tal problemática a partir de sua atuação no OPP, podemos também confirmar o segundo elemento hipotético de que os agentes dos OPs analisados perceberiam a racionalidade neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.1.4 Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que percebe como *totalmente necessárias*

Entre os representantes da comunidade do OP de São Lourenço do Sul, assim como no caso de Rio Grande, o entrevistado tratou da importância dos valores cooperação e coletividade, destacando a importância da cooperação e do trabalho em prol da coletividade, o qual se dá de forma voluntária:

As pessoas que tem disponibilidade de participar e de cooperar, com certeza elas se identificam com outros que também cooperam, que também participam, mas hoje a gente vê que nem todo mundo tá disposto a participar, a dar a cara a tapa, como se diz, de forma gratuita, vamos dizer assim, ou de forma voluntária [...] no próprio Orçamento Participativo que é um serviço voluntário que tu vai lá, tu participa da reunião, tu escuta, tu vai pra outras reuniões, tu decide, tu vota, tu faz ata, tu faz isso, faz aquilo mas tudo é voluntário, aí se tu tem que tirar uma, duas horas do teu tempo pra ir lá, pra te reunir e ainda tu tem que tá disposto a ouvir por entre linhas alguém dizer: “ah, mas aqueles lá não fazem nada, tão só de reunião e isso porque aquilo”. [...] Hoje a nossa sociedade é um pouco individualista sim, dá pra se dizer assim, “se eu tô bem o resto que se rebente na minha volta”, mas bom que ainda existem pessoas que se preocupam, pessoas que se disponibilizam a fazer serviços voluntários, a trabalhar em prol de outras pessoas. (ConsSLS1, 2021)

O conselheiro do OP de São Lourenço do Sul percebe a disponibilidade das pessoas em participar e cooperar, o que geraria um sentido de identificação entre as

pessoas, mas por outro lado percebe que muitas pessoas não estão dispostas a participar voluntariamente em processos coletivos, a “dar a cara a tapa” de forma gratuita, como no próprio OP de São Lourenço do Sul. Mais que a não participação de forma voluntária, ConsSLS1 relata a percepção de críticas contrárias a quem participava voluntariamente como conselheiro do OP, mesmo que estivesse “tirando parte de seu tempo” para participar das atividades. Ao perceber um avanço do individualismo, em que as pessoas falam “se eu tô bem o resto que se rebente na minha volta”, por outro lado percebe que há pessoas que se disponibilizam a atuar voluntariamente em prol dos outros. Ao destacar a importância do caráter voluntário no trabalho voltado à cooperação e à coletividade e também a desvalorização por parte da sociedade do tempo e dedicação voltados ao processo coletivo como no OP, podemos constatar possível processo de debilidade subjetiva da ação coletiva e mesmo na política institucional através de instituição participativa de baixo para cima. Dessa forma, nos permite a confirmação do elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados perceberiam que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva. Assim como o delegado do OPP de Rio Grande, ao tratar tal problemática a partir de sua atuação no OP, também nos permite confirmar o segundo elemento hipotético de que os agentes dos OPs analisados perceberiam a racionalidade neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

Del RG 2	Cons SLS1
a) Descrença na política por parte da população local b) Baixa participação no OPP. c) População não valoriza o processo de participação, mas apenas o resultado da execução das obras.	a) Importância do caráter voluntário no trabalho voltado à cooperação e à coletividade em São Lourenço do Sul. b) Processo de desvalorização do trabalho voluntário em processos coletivos como OP. b) Sociedade individualista.

Quadro 15 - Cooperação e coletividade na vida em sociedade: representantes da sociedade civil de Rio Grande São Lourenço do Sul que percebem como totalmente necessárias*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Como forma de construir uma síntese comparativa das percepções dos representantes da sociedade civil de Rio Grande e São Lourenço do Sul acerca das

noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade e sua relação com os OPs, podemos constatar perspectivas semelhantes no que diz respeito a certo desencanto com desvalorização da cooperação e da coletividade por parte da comunidade rio-grandina e lourenciana. Para o delegado do OPP de Rio Grande, DelRG2, as pessoas “não se ligam na política”, por isso participam pouco do OPP e só valorizam ao perceber que as obras são executadas. Por sua vez, ConsSLS1, conselheiro do OP de São Lourenço do Sul, constata uma situação paradoxal. Se por um lado uma parcela da população lourenciana valoriza a participação, principalmente através de cooperativas, por outro, como resultado o individualismo, não tem interesse em ações voluntárias voltadas ao interesse coletivo, como o OP. Assim, os dois representantes da sociedade civil nos permitem confirmar nossos elementos hipotéticos que afirmam que os agentes dos OPs analisados perceberiam que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva, e assim, sendo um obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.1.5 Cooperação e coletividade na vida em sociedade: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs

No conjunto das análises da pergunta “A partir de sua participação no Orçamento Participativo, como você percebe as noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade?”, todos os agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entrevistados perceberam as noções de cooperação e coletividade como totalmente necessárias na vida em sociedade. A partir da análise qualitativa dos argumentos, identificamos algumas características de acordo com a cidade do OP – Rio Grande e São Lourenço do Sul - e categoria de análise – governo e sociedade civil.

Na perspectiva dos governos municipais, podemos destacar três elementos comparativos:

1. Com relação à atuação da sociedade civil: a perspectiva do governo de Rio Grande é de crítica pela desvalorização da cooperação e da coletividade, sendo que o OPP gera a valorização do interesse coletivo. Na perspectiva do governo de São Lourenço do Sul, destaca-se a força do associativismo local, o qual foi

incorporado na estrutura do OP. Constatamos aqui uma perspectiva distinta, sendo o governo de Rio Grande percebendo a desvalorização do interesse coletivo por parte das comunidades, enquanto o governo de São Lourenço do Sul percebe o caráter cooperativo como uma característica da sociedade lourenciana.

2. Com relação à atuação do governo: na perspectiva do governo de Rio Grande, destaca-se a falta de cooperação dentro da estrutura da prefeitura, com disputa entre as secretarias. Elemento abordado apenas pelo governo de Rio Grande, mas que nos permite constatar a ocorrência como “individualismo institucional”, o que também pode ser compreendido como uma barreira para a consolidação do OPP rio-grandino.

3. Com relação à atuação do OP: a perspectiva do governo de Rio Grande é que o OPP gera a valorização do interesse coletivo por parte da comunidade a partir processo de discussão no OPP. Na perspectiva lourenciana, destaca-se a o respeito à legitimidade e organicidade das organizações da sociedade em convivência com a cidadania individual. Assim, constatamos que enquanto para o governo de Rio Grande o destaque está no caráter educativo da participação voltada ao interesse coletivo, para o governo de São Lourenço do Sul, o destaque está na valorização do associativismo local quanto da cidadania individual por parte do governo.

Na perspectiva da sociedade civil, podemos destacar apenas um elemento comparativo:

1. Com relação à atuação da sociedade civil: na percepção da sociedade civil rio-grandina, destaca-se a descrença na política por parte da população local, o que acarreta baixa participação no OPP, sendo que só ocorre valorização do processo de participação após a execução das obras resultantes das prioridades definidas pelo OPP. Na perspectiva da sociedade civil lourenciana, de forma paradoxal, destaca-se a importância do associativismo e trabalho voluntário voltado à cooperação e coletividade, mas ao mesmo tempo um crescente desinteresse no trabalho voluntário, com desvalorização da participação em processos de participação coletiva como o OP. Dessa maneira, constatamos por parte da sociedade rio-grandina a percepção do papel educativo do OPP como incentivo à participação apenas após a constatação da execução das demandas, enquanto na percepção da sociedade civil

lourenciana, ao contrário, haja vista a sociedade se caracterizar pela valorização da cooperação e coletividade, o caráter voluntário vinha sendo desvalorizado, especialmente no que diz respeito à atuação no OP.

Assim, podemos constatar que na comparação entre representantes dos governos e da sociedade civil, estes últimos têm suas percepções mais voltadas à debilidade subjetiva da ação coletiva, com a percepção da descrença política, baixa participação, e desvalorização da atuação voluntária voltada ao interesse coletivo. Já na perspectiva dos governos, apenas o rio-grandino segue a perspectiva da sociedade civil ao perceber a debilidade subjetiva da ação coletiva tanto por parte da sociedade quanto por parte da própria estrutura do governo. Já a perspectiva do governo de São Lourenço do Sul segue perspectiva distinta, valorizando a convivência da cidadania individual com o associativismo local, sendo uma característica do OP lourenciano.

6.2 Percepções acerca da democracia como luta por interesses particulares

Para analisarmos os efeitos do processo de desdemocratização causado pela razão neoliberal nas instituições participativas de baixo para cima ao gerar debilidade subjetiva da ação coletiva, foi feito um segundo questionamento, o qual buscou compreender a percepção dos agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul acerca da percepção do individualismo e competição na democracia a partir da pergunta: “*Como você percebe a seguinte afirmação? A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares*”.

