

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

# Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro

Carla de Paiva Bezerra, Debora Rezende de Almeida, Adrian Gurza Lavalle, Monika Weronika  
Dowbor

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218>

Submetido em: 2022-06-02

Postado em: 2022-06-07 (versão 2)

(AAAA-MM-DD)

## **Título: Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro<sup>1</sup>**

**Title: Deinstitutionalization and resilience of participatory councils in the Bolsonaro government**

Carla de Paiva Bezerra <https://orcid.org/0000-0001-5238-354X>

Debora Rezende de Almeida <https://orcid.org/0000-0003-4752-8892>

Adrian Gurza Lavalle <https://orcid.org/0000-0002-8998-9833>

Monika Dowbor <https://orcid.org/0000-0002-1845-046X>

### **RESUMO**

Argumentamos que as medidas do governo Bolsonaro contra os colegiados nacionais e seus efeitos não são homogêneas e que a compreensão de sua variação requer uma abordagem analítica e empiricamente sensível à lógica da mudança institucional nos subsistemas de políticas. Especificamente, sustentamos que o conjunto de medidas contra os conselhos e os efeitos por elas produzidos variam em função de dois fatores: i) a pauta para as políticas dos atores da sociedade civil que ocupam os conselhos como parte de suas estratégias de institucionalização e defesa dessas pautas; ii) a resiliência dos conselhos. Trabalhamos o primeiro fator como um movimento prévio para focar no segundo. A pauta dos conselhos para a respectiva área de política importa, defendemos, porque a estratégia do governo em relação à participação é política, não doutrinária. Nesse sentido, o decreto 9.759 é expressão de uma posição adversa às pautas de determinadas áreas de políticas que desafiam as apostas programáticas e políticas do governo Bolsonaro, fazendo com que a labor da desinstitucionalização afete desigualmente essas áreas. O segundo fator, a resiliência, é resultado da combinação de duas dimensões: o desenho institucional mais forte ou mais fraco e sua inserção mais ou menos central nas respectivas comunidades de políticas. Sendo assim, propomos analisar os efeitos do decreto considerando a distinção entre as macroáreas de políticas: desenvolvimento econômico e infraestrutura, políticas sociais, direitos humanos e defesas de minorias, e meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Em síntese, a análise nos permite afirmar que os conselhos mais fortemente afetados em seu funcionamento estão relacionados às áreas de políticas em que as agendas defendidas nos colegiados se apresentam de forma contrária à agenda política do governo Bolsonaro, os quais possuem, em grande parte, menor resiliência, considerada em suas duas dimensões. Proporcionalmente, a área do meio ambiente foi mais atingida pela revogação e os colegiados da área de direitos humanos, por sua vez, sofreram mais alterações.

**Palavras-chave:** Mudança Institucional; Desinstitucionalização; Resiliência; Conselhos de Políticas Públicas.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a contribuição de Alessandra Ribeiro de Souza e Rebeca Dantas Fernandes, como bolsistas de iniciação científica, respectivamente FAPESP 020/09279-1 e Edital Universal CNPQ 426882/2016-4, para a elaboração do banco de dados sobre conselhos nacionais. Gurza Lavalle e Bezerra agradecem o financiamento do CEM, processo nº 2013/07616-7, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações aqui expressas são, porém, de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a visão da Fapesp.

**Contribuição dos autores:**

- Carla de Paiva Bezerra: Conceitualização; Curadoria de dados; Análise Formal; Pesquisa; Visualização; Redação - versão original
- Debora Rezende de Almeida: Conceitualização; Aquisição de financiamento; Pesquisa; Redação - versão original
- Adrian Gurza Lavalle: Conceitualização; Aquisição de financiamento; Pesquisa; Administração de projetos; Redação - versão original
- Monika Dowbor: Conceitualização; Visualização; Pesquisa; Redação - versão original

**Declaração de divulgação**

Nenhum potencial conflito de interesse foi relatado pelo(s) autor(es).

**ABSTRACT**

We argue that the Bolsonaro government's measures and their effects against national councils are not homogeneous and that understanding their variation requires an analytical and empirically sensitive approach to the logic of institutional change in policy subsystems. Specifically, we argue that the set of measures against councils and the effects produced by them vary depending on two factors: i) the council's policy agenda and its relationship with the programmatic and political choices of the government, ii) and resilience of the council. We work on the first factor as a previous move to focus on the second. The council's policy agenda matters, we argue, because the government's strategy in relation to participation is political, not doctrinal. In this sense, decree 9,759 is an expression of an adverse position on the agendas of certain policy areas that challenge the programmatic and political choices of the Bolsonaro government, causing that deinstitutionalization unequally affects these areas. The second factor, resilience, is the result of the combination of two dimensions: the stronger or weaker institutional design and its more or less central insertion in the respective policy communities. Therefore, we propose to analyze the effects of the decree considering the distinction between macro policy areas: economic development and infrastructure, social policies, human rights and minority defenses, and environment and sustainable development. In summary, the analysis allows us to affirm that the councils most strongly affected are related to policy areas in which agendas were contrary to the political agenda of the Bolsonaro government, and also had lower resilience, considered in its two dimensions. Proportionally, the area of the environment was the most affected by councils' revocation and the area of human rights, in turn, underwent more changes in their councils' regulation.

**Keywords:** Institutional Change; Deinstitutionalization; Resilience; Public Policy Councils.

**Disclosure statement:** No potential conflict of interest was reported by the author(s).

**Authors' contribution:**

- Carla de Paiva Bezerra: Conceptualization; Data curation; Formal Analysis; Investigation; Visualization; Writing - original draft
- Debora Rezende de Almeida: Conceptualization; Funding acquisition; Investigation; Writing - original draft
- Adrian Gurza Lavalle: Conceptualization; Funding acquisition; Investigation; Project administration; Writing - original draft

- Monika Dowbor: Conceptualization; Visualization; Investigation; Writing - original draft

## I. Introdução

Ao longo dos anos da pós-transição, o Brasil tornou-se conhecido mundialmente como um laboratório de inovações participativas que oferecia ao mundo modelos possíveis para ampliar o papel da participação social na definição de prioridades, fiscalização e gestão de políticas públicas. Ironicamente, o país parece ter se tornado novamente um exemplo, mas desta vez pelo desmantelamento das instituições participativas que passaram a ser objeto de ataque com a ascensão da extrema direita ao poder. A participação é umas das áreas em que a “desconstrução” foi anunciada como advertência durante a campanha e realizada sem ambiguidades mediante o decreto 9.759, publicado em março de 2019<sup>2</sup>. Nele foram declarados extintos todos os colegiados da administração pública Federal instituídos por decreto ou ato normativo inferior.<sup>3</sup> O decreto não foi a primeira e muito menos a última investida contra as instituições participativas.<sup>4</sup>

Mas, a rigor, o que significa essa “desconstrução” e quais seus alcances sobre as instituições participativas (IPs)? O objetivo deste artigo é caracterizar a desinstitucionalização impulsionada pelo governo Bolsonaro durante os primeiros dois anos de sua gestão e aferir seus alcances sobre os conselhos *sine ira et studio*, estabelecendo fatos com base em pesquisa empírica sistemática e dialogando com o melhor do conhecimento acumulado no campo de estudos da participação e no âmbito das mudanças institucionais, especialmente das mudanças de políticas (*policy change*) na tradição do neoinstitucionalismo histórico. No plano dos diagnósticos empíricos, o propósito implica mobilizar a literatura nacional e internacional que tem se dedicado tanto a documentar e a sistematizar os efeitos deste governo para as IPs – tomando como objeto empírico os órgãos colegiados com participação da sociedade civil em âmbito federal, tais como conselhos e comissões de políticas públicas – quanto a definir as características e condições que tornam as IPs de um determinado setor de políticas mais resilientes. No plano teórico, implica revisar as principais proposições que exprimem o conhecimento acumulado sobre as mudanças em políticas decorrentes das alterações nas preferências dos governos entrantes. Afinal, há algo específico nas políticas de “desconstrução” do governo Bolsonaro ou se trata de efeitos esperados pela mudança da orientação programática do governo, com alcances teoricamente previsíveis? Não é a primeira vez que ocorrem mudanças drásticas nas orientações político-ideológicas dos governos. Basta lembrar a ascensão de governos neoliberais e seus pacotes de reformas pró-mercado e de redução do Estado Bem-estar — iniciada na virada dos anos 1970 pelas vitórias de Margaret Thatcher e Ronald Reagan —, cujos efeitos sobre a retração de políticas sociais foram estudados e teorizados pela literatura de *retrenchment*.