Como forma de subsidiar a análise das respostas, parte-se de dois elementos hipotéticos: 1. os agentes dos OPs analisados concordariam que a democracia deve ser compreendida como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente a continuidade dos OPs.

As respostas foram classificadas a partir de seis alternativas: 1. *concordo totalmente*; 2. *concordo parcialmente*; 3. *indiferente*; 4. *discordo parcialmente*; 5. *discordo totalmente* e; 6. *Não sei*. Todas as quinze respostas foram contabilizadas, mas seguindo o critério de densidade das informações¹²⁸, doze respostas foram consideradas na análise qualitativa. A classificação nas respostas pré-definidas foi feita a partir de interpretação livre das respostas dos entrevistados por parte do autor a partir do modelo hipotético criado. Dentre as seis possibilidades de resposta, os entrevistados tiveram suas repostas acerca da afirmação sobre a democracia como lutas por interesses particulares, conforme o quadro abaixo:

¹²⁸ Para os objetivos da presente tese, foram analisadas apenas as respostas que permitam uma análise para além da classificação em uma das alternativas de resposta, contendo desenvolvimento argumentativo e permitindo diálogo com elementos hipotéticos em questão, conforme a metodologia, capítulo 1, seção 1.3.

Opções	Categoria	Rio Grande	São Lourenço do Sul
Concordo totalmente	Governo	0	01
	Sociedade Civil	0	02
	Total	0	03
Concordo parcialmente	Governo	01	01
	Sociedade Civil	0	0
	Total	01	02
Discordo parcialmente	Governo	02	01
	Sociedade Civil	01	0
	Total	03	01
Discordo totalmente	Governo	01	01
	Sociedade Civil	02	02
	Total	03	02

Quadro 16 - Entrevistas da pergunta 4 – “Como você percebe a seguinte afirmação? A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares”*

* Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Entre os quinze entrevistados, obteve-se quatro tipos de respostas, sendo cinco entre os que concordam e dez entre os que discordam. A resposta *Concordo totalmente* apareceu na entrevista de um membro do governo e dois da sociedade civil de São Lourenço do Sul. A resposta *concordo parcialmente* apareceu na entrevista de um representante do governo de Rio Grande e dois representantes do governo de São Lourenço do Sul. A resposta *discordo parcialmente* apareceu nas entrevistas de dois representantes do governo e um membro da sociedade civil de Rio Grande. Por fim, a resposta *discordo totalmente* apareceu na entrevista de um representante do governo e dois representantes da sociedade civil de Rio Grande e na entrevista de um representante do governo e dois representantes da sociedade civil de São Lourenço do Sul.

Buscando construir uma análise equilibrada entre as diferentes categorias de entrevistados, selecionou-se uma entrevista de cada categoria e cidade para cada tipo de resposta. Porém, como forma de garantir um melhor equilíbrio nas respostas, no

caso das respostas *Total enfraquecimento* dos representantes do governo de São Lourenço do Sul foram utilizadas duas respostas como forma de manter uma maior uniformidade no tamanho das respostas analisadas.

Para os objetivos da presente tese, foram analisadas apenas as respostas que permitam uma análise para além da classificação em uma das alternativas de resposta, contendo desenvolvimento argumentativo e permitindo diálogo com elementos hipotéticos em questão. Dessa forma, algumas respostas não entraram na amostra para análise qualitativa, embora apareçam no quadro de respostas acima, como nos seguintes casos: *concordo totalmente*, dois representantes da sociedade civil de São Lourenço do Sul e *discordo totalmente*, um representante do governo de São Lourenço do Sul.

6.2.1 Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que *concorda totalmente*

Entre as respostas classificadas como “concordo totalmente”, a única a ser analisada foi a do representante do governo de São Lourenço do Sul. O representante GovSLS1 demonstrou total acordo com a afirmação *A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares*:

Exatamente, todos nós temos que trabalhar como já diz aquele antigo versículo bíblico: “do suor do teu rosto comerás o pão de cada dia”, então a democracia te dá o direito de ser alguém dentro de uma sociedade, alguém que tenha dignidade e quando não for de uma forma democrática e que seja por outros meios realmente a vida é muito mais complicada, então ok, é isso aí, estamos na linha correta. (GovSLS1, 2021)

De acordo com o representante do governo de São Lourenço do Sul a democracia seria o que dá aos cidadãos o direito de “ser alguém dentro de uma sociedade”. Recorrendo à Bíblia Sagrada¹²⁹ para reforçar seu argumento, o entrevistado valoriza a iniciativa individual e o trabalho como formas de garantir o sustento. Dessa forma acaba por valorizar o comportamento individualista, reforçando a possibilidade de debilidade subjetiva da ação coletiva através da lógica empreendedora, mas também remetendo a uma possível ética protestante (WEBER,

¹²⁹ “No suor do teu rosto, comerás o teu pão, até que te tornes à terra; porque dela foste tomado, porquanto és pó e em pó te tornarás”. (Gn 3:19,22-24)

2004) de caráter luterano, presente na região, por influência da colonização alemã, ou por influência do crescimento das igrejas neopentecostais. A cidadania não é percebida como resultado da conquista de direitos ou pela participação democrática, mas como resultado do trabalho e construção individual. O entrevistado percebe a importância da democracia e sua valorização em comparação com outros meios políticos, mas o faz a partir de uma ótica individualista. Assim, o entrevistado acaba por confirmar o primeiro elemento hipotético, segundo a qual a os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva.

Ao demonstrar total concordância com a afirmação que foi objeto de questionamento, o entrevistado corrobora a percepção de desvalorização do capital social e da noção de coletividade na construção participativa da democracia ao valorizar a perspectiva individualista e meritocrática de cidadania. Ainda assim, não é possível constatar na resposta do representante do governo de São Lourenço do Sul confirmação segundo elemento hipotético, segundo o qual os agentes dos OPs analisados perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

Gov SLS 1
<ul style="list-style-type: none"> • Valorização da democracia a partir de uma perspectiva individualista. • Cidadania a partir da noção de trabalho e construção individual.

Quadro 17 - Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que concorda totalmente*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Como única resposta analisada classificada como concordo totalmente, cabe ressaltar que apenas agentes do OP lourenciano tiveram respostas classificadas como concordo totalmente. Ocorreram duas respostas de representantes da sociedade civil de São Lourenço do Sul com total concordância, mas sem a densidade que permitisse a análise qualitativa. Ainda assim, contribuem para a compreensão da valorização da democracia a partir da luta por interesses particulares por três agentes do OP lourenciano. Ainda que não faça parte de nossa elaboração hipotética, a citação bíblica pode ser interpretada como forma de reforçar um “espírito capitalista”, ou um

“espírito neoliberal” fundamentado em uma ética protestante, seja de origem luterana ou neopentecostal. Dessa forma, a partir de uma valorização da democracia a partir de uma perspectiva individualista e de cidadania, podemos confirmar nosso elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva.

6.2.2 Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que *concorda parcialmente*

Ao tratarmos das respostas classificadas como “concordo parcialmente”, analisaremos a resposta do representante do governo de Rio Grande:

Digamos assim, não sei se eu compreendi bem, mas eu concordaria em partes. [...] Obviamente que os direitos individuais eles têm que ser respeitados, mas os coletivos se sobrepõem, e nós temos algumas questões assim objetivas que nós podemos colocar, por exemplo, na área da saúde, se nós formos olhar do ponto de vista dos direitos individuais das pessoas, nós colocaríamos um posto de saúde em cada rua porque as pessoas querem um posto de saúde próximo da sua casa. Obviamente que a questão coletiva se sobrepõe a isso, por que os postos são regionalizados? Porque primeiro você não tem dinheiro para fazer todos os postos, tem que colocar dinheiro para outras questões, então isso acho que é uma coisa que a gestão tem que trabalhar. Eu acho que a democracia, no meu entender, a questão primordial é a luta pelos direitos coletivos obviamente, que se respeita dentro disso a questão dos direitos individuais, mas pra mim os coletivos eles se sobrepõem dentro dessa realidade. (GovRG1, 2021)

Para o representante do governo de Rio Grande os direitos individuais têm que ser respeitados, mas os direitos coletivos se sobrepõem, percebendo a luta coletiva como um princípio fundamental da democracia, que deve estar em primeiro lugar, pois os direitos coletivos devem estar acima dos interesses particulares. GovRG1 aponta o exemplo da implementação de postos de saúde regionalizados como forma de valorização do interesse coletivo em detrimento do interesse individual, o que demonstra concordância parcial com a afirmação. O entrevistado ao hierarquizar os direitos coletivos acima dos individuais, percebe os interesses individuais como agenda a ser tratada uma vez resolvida a agenda dos direitos coletivos, algo distante da realidade brasileira. Dessa forma, a percepção do representante do governo de Rio Grande não confirma a hipótese de que haveria fortalecimento do individualismo resultante do avanço da razão neoliberal. Ao valorizar o interesse coletivo, GovRG1 não nos permite confirmar os elementos hipotéticos, de que os agentes dos OPs

analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.2.3 Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que *concorda parcialmente*