Ao seguir esse propósito, nos propomos a contribuir para sanar duas lacunas na literatura que hoje se debruça sobre as políticas do governo e, especificamente, sobre aquelas que dizem

---

<sup>2</sup> O pronunciamento de Bolsonaro em que anunciou que no Brasil era preciso “desconstruir” muito antes de pretender construir, foi pronunciado dois meses e meio após o início de seu mandato na residência do Embaixador do Brasil em Washington.

<sup>3</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)

<sup>4</sup> Já no governo de Michel Temer, conforme será visto, foram tomadas diversas medidas restritivas em relação às IPs.

respeito à participação: i) diagnósticos gerais sobre a falência das IPs, pois imprecisos ou francamente incorretos quanto ao estado dos conselhos, o tipo de IP mais numeroso e com maior capilaridade territorial no país; ii) a desconexão dos diagnósticos empiricamente informados, marcados de modo compreensível pela urgência, com as proposições teóricas consolidadas sobre a mudança de políticas no sentido de sua retração. No primeiro caso, a literatura é incapaz de explicar a variação dos resultados das decisões de “desconstrução” das IPs durante o governo Bolsonaro, pois oferece diagnósticos demasiado gerais de fracasso do modelo da participação no Brasil ou do fim da república instituída com o pacto selado pela Constituição de 1988. No segundo caso, a falta de articulação entre, de um lado, a literatura que pensa a institucionalização da participação e um conjunto de proposições teóricas bem estabelecidas na literatura sobre as formas, circunstâncias e graus da mudança institucional de políticas, e, de outro, os diagnósticos das estratégias e manobras do governo Bolsonaro, estimula a criação de categorias extraordinárias para dar conta do novo. Parte desses diagnósticos desempenharam a função oportuna e politicamente comprometida de alertar mediante denúncia, mas, para tanto, procederam com *ira et studio*. Assim, para contribuir a sanar tais lacunas privilegiamos o diálogo com as proposições da literatura que permitem compreensões finas e processuais, introduzindo ressalvas às limitações próprias de leituras que oferecem diagnósticos ora monocausais sobre as formas, circunstâncias e graus da mudança institucional, ora uniformes — portanto, cognitivamente inócuos — sobre os alcances da desinstitucionalização das IPs.

Argumentamos que as medidas do governo Bolsonaro contra os colegiados nacionais e seus efeitos não são homogêneas e que a compreensão de sua variação requer uma abordagem analítica e empiricamente sensível à lógica da mudança institucional nos subsistemas de políticas em face à mudança na política. Especificamente, sustentamos que o conjunto de medidas contra os conselhos e os efeitos por elas produzidos variam em função de dois fatores: i) a pauta para as políticas dos atores da sociedade civil que ocupam os conselhos como parte de suas estratégias de institucionalização e defesa dessas pautas; ii) a resiliência dos conselhos. Trabalhamos o primeiro fator como um movimento prévio para focar no segundo. A pauta dos conselhos para a respectiva área de política importa, defendemos, porque a estratégia do governo em relação à participação é política, não doutrinária. Em que pesem os discursos contrários ao ativismo do presidente e a caracterização comum na literatura de um governo antiparticipação — respaldada pelas medidas contrárias à participação de atores que outrora incidiam regularmente na política pública —, a gestão Bolsonaro inclui e fomenta o engajamento de atores e movimentos sociais aliados a seu projeto político e que atuam para a institucionalização de suas visões de mundo nas políticas (Almeida, 2021). Além de, na prática e discurso, Bolsonaro conchamar a participação ativa de sua base, mesmo que a partir de outros modelos de participação dissonantes a nossos diapasões analíticos (Scerb, 2021). Nesse sentido, o decreto 9.759 é expressão de uma posição adversa às pautas de determinadas áreas de políticas que desafiam as apostas programáticas e políticas do governo Bolsonaro e à posição dos atores dessas pautas na governabilidade social dos governos do PT (Bezerra 2020), fazendo com que a labor da desinstitucionalização afete desigualmente essas áreas e os respectivos colegiados. Sendo assim, como primeiro passo, propomos analisar os efeitos do decreto considerando a distinção entre as macroáreas de políticas: desenvolvimento econômico e infraestrutura, políticas sociais, direitos humanos e defesas de minorias, e meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Os conselhos das duas últimas macroáreas são marcados por pautas adversas às do governo Bolsonaro.