O representante do governo de São Lourenço do Sul cuja resposta foi classificada como “concordo parcialmente” com a afirmação apresentada, destaca que há que se lutar pelos interesses coletivos, mas também pelos interesses particulares:

Concordo em parte, porque eu acho que a democracia não é para tu lutar pelos teus interesses particulares, também é tu lutar pelos teus interesses particulares, mas no meu entendimento, é tu te fortalecer e lutar por interesses coletivos, que venha a beneficiar não uma única pessoa, e sim a beneficiar categorias e grupos de pessoas. Eu entendo assim: se tu não tem a democracia, se tu tem um outro regime, eu acho que é muito mais fácil de tu dentro de um outro regime buscar o teu interesse particular do que dentro da democracia. Então pra mim a democracia é poder lutar por interesses de grupos da sociedade mais ou menos desfavorecidos, é buscar dentro disso a igualdade junto a sociedade civil. (GovSLS3, 2021)

Para o representante do governo de São Lourenço do Sul, democracia deveria ser o fortalecimento e a luta por interesses coletivos, beneficiando categorias e grupos de pessoas e não interesses particulares. Ao destacar a importância da busca pelo interesse coletivo em uma democracia, afirma que a busca por interesses particulares é facilitada em outros regimes que não a democracia, o que demonstra a importância do próprio processo democrático como valorização da construção coletiva. GovSLS3 percebe a democracia como a possibilidade lutar por interesses de grupos da sociedade desfavorecidos, buscando a igualdade junto a sociedade civil. Com a valorização do interesse coletivo e a busca pela igualdade como marcas da democracia, como contraponto à perspectiva de que a busca por interesses particulares faria parte de outro regime de governo ou outra forma de organização política, a percepção do representante do governo de São Lourenço do Sul não nos permite confirmar nossos elementos hipotéticos, segundo os quais, os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da

possibilidade da ação coletiva e; perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

GovRG1	GovSLS3
a) Democracia como luta por interesses particulares, mas com o interesse coletivo em primeiro lugar.	a) Democracia como luta por interesses coletivos e interesses particulares.
b) Interesses individuais como agenda a ser tratada uma vez resolvida a agenda dos direitos coletivos	b) Democracia como possibilidade de lutar por interesses de grupos da sociedade desfavorecidos.
	c) Igualdade como objetivo da democracia.

Quadro 18 - Democracia como luta por interesses particulares: representantes dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul que concordam parcialmente*

*Elaborado pelo autor, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Como síntese comparativa, podemos destacar que ainda que tenham concordância parcial com a afirmação acerca da democracia como luta de interesses particulares, tanto representante do governo de Rio Grande, como do governo de São Lourenço do Sul reconhecem os interesses coletivos como mais importantes. GovRG1 percebe a democracia como luta por interesses particulares como uma de suas características, mas com o interesse coletivo em primeiro lugar, devendo ser uma agenda política a ser tratada uma vez resolvida a agenda dos direitos coletivos, destacando a importância da construção coletiva para a democracia. Por sua vez, GovSLS3, de forma semelhante, concorda parcialmente com a afirmação ao reconhecer a importância da luta por interesses particulares para a democracia, mas juntamente com os direitos coletivos, percebendo a democracia como possibilidade de lutar por interesses de grupos da sociedade desfavorecidos, tendo a igualdade como objetivo.

Dessa forma, as respostas vão no mesmo sentido de reconhecer a importância dos direitos e interesses individuais para a democracia, mas com peso maior para a luta por interesses coletivos. Assim, tanto o representante do governo de Rio Grande, quanto o representante do governo de São Lourenço do Sul não permitem a confirmação dos elementos hipotéticos os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva, e perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.2.4 Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que *discorda parcialmente*

O representante do governo de Rio Grande GovRG3 demonstra esta discordância parcial ao perceber a afirmação como uma forma de distorção do que seria a democracia:

Óbvio que as pessoas têm seus interesses particulares, mas quando tu pensa no processo democrático, numa organização democrática, o que prevalece é o olhar do coletivo, porque esse olhar do coletivo também te traz benefícios individuais. Eu acho que o grande problema da democracia é quando esse interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo. E isso que acaba prejudicando e dificultando então todos os processos democráticos. (...) por mais que a gente canse, que desgoste com os processos políticos, democráticos, a gente sabe que só a partir daí que a gente tem solução pra nossa vida, porque isso interfere diretamente também na nossa vida, e aí é individual. Então até pelo meu interesse individual eu preciso pensar no coletivo, então não concordo tanto com essa tua frase aí. (GovRG3, 2021)

De acordo com o entrevistado, o grande problema da democracia é justamente a sobreposição do interesse individual sobre o interesse coletivo, o que acabaria por dificultar e prejudicar todos os processos democráticos. Percebendo a prevalência do olhar do coletivo no processo democrático, GovRG3, mesmo com desgosto acerca dos processos políticos democráticos, destaca que apenas através deles se tem solução para a vida das pessoas. O que poderíamos analisar como a construção de processos de participação democrática como uma forma de superar o individualismo e mesmo o sentimento de antipolítica. Conclui, assim, que o interesse coletivo é preciso mesmo na busca de interesses individuais, o que faz com que conclua que não concorda “tanto” com a frase.

Mais uma vez os elementos hipotéticos não se confirmam, uma vez que a defesa dos interesses coletivos na democracia por parte de GovRG3 não nos permite afirmar que os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.2.5 Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de São Lourenço do Sul que *discorda parcialmente*

O representante do governo de São Lourenço do Sul GovSLS2 também teve sua resposta classificada como discordo parcialmente, uma vez que demonstrou discordância com a perspectiva democrática a partir da defesa dos interesses particulares, mas compreende que a defesa de tais interesses faz parte do processo democrático:

Sim, porque... eu não vejo assim com interesses particulares talvez não. Ela proporciona para que todas as intencionalidades, sejam elas individuais ou coletivas, elas se sobressaem. Elas tem um ambiente para que essas diferenças, esses interesses, eles sejam aflorados, com transparência, mas ela é também, não deixa de ser, um processo onde os interesses privados, particulares eles tem também o seu espaço assegurado, né, porque, bom, enfim, é legítimo que as pessoas também... se vivemos e queremos um mundo democrático, viver em uma sociedade democrática, nós temos que ter respeito as opiniões e aos valores diferentes, nós temos que aprender a viver nessas adversidades né, a democracia proporciona também que esses interesses privados, eles sejam levantados de forma transparente então, de certa forma eu concordo, não só, mas também. (GovSLS2, 2021)

De acordo com GovSLS2, a democracia proporciona que todas as intencionalidades se sobressaiam, sejam individuais ou coletivas. Ao valorizar as diferenças e interesses presentes em uma democracia, destaca a legítima a defesa de interesses privados, desde que sejam levantados de forma transparente. Dessa maneira, a perspectiva da democracia é compreendida como possível equilíbrio entre interesses particulares e coletivos, mas sempre tendo a transparência como uma característica fundamental. Dessa forma, permite uma concordância parcial com os elementos hipotéticos, uma vez que vê com naturalidade que a democracia seja percebida como a livre disputa de interesses privados, o que analisamos como resultante da razão neoliberal, e a consequente debilidade subjetiva da ação coletiva. Porém, a resposta do representante do governo de São Lourenço do Sul não permite que se confirme o segundo elemento hipotético, segundo o qual os agentes dos OPs perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

GovRG3	GovSLS2
a) Prevalência do olhar do coletivo no processo democrático b) Interesse coletivo mais importante, mesmo na busca de interesses individuais.	Democracia proporciona que todas as intencionalidades se sobressaiam, sejam individuais ou coletivas. Legítima a defesa de interesses privados, desde que sejam levantados com transparência.

Quadro 19 - Democracia como luta por interesses particulares: representantes da sociedade civil de Rio Grande e São Lourenço do Sul que discordam parcialmente*

*Elaborado pelo auto, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

As respostas classificadas como *discordo parcialmente* dos representantes dos governos de Rio Grande e São Lourenço do Sul também não nos permitem a confirmação de nossos elementos hipotéticos. Ao destacar a prevalência do olhar coletivo no processo democrático, com o interesse coletivo sendo percebido como mais importante, mesmo na busca de interesses individuais, GovRG3 vai ao encontro da perspectiva do representante de São Lourenço do Sul. Para GovSLS2, a democracia proporciona que todas as intencionalidades se sobressaiam, sejam individuais ou coletivas. Os interesses privados podem ser defendidos legitimamente, mas desde que sejam levantados com transparência. Assim como podemos detectar nas repostas dos representantes dos governos classificadas como *concordo parcialmente*, aqui a representante do governo de Rio Grande percebe os interesses coletivos como sobrepostos aos particulares e o representante de São Lourenço do Sul os percebem de forma equivalente. Dessa forma, GovRG3 não permite a confirmação dos elementos hipotéticos, enquanto GovSLS2 permite confirmação parcial do primeiro elemento hipotético, mas não a confirmação do segundo, que afirma que os agentes dos OPs analisados perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.2.6 Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de Rio Grande que *discorda parcialmente*

Como resposta de representante da sociedade civil de Rio Grande classificada como discordo parcialmente, DeIRG1 respondeu a partir de sua condição de cidadão:

[...] eu tô respondendo como cidadão, mas assim se eu posso contribuir pro bem-estar, eu contribuo com certeza, sempre contribui entendeste, eu creio

que não deve trabalhar só pro individualismo, porque eu não dependo só de eu ser individual pra minha sobrevivência entendeste, eu dependo dos outros também pra poder manter a minha sobrevivência entendeste. Eu acho que eu não concordo em ser egoísta [...] eu trabalho visando o meu coletivo, minha família entendeste, mas sem deixar o resto, se eu tivesse numa posição que eu pudesse decidir, que eu pudesse fazer, com certeza eu faria. É a mesma coisa que tu me contrataria pra fazer uma casa, eu digo “ó perfeito, não existe mas vou procurar fazer o melhor possível” e tanto que nunca perdi um serviço. Trabalhei pros pais e pros filhos, só não trabalhei pros netos porque a vida é muito curta, e o serviço é braçal demais e acaba com a pessoa, senão eu até teria trabalhado pros netos, por quê? Porque essa é o modo de contribuir, além de eu ganhar pra isso, eu deixava o freguês satisfeito dentro das melhores maneiras possíveis perto do que as pessoas esperavam de mim entendeste. (DeIRG1, 2021)

DeIRG1 acredita que “não deve trabalhar só pro individualismo”, O representante da sociedade civil de Rio Grande relaciona seu trabalho e seu papel de cidadão como formas de valorização do interesse coletivo, em contrariedade ao interesse particular. Afirmando que “não concordo em ser egoísta”, o delegado do OPP de Rio Grande destaca a importância da noção de coletividade para a vida em sociedade. percebendo o interesse coletivo mais importante, mesmo na busca de interesses individuais. Embora sua fala privilegie o interesse coletivo, tal interesse está voltado à sua família e seu trabalho, assim, nos permitindo a confirmação parcial do elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal

DeIRG1
a) Não deve trabalhar só para o individualismo
b) Interesse coletivo ligado à família e ao trabalho

Quadro 20 - Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de Rio Grande que discorda parcialmente*

*Elaborado pelo auto, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Como síntese da percepção do delegado do OPP de Rio Grande que discorda parcialmente da afirmação, destaca-se a ideia de que “não se deve trabalhar só para o individualismo” e a percepção do interesse coletivo voltado à família e ao trabalho, o que permite uma confirmação parcial do elemento hipotético que afirma que os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal

6.2.7 Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que *discorda totalmente*

Entre os entrevistados cujas respostas foram classificadas como “discordo totalmente”, foi analisada a resposta do representante do governo de Rio Grande. GovRG2 faz uma crítica à visão de democracia como defesa de interesses particulares:

Essa visão que a gente tem visto aí até no debate mais recente em relação a questão da pandemia. Eu não preciso ter passaporte pra ter o direito de participar que é o meu direito de quero me vacinar ou não, direito igual. Essa é uma visão equivocada porque na prática eu vou trabalhar na lógica de que eu posso também começar a andar numa autoestrada no sentido contrário, na contramão, porque é meu direito individual de querer escolher, independentemente do regramento que interessa à questão da coletividade. Tem que pensar no interesse da coletividade acima de tudo. Aquela máxima do Direito, “o meu direito vai até onde começa o do outro”, isso aí é fundamental, então eu não tenho dúvida nenhuma de que essa alternativa é equivocada, individualista e não contribui nada na construção de um Estado minimamente democrático”. (GovRG2, 2021)

Afirmando que “tem que pensar no interesse da coletividade acima de tudo”, GovRG2 faz uma analogia à situação da vacinação e a pandemia de COVID-19 com a questão do individualismo na democracia. A escolha individual pela não vacinação não poderia se sobrepor ao interesse coletivo no combate a uma pandemia. De acordo com o representante do governo de Rio Grande, o interesse coletivo deve se sobrepor ao interesse individual, como no caso do trânsito, no qual não se pode transitar na contramão, pois há risco de prejuízo à coletividade. Ao afirmar que “o meu direito vai até onde começa o do outro” busca valorizar o interesse coletivo e afirma que a democracia percebida como defesa de interesses particulares é “individualista e não contribui na construção de um Estado minimamente democrático”. GovRG2 deixa claro que considera a afirmação equivocada, individualista e que não contribui com a construção de um Estado democrático de Direito. Com posicionamento claramente de contraposição à ideia de democracia como defesa de interesses particulares, não permite a confirmação dos elementos hipotéticos segundo os quais os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

GovRG2
a) Importância de pensar no interesse da coletividade acima de tudo.
b) Democracia como defesa de interesses particulares não contribui com a construção de um Estado democrático de Direito.

Quadro 21 - Democracia como luta por interesses particulares: representante do governo de Rio Grande que discorda totalmente*

*Elaborado pelo auto, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

Utilizando exemplos do trânsito e da vacinação, GovRG2 defende que o interesse da coletividade deve estar acima de tudo e que a ideia de democracia como defesa de interesses particulares não contribui com a construção de um Estado democrático de Direito. Dessa forma, mais uma vez percebemos a defesa dos interesses coletivos acima dos interesses particulares por um representante do governo de Rio Grande. Cabe destacarmos que também tivemos aqui uma resposta de representante do governo de São Lourenço do Sul, mas apenas com claro desacordo sem explicitar suas motivações e assim sem a densidade necessária para que fosse realizada a análise qualitativa. Assim, mais uma vez não foi possível confirmar os elementos hipotéticos que afirmam que os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.2.8 Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de Rio Grande que *discorda totalmente*

O representante da sociedade civil de Rio Grande que teve resposta classificada como *discordo totalmente* defende que “a democracia é feita para o coletivo”. Quando perguntado se concordava com a afirmação de que “a democracia é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares”, respondeu:

Não, acredito no seguinte: que a democracia é feita para o coletivo. Assim, no momento que a pessoa vai lutar por algo pessoal, na verdade ela já está do lado de uma exploração, uma meritocracia. Na verdade, ela não está participando de um conjunto de pessoas, é uma parte mais explorativa da coisa, eu acredito que a democracia pra ela realmente ter valor e valer pra

sociedade, é em conjunto, em grupos, sociedade no caso, defesa do coletivo em geral, o melhor para todos. (DelRG2, 2021)

Para o delegado do OPP de Rio Grande “a democracia é feita para o coletivo” e que ao lutar por algo pessoal se está defendendo uma exploração ou uma “meritocracia”. Segundo o DelRG2 a democracia realmente tem valor para a sociedade se realizar-se em conjunto, na defesa do “coletivo em geral”. Ao afirmar que “passa a ter valor para a sociedade ao realizar-se em conjunto.”, fica claro que seu posicionamento de valorização do interesse coletivo como característica fundamental para a democracia, se sobrepondo aos interesses particulares, o que não permite a confirmação dos elementos hipotéticos que afirmam que os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva.

6.2.9 Democracia como luta por interesses particulares: representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul que *discorda totalmente*

O conselheiro do OP de São Lourenço do Sul ConsSLS1 também se posiciona de forma contrária à afirmação por “estar vindo com o individualismo”:

É, essa não estaria correto porque aí essa na verdade ela vai tá vindo com individualismo né que é o que a gente tentou... [...] não dá pra mim viver o meu eu sem eu pensar no meu vizinho ou no próximo, então a coisa tem que ser além do individual. O individualismo não resolve, ou seja, a lei de cima pra baixo também não resolve, então por isso que a democracia ela... e o OP é isso né, por quê? Porque sempre se ouvia as demandas, sempre se ouvia as necessidades, aí tinha que se votar dentre várias que tinham, quais que seriam prioridades, mas, mesmo assim, lá tem 20, 30 demandas, se escolhesse 5, mas essas 5 com certeza atingiriam e deixariam satisfeitos bem mais pessoas, então era sempre com esse objetivo assim de atingir o maior número de pessoas num bem coletivo no caso. (ConsSLS1, 2021)

Para o representante da sociedade civil lourenciana a afirmação reforça o individualismo e, segundo ele, “o individualismo não resolve”. O conselheiro ConsSLS1 explica que a defesa do interesse coletivo deve estar presente na democracia e era a motivação do OP, buscando ouvir as demandas e colocar o interesse coletivo como objetivo, buscando “atingir o maior número de pessoas num bem coletivo”. Dessa forma, mais uma vez os elementos hipotéticos não se confirmam, uma vez que ConsSLS1 não percebe como adequado que a democracia seja compreendida como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da

razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

DeIRG2	ConsSLS1
a) A democracia é feita para o coletivo. b) A democracia passa a ter valor para a sociedade ao realizar-se em conjunto.	a) O individualismo não resolve. b) OP com objetivo de atingir o maior número de pessoas em um bem coletivo

Quadro 22 - Democracia como luta por interesses particulares: representantes da sociedade civil que discordam totalmente*

*Elaborado pelo auto, 2022.