Por sua vez, assumindo que os alcances da desinstitucionalização podem ser melhor compreendidos à luz do processo de institucionalização da respectiva política (Gurza Lavalle, Caros, Dowbor, Szwako 2019), e em diálogo com a literatura que tem contribuído a entender a variação desses alcances, entendemos que a resiliência dos conselhos é resultado da combinação de duas dimensões: o desenho institucional mais forte ou mais fraco – aqui trabalhado em função da hierarquia normativa do dispositivo que criam os colegiados e definem suas atribuições – e sua inserção mais ou menos central nas respectivas comunidades de políticas (Almeida, 2020; Almeida, Martelli e Coelho, 2021). A resiliência está ligada ao ‘trabalho institucional’ dos atores da sociedade civil e, em termos mais específicos, da comunidade da política que assumiu a IP como locus importante de atuação, influência e deliberação sobre os rumos da política, bem como de inovação e adaptação ao novo contexto adverso (Almeida, 2020). A combinação das duas dimensões permite elaborar uma tipologia que aprimora o conceito de resiliência formulado inicialmente alhures (Almeida 2022) e ordenar os alcances da desinstitucionalização em um *continuum* entre vulnerabilidade e resiliência que corresponde em boa medida com a distribuição do estado dos conselhos nacionais.

Em síntese, a análise nos permite afirmar que os conselhos mais fortemente afetados em seu funcionamento estão relacionados às áreas de políticas em que as agendas defendidas nos colegiados se apresentam de forma contrária à agenda política do governo Bolsonaro, os quais possuem, em grande parte, menor resiliência, considerada em suas duas dimensões. Proporcionalmente, a área do meio ambiente foi mais atingida pela revogação: foram extintos 5 dos 16 colegiados, ou seja, 31%. Os colegiados da área de direitos humanos, por sua vez, sofreram mais alterações: este foi o caso de 11 de um total de 24, ou seja, 45,83%. Por outro lado, a área de política social, onde os colegiados possuem desenho institucional robusto e em que os conselhos se encontram inseridos nas comunidades das políticas, foi a menos afetada. Os resultados descansam em um levantamento sistemático que se propôs abarcar a totalidade de órgãos colegiados em âmbito federal com participação de atores externos ao governo, excluindo aqueles meramente governamentais. Criamos um banco com informações padronizadas para 96 colegiados nacionais, registrando todas as alterações legais e infralegais ocorridas entre 2019 e 2021.

Além desta introdução, o artigo está organizado em mais cinco seções e a conclusão. Na segunda seção, contextualizamos os recentes ataques às IPs até o decreto N. 9.759 de 2019, que anunciou a extinção de centenas de colegiados, e examinamos os diagnósticos oferecidos na literatura. Em seguida, abordamos a literatura de mudanças de políticas que, na tradição do neoinstitucionalismo histórico, tem pensando mudanças de sentido negativo e prestamos atenção ao papel de mecanismos de reforço de políticas que inibem ou enfraquecem o desmantelamento. É nessa seção que articulamos os mecanismos com literatura de participação empíricamente sensível e apresentamos nossa proposta analítica da resiliência de colegiados baseados na força do seu desenho institucional e inserção na de comunidade da política. Na quarta parte apresentamos as nossas escolhas metodológicas e os resultados da análise dos efeitos das medidas de desinstitucionalização de 96 colegiados – decreto N. 9.759 e medidas infralegais do governo Bolsonaro. Aqui, observamos os efeitos em termos de atividade e inatividade, alterações e revogações, levando em consideração as áreas de políticas. A quinta seção, parte do texto explora as quatro possibilidades da proposta analítica centrada na tipologia com base na descrição detalhada de alguns colegiados. As considerações finais sintetizam os achados e apontam suas implicações mais relevantes.