Fonte: Dados da pesquisa, 2022.

As respostas classificadas como *discordo totalmente* dos representantes da sociedade civil de Rio Grande e São Lourenço do Sul destacam a valorização da ação coletiva e crítica ao individualismo. Para o representante da sociedade civil de Rio Grande, a democracia é feita para o coletivo e passa a ter valor para a sociedade ao realizar-se em conjunto. Já o representante da sociedade civil de São Lourenço do Sul defende que “o individualismo não resolve” e percebe o OP com objetivo de atingir o maior número de pessoas em um bem coletivo. Mais uma vez percebe-se uma valorização da coletividade e crítica ao individualismo, e assim a não confirmação de nossos elementos hipotéticos, segundo os quais agentes dos OPs analisados concordariam que a democracia deve ser compreendida como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e, dessa forma, perceberiam a razão neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

6.2.10 Democracia como luta por interesses particulares: síntese comparativa das percepções dos agentes dos OPs

No conjunto das análises da pergunta “Como você percebe a seguinte afirmação? A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares”, entre os quinze entrevistados, cinco tiveram resposta classificada entre os que concordam e dez entre os que discordam, sendo que a resposta concordo totalmente só apareceu entre os

agentes do OP de São Lourenço do Sul, um do governo e dois da sociedade civil. No conjunto de respostas, a discordância da afirmação apresentada por parte da maioria dos entrevistados, permite constatar a valorização do interesse coletivo. Se na pergunta analisada anteriormente¹³⁰ a perspectiva de resposta se deu a partir da percepção dos agentes dos OPs acerca da sociedade e as noções de cooperação e coletividade, nessa pergunta as respostas se concentraram na percepção dos próprios agentes acerca da democracia e a relação entre interesses particulares e coletivos.

Na perspectiva dos governos municipais, podemos destacar um elemento comparativo:

1. Relação entre interesses particulares e interesses coletivos: na perspectiva do governo de Rio Grande, destaca-se a veemente discordância com a afirmação apresentada, destacando-se a prevalência do interesse coletivo sobre os interesses particulares no processo democrático. Já a perspectiva do governo de São Lourenço do Sul, apesar de se ter a concordância e valorização da democracia em uma ótica individualista, assim como de perceber a democracia como luta por igualdade em favor dos menos favorecidos, destaca-se a equivalência entre interesses particulares e coletivos. Dessa forma, constata-se a diferença entre as perspectivas dos governos a partir da valorização maior do interesse coletivo por parte do governo rio-grandino em comparação ao governo lourenciano.

Na perspectiva da sociedade civil, podemos destacar um elemento comparativo:

1. Relação entre interesses particulares e interesses coletivos: na perspectiva da sociedade civil rio-grandina destaca-se a valorização do interesse coletivo, com a percepção de que a democracia é feita para o coletivo. A perspectiva da sociedade civil lourenciana também parte da percepção de que o individualismo “não resolve” e o OP têm objetivo de atingir o maior número de pessoas em um bem coletivo. Dessa maneira, pode-se constatar que, da perspectiva da sociedade civil, a partir das entrevistas analisadas, as percepções são semelhantes, valorizando o interesse coletivo.

¹³⁰ Capítulo 1, seção 5.1

Dessa forma, na comparação entre representantes dos governos e da sociedade civil podemos concluir que as percepções com maior contrariedade à afirmação, afirmando a prevalência dos interesses coletivos são dos representantes do governo de Rio Grande, e, de forma menos contundente, os representantes da sociedade civil de Rio Grande e São Lourenço do Sul. Os representantes do governo de São Lourenço do Sul, embora em sua maioria discorde da afirmação, o fazem de forma menos contundente que as demais categorias, colocando em condição de igualdade para a democracia os interesses coletivos e particulares. Tal constatação é relevante e surpreendente, uma vez que o associativismo e cooperativismo que marcam a sociedade, a economia e a cultura lourenciana, sendo inclusive incluídos na estrutura de representação do OP, se revela menos relevante por parte dos agentes do OP, em especial do governo municipal.

7 Considerações finais

A presente tese buscou compreender as percepções dos agentes dos OPs dos municípios de Rio Grande e São Lourenço do Sul entre 2013 e 2016, acerca dos possíveis efeitos do processo de desdemocratização brasileira no funcionamento de instituições participativas de baixo para cima¹³¹, como os OPs. Como forma de ampliação da participação da sociedade civil na estrutura estatal a partir do município, os OPs são instituições criadas a partir da iniciativa dos governos municipais juntamente com a sociedade, a qual passa a ter direito de participar diretamente das definições de demandas e prioridades que compõem o orçamento municipal, gerando uma ampliação da democracia e da cidadania. A criação e multiplicação pelo Brasil e pelo mundo do modelo de OP acompanha o período de abertura e ampliação da democracia brasileira, no final da década de 1980. O contexto político, social, econômico e cultural em que o modelo de OP se difundiu não existe mais. Como consequência observa-se uma desvalorização da democracia, a qual passa a ser ameaçada por dentro de suas próprias estruturas, o que caracteriza o chamado processo de desdemocratização¹³². Dessa forma constata-se a possível incompatibilidade entre dois princípios: o de ampliação e valorização da democracia e o de redução e desvalorização da democracia.

Para construir uma ferramenta analítica que permitisse a verificação de tal incompatibilidade, o processo de desdemocratização foi compreendido a partir de dois eixos analíticos: a regressão democrática no Brasil¹³³; e o avanço da razão neoliberal¹³⁴. Em contraponto, utilizou duas perspectivas acerca da participação: a participação cívica¹³⁵ e a participação democrática¹³⁶. Como forma de verificar a ocorrência dessa incompatibilidade, a presente tese buscou compreender de que forma os agentes dos OPs (dos governos e da sociedade civil) de Rio Grande e São Lourenço do Sul, no período entre 2013 e 2016, percebem o processo de desdemocratização em seus dois eixos analíticos.

¹³¹ De acordo com Avritzer (2008), conforme discutido no capítulo 2, seção 2.2.2

¹³² Conforme discutido no capítulo 2, seção 2.1.

¹³³ De acordo com Avritzer (2019) e Miguel (2022), conforme discutido no capítulo 2, seção 2.1.

¹³⁴ De acordo com Dardot e Laval (2016) e Brown (2019), conforme discutido no capítulo 3, seção 3.2.

¹³⁵ De acordo com Putnam (2006), conforme discutido no capítulo 2, seção 2.2.1.

¹³⁶ De acordo com a teoria participativa da democracia de Pateman (1992), conforme discutido no capítulo 3, seção 3.1.

Foram analisadas duas perguntas por eixo analítico – regressão democrática e participação cívica e os efeitos da razão neoliberal e participação democrática. Seguindo a ferramenta de análise construída, as respostas das entrevistas foram classificadas de acordo com as seis alternativas apresentadas a cada pergunta no questionário, gerando dessa forma uma classificação quantitativa dos dados qualitativos. A partir da classificação e quantificação das respostas das entrevistas, foram selecionadas aquelas com maior conteúdo analítico de cada alternativa de resposta em cada categoria entrevistada, formando assim conjuntos por tipo de resposta separadas por categoria. A análise foi realizada relacionando o conteúdo das respostas com os elementos teóricos que embasaram as hipóteses e roteiro da pesquisa, de forma a permitir que se chegasse a resultados analíticos com grau elevado de conhecimento e cientificidade. Uma vez analisadas as respostas individualmente, foi feita a comparação por categoria entre as cidades, para dessa forma possibilitar a realização da comparação entre respostas entre as cidades e categorias.

Como primeira pergunta do primeiro eixo analítico, analisamos a percepção acerca do processo de regressão democrática. No conjunto das análises da pergunta “*Como você percebe a democracia brasileira nos últimos anos, em especial a partir de 2013?*”¹³⁷, todos os agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entrevistados perceberam o processo de desdemocratização, uma vez que a totalidade das respostas se dividiu entre *parcialmente fraca* e *totalmente fraca*. Constatou-se que tanto os representantes dos governos, quanto os representantes da sociedade civil atuantes nos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, em suas diferentes perspectivas, percebem que o período analisado era de grande regressão e desvalorização da democracia, constata-se esta como uma dificuldade para a manutenção dos OPs ao longo do período entre 2013 e 2016. O que foi possível constatar nessa primeira questão foi a percepção por parte dos agentes dos OPs de que a democracia estava regredindo, seja pela disputa política nacional marcada pela utilização política do judiciário, seja pelo decorrente mal-estar democrático marcado pelo sentimento de antipolítica e antipetismo, e resultante apatia e desconfiança política. Assim, seria muito difícil, em tal cenário de enfraquecimento do PT e das políticas de ampliação da participação, o fortalecimento da participação

¹³⁷ Conforme apresentado no capítulo 4, seção 4.1

cívica e a manutenção das instituições participativas de baixo para cima. Uma vez que a percepção foi de enfraquecimento institucional e valorativo da democracia, processos de participação democrática parecem perder seu sentido, dando lugar às formas de defesa da democracia formal ou menos que formal.

Assim, uma vez os agentes dos OPs analisados tinham clara percepção do processo de regressão democrática em curso, seja o processo institucional, seja pela mudança de valores e apatia política por parte da sociedade, se pode confirmar os elementos hipotéticos: 1. haveria a percepção dos agentes dos OPs analisados acerca do processo de regressão democrática no Brasil; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam que o processo de regressão democrática mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

Como segunda pergunta do primeiro eixo analítico, foi analisada a percepção acerca dos efeitos do *impeachment* de Dilma Rousseff para a democracia brasileira. No conjunto das análises da pergunta “*Para você, o que o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff representou para a democracia brasileira*”¹³⁸? Quatorze dos quinze agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entrevistados perceberam que o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff enfraqueceu a democracia brasileira, uma vez que as quatorze respostas se dividiram entre *parcial enfraquecimento ou total enfraquecimento*. Os representantes dos governos e da sociedade civil atuantes nos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, em suas diferentes perspectivas, percebem o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff como enfraquecimento da democracia brasileira, com consequências negativas para a democracia brasileira, bem como para a economia e participação democrática locais. Dessa forma, é compreendido como um golpe, reforçando a percepção de que estava um curso um processo de regressão democrática, sendo as constatações da pergunta anterior, acerca da percepção de tal processo de destruição das instituições e valores democráticos resultantes da criminalização do PT, afetando seu capital político e do mal-estar da democracia e o sentimento de antipolítica, afetando a confiança e legitimidade necessárias à participação cívica.

Assim, uma vez que os agentes dos OPs analisados tinham percepção do papel do *impeachment* para o enfraquecimento da democracia brasileira, em seu

¹³⁸ Conforme apresentado no capítulo 4, seção 4.2

processo de regressão democrática, se pode confirmar os elementos hipotéticos: 1. os agentes dos OPs analisados perceberiam efeitos negativos do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff para a democracia brasileira, sendo central na consolidação do processo de desdemocratização, podendo ser considerado um golpe político na própria democracia brasileira e; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam que o processo de regressão democrática mina os valores democráticos, gerando um enfraquecimento da participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs;

Com a confirmação dos elementos hipotéticos do primeiro eixo analítico, podemos constatar a confirmação de nossa primeira hipótese a qual afirma que a percepção dos agentes envolvidos nos OPs analisados é de que haveria um efeito negativo do processo de regressão democrática ao fragilizar o valor da democracia, reduzindo a importância dos processos de participação cívica, afetando a continuidade de instituições participativas de baixo para cima como os OPs.

Como primeira pergunta do segundo eixo analítico, foi analisada a percepção acerca da valorização das noções de cooperação e coletividade na sociedade. No conjunto das análises da pergunta *A partir de sua participação no Orçamento Participativo, como você percebe as noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade?*¹³⁹, todos os agentes dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul entrevistados perceberam as noções de cooperação e coletividade como *totalmente necessárias* na vida em sociedade. Constatou-se que tanto os representantes dos governos, quanto os representantes da sociedade civil atuantes nos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, em suas diferentes perspectivas, percebem as noções de cooperação e coletividade como totalmente necessárias na vida em sociedade, porém ao abordarem suas percepções acerca de tais noções na vida em sociedade a partir da atuação no OP constata-se que percebem uma desvalorização do interesse coletivo por parte das comunidades ou mesmo da própria estrutura de governo. Dessa maneira, podemos constatar que os agentes dos OPs analisados percebem uma debilidade da possibilidade de ação coletiva, com aumento do individualismo e desinteresse em participar, mesmo em localidade marcada pelo associativismo.

Dessa forma, podemos relacionar as constatações ao avanço da razão neoliberal e da lógica do sujeito empreendedor em contraponto à lógica da

¹³⁹ Conforme apresentado no capítulo 5, seção 5.1

participação democrática voltada ao interesse coletivo, o que nos permite pode confirmar os seguintes elementos hipotéticos que respondem à problematização acerca da possibilidade de enfraquecimento das instituições participativas como resultado do avanço da razão neoliberal: 1. os agentes dos OPs analisados perceberiam que as noções de cooperação e coletividade são pouco valorizadas, demonstrando avanço da razão neoliberal e conseqüente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam a racionalidade neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

Como segunda pergunta do segundo eixo analítico, analisamos a percepção acerca da democracia percebida como luta por interesses particulares. No conjunto das análises da pergunta *Como você percebe a seguinte afirmação? A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares*¹⁴⁰, entre os quinze entrevistados, cinco tiveram resposta classificada entre os que concordam e dez entre os que discordam, sendo que a resposta *concordo totalmente* só apareceu entre os agentes do OP de São Lourenço do Sul, um do governo e dois da sociedade civil. No conjunto de respostas, a discordância da afirmação apresentada por parte da maioria dos entrevistados, permite constatar a valorização do interesse coletivo. Os representantes dos governos e os representantes da sociedade civil atuantes nos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul, em suas diferentes perspectivas, percebem a democracia como luta por interesses coletivos, em desacordo com o questionamento apresentado. Ainda que algumas percepções sejam de concordância com a ideia de democracia como luta por interesses particulares, a tendência encontrada nas respostas foi de valorização do interesse coletivo, mesmo que haja diferença em tal percepção no que diz respeito à prevalência do coletivo sobre o particular ou equilíbrio entre os diferentes interesses. De toda forma, constatamos que a perspectiva do desenvolvimento das respostas se deu a partir da percepção dos agentes, diferente da pergunta 3, na qual a perspectiva do desenvolvimento das respostas se deu a partir da percepção acerca da comunidade e suas experiências atuando no OP, partindo da lógica subjetiva de valorização da ação coletiva. Assim, ao valorizarem o interesse coletivo, podemos

¹⁴⁰ Conforme apresentado no capítulo 5, seção 5.2.10

inferir a possível percepção da incompatibilidade entre racionalidade neoliberal e participação democrática.

Dessa forma, ao relacionarmos as constatações com o avanço da razão neoliberal em contraponto à lógica da participação democrática, podemos confirmar parcialmente os elementos hipotéticos acerca da possibilidade de enfraquecimento das instituições participativas como resultado do avanço da razão neoliberal, uma vez que apenas o segundo elemento hipotético foi confirmado: 1. os agentes dos OPs analisados percebem a democracia como a luta por interesses particulares, demonstrando avanço da razão neoliberal e consequente debilidade subjetiva da possibilidade da ação coletiva e; 2. os agentes dos OPs analisados perceberiam a racionalidade neoliberal como obstáculo à participação democrática afetando negativamente os OPs.

Uma vez que temos a confirmação do primeiro elemento hipotético da primeira pergunta e a confirmação do segundo elemento hipotético para as duas perguntas do segundo eixo analítico, podemos constatar a confirmação de nossa segunda hipótese a qual afirma que a percepção dos agentes envolvidos nos Orçamentos Participativos analisados é de que haveria um efeito negativo do avanço da razão neoliberal nos OPs ao gerar uma debilidade subjetiva da possibilidade de ação coletiva, reduzindo a importância dos processos de participação democrática.

Com a confirmação da percepção dos efeitos do processo de desdemocratização sobre os OPs analisados, a partir da ótica dos agentes dos OPs, podemos constatar o tamanho do desafio de superar a desdemocratização marcada pela regressão democrática e pela razão neoliberal. Operando em sinergia, os dois elementos analíticos utilizados permitem que se compreenda as dificuldades e limites de processos de participação democrática local como os OPs, embora se reconheça a importância de sua implementação como forma de construir a ampliação da democracia através de processos de participação que cumpram o papel educativo de reforço dos valores democráticos, assim como de valorização da participação cívica, ao reforçar relações de confiança e cooperação. Dessa forma, acreditamos que a presente tese possa contribuir com o debate da democracia contemporânea e das possibilidades da democracia participativa como ferramenta de ampliação democrática desde que as perspectivas de análise se ampliem para além das realidades locais, dos arranjos institucionais, das capacidades estatais e das vontades dos atores envolvidos nos processos. Considerar o contexto político, econômico e

social e a formação das subjetividades nos permite compreender, por um lado, o tamanho dos desafios e limites de experiências de participação democrática local. Por outro, nos permite vislumbrar em tais experiências possibilidades de ampliar os horizontes de possibilidades, reforçando valores democráticos e de construção coletiva, no sentido educativo da participação.

Muitos elementos acerca da democracia e da participação em contexto de desdemocratização e de avanço da razão neoliberal podem e devem ser estudados. Em primeiro lugar, as próprias experiências dos OPs de Rio Grande e São Lourenço do Sul ainda podem nos iluminar com muitas contribuições acerca da participação democrática local. Também, as diferentes facetas do processo de desdemocratização devem ser estudadas, de forma que não apenas se compreenda, mas que a partir da compreensão se possa construir possibilidades de evitar verdadeiros desastres democráticos como o vivido atualmente no Brasil. Cabe ainda a possibilidade de avançar nos estudos e pesquisas acerca do avanço da razão neoliberal e da consequente formação de sujeitos empreendedores-de-si, a partir de valores que minam as possibilidades de construção democrática. Valores estes presentes nos espaços de participação democrática, como os OPs aqui analisados, mas em todos os aspectos da vida social, inclusive no espaço das Universidades e da produção acadêmica, reproduzindo e valorizando princípios que, mesmo sem perceber, adicionam combustível na chama da desdemocratização.

Acreditamos que a participação democrática continue sendo um caminho possível e necessário a ser retomado. Não como a tábua de salvação de uma democracia erodida, mas como um processo educativo que pode recolocar na agenda política, mas também nos corações e mentes, valores cada vez mais distantes de nossa realidade, de democracia, de coletividade, de construção do comum. Pode parecer irrelevante ou insuficiente ampliar as instituições participativas em uma sociedade marcada pela regressão da democracia e pela razão neoliberal. A democracia brasileira em franco processo de desdemocratização não consegue manter as ferramentas de ampliação da participação, ou mesmo manter viva a importância dos valores democráticos de igualdade, de coletividade e de cidadania. Além de fazer um resgate de experiências de participação democrática local no sul do Rio Grande do Sul, compreendemos que o papel da participação cidadã não pode ser uma mera ilustração do passado recente, mas um objetivo sempre presente na agenda política se desejarmos uma sociedade mais justa e democrática.

A política, entre tantas definições possíveis, pode ser compreendida como a disputa pelos limites do possível. Estes limites se encontram cada vez mais justos, seja pela desvalorização dos princípios democráticos, seja pela corrosão das instituições que deveriam garantir o funcionamento da democracia. Ou mesmo impossibilitada pelo avanço de valores os quais a competição desenfreada em busca do sucesso individual como empreendedores-de-si esvazia de sentido a possibilidade de construção de projetos fundados no interesse comum. Mais ainda, a democracia entendida não apenas como um método de escolha de representantes, mas como um princípio de organização social, deve ser a bússola que aponta para caminhos menos desiguais e autoritários do que temos hoje. Tal situação configura a construção da democracia brasileira como uma luta dura e sem fim, mas que coloca inúmeros desafios à sociedade política e à sociedade civil, sendo sempre importante que, por mais que a razão nos guie pelo pessimismo, nunca deixemos de ouvir a vontade guiada pelo otimismo de tempos melhores.

As experiências dos Orçamentos Participativos de Rio Grande e São Lourenço do Sul, com seus acertos e erros, avanços e limites, muito mais do que registros de participação democrática que acabaram juntamente com o esvaziamento dos valores democráticos, devem ser exemplo a ser seguido, pois a democracia não se faz apenas em teorias, senão na prática cotidiana de cada cidadão e cada cidadã. Vivemos um momento no qual tornou-se imperativo defender a democracia mínima, o modelo liberal representativo, mas até para isso é preciso construir possibilidades maiores de participação, os quais podem ser caminhos para mover novamente o pêndulo em favor da ampliação da democracia, juntando os cacos e construindo novas possibilidades democráticas, sempre sabendo que no caminho, em alguma medida, estará presente o ódio à democracia, como nos alerta Jacques Rancière: “o novo ódio à democracia pode ser resumido em uma tese simples: só existe uma boa democracia, a que reprime a catástrofe da civilização democrática” (RANCIÈRE, 2014, p. 11). Por isso, o movimento de ampliação da democracia torna-se ainda mais necessário. Não como uma crença ingênua de que possa resolver os males da política, mas como alguns passos que podem contribuir na construção de um Estado e uma sociedade mais democráticos.

Referências

ASSIS, M. P. Marlise Matos. *In*: GERALDES, E. C. *et al.* (org.) **Mídia, Misoginia e Golpe**. Brasília: FAC-UnB, 2016, p. 220 – 232.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. 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, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2023.

AVRITZER, L. O Pêndulo da Democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos: CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800020006>. Acesso em: 24 set. 2021.

AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, L. **Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. de F.; SOARES, S. S. D. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. **Blog Dados**, 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em 24 jun. 2022.

BECKER, M. L. D. **O fetiche da tecnologia?** Narrativas sobre a influência da COOPAR na permanência dos jovens no campo. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso. (Tecnologia em Gestão de Cooperativas) – Universidade Federal do Rio Grande, São Lourenço do Sul/RS, 2021.

BERAS, C. **Democracia, cidadania e sociedade civil**. Curitiba: Intersaberes, 2013.

BERLANT, L. **El optimismo cruel**. Buenos Aires: Gaja Negra, 2020.

BÍBLIA. **Bíblia Sagrada** [Edição Digital Inteligente]. Cultura Móvel, 2014.

FERREIRA, G. L. S. Flávia Biroli. *In*: GERALDES, E. C. *et al.* (org.) **Mídia, Misoginia e Golpe**. Brasília: FAC-UnB, 2016, p. 101 – 107.

BODART, C. das N. Capital social e orçamento participativo: uma revisão crítica de alguns autores. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 15, n. 2, p. 304–323, 2010. DOI: 10.5433/2176-6665.2010v15n2p304. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/8210>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BROWN, W. **Cidadania sacrificial**: Neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução Juliana Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. Tradução Mario Antunes Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COOPAR. Pomerano. **Nossa História**. São Lourenço do Sul, [2022] Disponível em: <http://pomeranoalimentos.coop.br/nossa-historia/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CROUCH, C. **La posdemocracia**. Madrid: Taurus, 2004.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: 19 jan. 2023.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EdUNESP, 2012.

DALTRO, R. A ressaca de um polo naval abandonado. **Extraclasse**, Porto Alegre/RS, 10 abr. 2018. Economia. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/economia/2018/04/a-ressaca-de-um-polo-naval-abandonado/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

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

DARDOT, P. *et al.* **A escolha da guerra civil**: Uma outra história do neoliberalismo. São Paulo: Elefante, 2021.

DIAS, N. *et al.* (org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 – 2021**. Faro: Epepeia e Oficina, Portugal, 2021.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

ESLTER, J. **Ulisses Liberto**: Estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: EdUNESP, 2000.

GERALDES, E. C. *et al.* (org.) **Mídia, Misoginia e Golpe**. Brasília: FAC-UnB, 2016.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. **Revista de Sociologia e Política**. v. 28, n. 73, p. 1 – 20, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/78505/42339>. Acesso em: 19 jan. 2023.

FOUCAULT, M. O nascimento da biopolítica. Lisboa: Edições 70, 2010.

FOUCAULT, M. **A sociedade punitiva**: curso no Collège de France (1972-1973). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. **Politics and Society**, v. 29, n. 1, p. 5–41, 2001 Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329201029001002?journalCode=pasa>. Acesso em: 19 jan. 2023.

GAGO, V. **La razón neoliberal**: economías barrocas y pragmática popular. Buenos Aires: Tinta Limón, 2014.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

Habermas, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HOLZ, L. Cooperativismo e Relações de Poder - Um Comparativo Entre a COOPAR (COOPERATIVA MISTA DE PEQUENOS AGRICULTORES DA REGIÃO SUL LTDA.) e a Empresa Souza Cruz S.A. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 252–280, 2022. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/8485>. Acesso em: 19 jan. 2023.

KERCHE, F.; MARONA, M. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. São Paulo: Autêntica, 2022.

JORNAL O LOURENCIANO. O jornal da nossa terra. **Enxurrada que devastou São Lourenço do Sul completa 10 anos**. 10 mar. 2021. São Lourenço do Sul. Disponível em: <https://www.jornalolourenciano.com.br/cidade/item/12965-enxurrada-que-devastou-sao-lourenco-do-sul-completa-10-anos>. Acesso em: 17 jan. 2023.

LACLAU, E. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LIMA, S. B. R. de *et al.* Efeito da política de mobilização do setor naval no Rio Grande do Sul: uma análise sobre a arrecadação municipal. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 17, n. 2, p. 449–474, 2018. DOI: 10.18593/race.v17i2.16102. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/16102>. Acesso em: 19 jan. 2023.

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

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-197, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167/28903>. Acesso em: 19 jan. 2023.

MACPHERSON, C.B. V. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. **Cidadania e classe social**. São Paulo: UNESP, 2021.

MIGUEL, L. F. Desigualdades inevitáveis e restrição da democracia no pensamento elitista. *In*: MIGUEL, L. F. (org.) **Democracia e Desigualdades**: o debate da teoria política. São Paulo: Unesp, 2016.

MIGUEL, L. F. **O colapso da democracia no Brasil**: da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo/Expressão Popular, 2019.

MIGUEL, L. F. **A democracia na periferia do capitalismo**: impasses do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MORITZ, M. L.; RITA, M. B. Mídia Impressa e Gênero na construção do impeachment de Dilma. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v. 43, n. 2, p.203-223, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-58442020211>. Acesso em: 27 jun. 2022.

MOUFFE, C. **Por Um Populismo de Esquerda**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

OLSON, M. **Lógica da ação coletiva**. São Paulo: EdUNESP, 1999.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, C. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012. DOI:10.1017/S1537592711004877. Acesso em: 19 jan. 2023.

PUTNAM, R. D. **El declive del capital social**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RANCIÈRE, J. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RANCIÈRE, J. **O desentendimento**: política e filosofia. Tradução Ângela Leite Lopes São Paulo: Editora 34, 1996.

RIO GRANDE (RS). **Decreto nº 12.756, de 05 de maio de 2014**. Dispõe sobre a Constituição do Orçamento Participativo Popular – OPP e dá outras providências. Rio Grande, RS: Sistemas de Leis Municipais, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/decreto/2014/1275/12756/decreto-n-12756-2014-dispoe-sobre-a-constituicao-do-orcamento-participativo-popular-opp-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 jan. 2023.

RIO GRANDE (RS). **Decreto nº 14.002, de 06 de junho de 2016**. Dispõe sobre o contingenciamento do orçamento municipal. Rio Grande, RS: Sistemas de Leis Municipais, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/decreto/2016/1401/14002/decreto-n-14002-2016-dispoe-sobre-o-contingenciamento-do-orcamento-municipal>. Acesso em: 18 jan. 2023.

RIO GRANDE (RS). **Decreto 14.824, de 05 de setembro de 2017**. Dispõe Sobre a Constituição do Orçamento Participativo Popular - OPP e dá outras providências. Rio Grande, RS: Sistemas de Leis Municipais, 2017a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/decreto/2017/1483/14824/decreto-n-14824-2017-dispoe-sobre-a-constituicao-do-orcamento-participativo-popular-opp-e-da-outras-providencias-2017-09-05-versao-original>. Acesso em: 18 jan. 2023.

RIO GRANDE (RS). Prefeitura Municipal do Rio Grande. Gabinete do Prefeito. **Decreto nº 14.857, de 18 de setembro de 2017**. Altera o Decreto 14.824, de 05/09/2017 que “dispõe sobre a constituição do Orçamento Participativo Popular – OPP e da outras providencias. Rio Grande, RS: Gabinete do Prefeito, 2017b. Disponível em: http://riogrande.rs.gov.br/portalthtransparencia/arquivos/decreto/decreto_14.857_-_altera_decreto_14.824_opp.pdf. Acesso em: 18 jan. 2023.

ROSANVALLON, P. **La contrademocracia**: la política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. de S (org). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, T. S. dos. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, 2009, p. 120-156. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/yS4mhVPtxNsMVCPTZThLpx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2023.

SANTOS, G. W. dos **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2017.

SANTOS, P. A. G. dos; JALALZAI, F. Women's empowerment and disempowerment in Brazil: the rise and fall of president Dilma Rousseff. **Philadelphia: Temple University Press**, v. 19, n. 4, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592721002668>. Acesso em: 19 jan. 2023.

SÃO LOURENÇO DO SUL (RS). **Decreto nº 2.604, de 04 de janeiro de 2005**. Cria a Comissão para a Instituição do Orçamento Participativo – OP. São Lourenço do Sul, RS: Gabinete do Prefeito, 2005.

SÃO LOURENÇO DO SUL (RS). **Decreto nº 2.647, de 05 de maio de 2005**. Institui o orçamento participativo-OP e cria o Gabinete de Relações Comunitárias-GRC. São Lourenço do Sul, RS: Gabinete do Prefeito, 2005.

SÃO LOURENÇO DO SUL (RS). Conselho do Orçamento Participativo. **Regimento Interno OP 2009**. São Lourenço do Sul, RS: Conselho do Orçamento Participativo, 2009.

SCHNEID, J. **A externalização dos processos produtivos dos agricultores familiares associados à cooperativa mista dos pequenos agricultores da região sul LTDA – COOPAR**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Tecnologia em Gestão de Cooperativas) – Universidade Federal do Rio Grande, São Lourenço do Sul, 2021.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 50, p. 399-421, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/kwSGSgGLdWLVBh6yHLKqSYq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2021.

TEIXEIRA, G. S. *et al.* Indústria da construção naval e economia regional: uma análise via diferenças em diferenças para os municípios inseridos no COREDE SulRS. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 459-488, 2016. Disponível em: <http://200.198.145.164/index.php/ensaios/article/view/3627>. Acesso em: 19 jan. 2023.

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

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Anexos

Anexo A - Roteiro de abordagem para entrevistas

Pesquisa Orçamento Participativo em Rio Grande-RS e São Lourenço do Sul- RS

Pesquisador Cristiano Ruiz Engelke

1. Você percebe que sua participação no Orçamento Participativo contribuiu com a ampliação da democracia na cidade? Por quê?

1. Sim
2. Não
3. Não sei

1.1. Por quê? (justifique a resposta da pergunta anterior)

2. Para você, a democracia na vida em sociedade é:

1. Totalmente necessária
2. Parcialmente necessária
3. Indiferente
4. Parcialmente desnecessária
5. Totalmente desnecessária
6. Não sei.

3. De que maneira você percebe a seguinte afirmação? “A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois representa os valores que permitem conviver de forma coletiva em condições de igualdade e liberdade”.

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

4. Como você percebe a seguinte afirmação? “A democracia é fundamental na vida em sociedade, pois é o instrumento que permite a cada pessoa lutar por seus interesses particulares”.

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

5. Como você percebe a democracia brasileira nos últimos anos, em especial a partir de 2013?

1. Totalmente forte
2. Parcialmente forte
3. Indiferente
4. Parcialmente fraca
5. Totalmente fraca
6. Não sei

6. Para você, o que o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff representou para a democracia brasileira?

1. Total fortalecimento
2. Parcial fortalecimento
3. Indiferente
4. Parcial enfraquecimento
5. Total enfraquecimento
6. Não sei

7. Como você percebe a seguinte afirmação? “práticas democráticas com base na participação popular como o Orçamento Participativo são importantes para toda a sociedade”.

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

8. A partir de sua participação no Orçamento Participativo, como você percebe as noções de cooperação e coletividade na vida em sociedade?

1. Totalmente necessárias
2. Parcialmente necessárias
3. Indiferente
4. Parcialmente desnecessárias
5. Totalmente desnecessárias
6. Não sei

9. Como você percebe a seguinte afirmação? “a participação no Orçamento Participativo não gera um grande impacto nas pessoas, pois seguem se comportando de forma individualista, buscando seus interesses particulares”.

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

10. Como você percebe o interesse da população de Rio Grande/São Lourenço do Sul em atividades coletivas como associações, cooperativas, sindicatos, movimentos sociais?

1. Totalmente interessadas
2. Parcialmente interessadas
3. Indiferente
4. Parcialmente desinteressadas
5. Totalmente desinteressadas
6. Não sei

11. Como era o interesse da população da cidade com relação no Orçamento Participativo?

1. Totalmente interessadas
2. Parcialmente interessadas
3. Indiferente
4. Parcialmente desinteressadas
5. Totalmente desinteressadas
6. Não sei

12. Na sua opinião, qual importância da preocupação com a igualdade política para a democracia?

1. Muito importante
2. Importante
3. Indiferente
4. Pouco importante
5. Nada importante
6. Não sei

13. Para você, a participação política como no Orçamento Participativo, contribui com a redução de desigualdades?

1. Contribui muito
2. Contribui
3. Indiferente
4. Contribui pouco
5. Não contribui
6. Não sei

14. De que maneira você percebe a seguinte afirmação? “A participação no Orçamento Participativo era mais importante que ter boas relações com políticos e partidos para resolver os problemas da cidade”.

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

15. Como você percebe a seguinte afirmação? “Apesar do aumento do individualismo, é possível termos confiança nas pessoas com quem convivemos na família, bairro, trabalho, lazer, associações etc.”

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

16. Como você percebe a seguinte afirmação? “o Orçamento Participativo contribuiu para uma maior proximidade e confiança entre as pessoas”.

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

17. Como você percebe a seguinte afirmação? “Durante o período de sua participação, o Orçamento Participativo permitiu um aumento da confiança da população na prefeitura”.

1. Concordo totalmente
2. Concordo parcialmente
3. Indiferente
4. Discordo parcialmente
5. Discordo totalmente
6. Não sei

18. Em sua opinião, a população confiava no Orçamento Participativo como instrumento democrático de decisão sobre orçamento municipal?

1. Confiava totalmente
2. Confiava parcialmente
3. Indiferente
4. Desconfiava parcialmente
5. Desconfiava totalmente
6. Não sei