## II. Participação social: do consenso à contestação e seus diagnósticos

Ainda que disputada, a participação esteve inscrita no marco da construção democrática como princípio constitucional (Dagnino 2002); princípio gradualmente regulamentado e consolidado em algumas formas institucionais, destacando-se dentre elas o conselho de políticas públicas. Legalmente instituído na lei 8.142, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), o formato de um órgão colegiado, normalmente paritário, que reúne representantes de governo e da sociedade civil nos diferentes níveis federativos, tornou-se um modelo de referência nas mais diversas áreas de políticas. A criação e/ou manutenção dos conselhos nacionais foi um traço presente em governos com orientações político-ideológicas distintas ao longo dos anos da pós-transição. Os dois presidentes que mais criaram conselhos nacionais foram, respectivamente, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que instituiu 19 conselhos nacionais, e Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que criou 41 (Bezerra, 2020). Muito embora o ápice tenha ocorrido nos governos petistas, cabe destacar o padrão contínuo de expansão e o compromisso de todos os governantes com o tema ao longo de todo o período democrático, acusando uma inflexão somente a partir de 2016. O padrão de expansão contínua também vale para o nível subnacional, onde existe uma verdadeira arquitetura federativa de conselhos. (Gurza Lavalle, 2011).

O novo ciclo em que as IPs se tornaram contenciosas, iniciado no final do primeiro governo de Dilma Rousseff em conflito com o Congresso Nacional em face da proposta de instituir um "Sistema Nacional de Participação", ganhou expressão nítida no poder executivo já durante o impeachment (Avritzer et al., prelo). Na presidência de Michel Temer, antes mesmo de finalizado o impeachment, ministérios foram extintos, seus orçamentos reduzidos e composições e despesas orçamentárias de conselhos foram revistas (Avelino et al., 2017 p. 57). O Decreto 9.076 destituiu o ConCidades da atribuição de convocar a conferência nacional do setor, cuja realização foi adiada por três anos. A composição de alguns conselhos também foi alterada por meio da intervenção presidencial, como foi o caso do Conselho Nacional da Juventude e do Fórum Nacional de Educação. O Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, por sua vez, foi totalmente extinto (Lima, 2020, p. 57). E houve redução abrupta das conferências nacionais: apenas 7 foram realizadas entre 2016 e 2018, comparando com 72 nos governos de Lula e 42 nos da Dilma (Lima, 2020, p. 58 e 51). Nos casos em que a sociedade civil promoveu por sua conta as conferências, elas se tornaram espaços de oposição ao novo governo (Pogrebinschi e Tanscheit, 2017).

A chegada de Jair Messias Bolsonaro ao poder, o primeiro presidente popular de extrema direita no país (Nicolau 2020), representou não apenas uma intensificação na mudança de rota, mas substanciou a inflexão política mais importante do país desde a promulgação da Constituição. O pacto político consagrado na Carta Magna, especialmente os compromissos do Estado com a política social, ambiental, de direitos humanos, com a inclusão socioeconômica e com o fortalecimento da ordem democrática — inclusive o papel da participação — perdeu consenso na classe política e se tornou, ele próprio, contencioso. Além da ampla mudança na estrutura do Estado, extinção, mudança ou fusão de ministérios e órgãos (Lei 13.844/2019), a participação ou, de modo mais preciso, as IPs, também entraram na mira. No primeiro dia de governo, por meio da citada MP 870, Bolsonaro alterou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 2006, paralisando o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e suspendeu, provisoriamente, as atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que foi posteriormente reativado.

Três meses depois, o presidente ensejou selar o destino de todos os colegiados nacionais mediante uma única ação de “desconstrução”: o Decreto N. 9.759 de 11 de abril de 2019. Nele, utilizando-se de denominação a mais ampla possível, decretaram-se extintos todos os colegiados da administração pública federal – direta e indireta –, ou seja, conforme definido ilimitadamente pelo próprio decreto, conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e “qualquer outra denominação dada ao colegiado”. Assim, os conselhos nacionais instituídos por portaria ou decreto restavam extintos, a não ser que enviassem à Casa Civil justificativa para sua permanência até o dia 28 de junho daquele ano. À Casa Civil, subordinada diretamente ao presidente, foi atribuída a competência de deferir ou não as solicitações de permanência.

No mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6121) ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e restringiu os alcances do Decreto resguardando todo e qualquer conselho nacional mencionado em lei, mesmo que sua regulamentação ocorra em norma infralegal. No julgamento da ADI, o STF estabeleceu ainda que seria necessário detalhar por decreto de forma expressa quais seriam os colegiados a serem revogados. O revés fez o presidente mudar os meios, não de intenções, e continuou a investida contra as pautas que, nos colegiados, desafiam as apostas programáticas e políticas do governo, mas desta vez mediante medidas mais sutis de mudança institucional destinadas a limitar o funcionamento dos conselhos pautadas pelas diretrizes do Decreto 9.759 – reduções na composição, número de reuniões, recursos; alterações nas formas de seleção dos conselheiros e do presidente dos conselhos etc. –, bem como editando novos decretos que extinguiram expressamente alguns colegiados (Bezerra, Rodrigues e Romão, 2022). Ainda assim, levantamento inicial com foco nos efeitos do decreto mostra que 446 colegiados foram extintos, incluídos aqueles sem presença da sociedade civil (Farranha, Bataglia e de Paula, 2021).

Diante de giro político tamanho, e atendendo a um sentido de urgência, parte dos diagnósticos iniciais procuraram caracterizar o governo Bolsonaro, alertando para os ataques e suas consequências deletérias, em uma caracterização doutrinária generalista. Não raro, esses diagnósticos iniciais adotaram um tom de denúncia, consoante com o propósito de alertar para a “desconstrução” em curso (Fontes, 2019; Soyer e Barbosa Jr, 2020; Quadros e Mussoi, 2021; Koupak et al. 2021, Bravo e Pelaez, 2020). No trabalho de denúncia, a ideologia de extrema direita ou ultraconservadora do presidente, ou a coalizão de interesses por ele representada, aparecem como fator central que outorga caráter doutrinário à desinstitucionalização da participação e, no mesmo movimento, parece explicá-la por seu caráter intrinsecamente antagônico aos traços definidores do bolsonarismo.

Outro conjunto de diagnósticos, em direção inversa, têm apontado para o fracasso das IPs. Esses diagnósticos ganharam circulação crescente durante e após as Jornadas de Junho de 2013. A expressão extra institucional de conflito significaria, assim, que “a participação [institucionalizada] converteu-se quase em um fim em si mesma” e promoveu apenas um “alargamento restringido” da democracia, reproduzindo diversos vieses e se isolando de amplos setores da sociedade (Bringel, 2013). Em registro semelhante, o fracasso ainda se explicaria pela falta de mecanismos de autorização e *accountability* das IPs e, conseqüentemente, pela reprodução de vícios próprios da representação política tradicional que desembocam na desigualdade na participação (Miguel, 2017). Para Goldfrank e Esquivel (2020), o sistema participativo brasileiro, tal qual o venezuelano, fracassou pois não foi capaz de promover inclusão e implementação de políticas. As razões para o fracasso brasileiro estariam na dinâmica

de participação coletiva e macro, sem conexão com movimentos de base e população, e na baixa efetividade.

Certamente as orientações políticas do governo Bolsonaro constituem um ponto de inflexão, mas diagnosticar os alcances da desinstitucionalização é desafio que não pode ser cabalmente enfrentado declarando a identificação da inflexão — mesmo que concedendo a ela estatuto analítico —, nem caracterizando as propriedades inerentemente antidemocráticas do governo ou sequer diagnosticando a falência em massa das IPs por suas deficiências. Em primeiro lugar, embora a inflexão seja evidente e incontroversa, seus efeitos ocorrem por meio de numerosas mediações, as quais diferem em distintos âmbitos da política e das políticas. Em segundo lugar, a caracterização da natureza e orientação política do governo Bolsonaro tampouco pode informar a compreensão da variação dos efeitos da desinstitucionalização, pois desconsidera tanto a seletividade política das ações de desinstitucionalização quanto às ações e estratégias de atores que disputam defensivamente e ofensivamente o futuro das IPs.

Por fim, as caracterizações de vulto sobre a falência do 'sistema participativo' brasileiro ou do caráter deletério da participação institucionalizada não apenas oferecem ajuda nula para explicar a variação dos efeitos da desinstitucionalização como parecem insensíveis à variação do próprio objeto que se propõem a diagnosticar. Se considerado o caso dos conselhos, a mais numerosa e capilar das IPs no país, a desconstrução do governo Bolsonaro sobre essas instituições ocorre no plano nacional e não afeta diretamente sua operação nos níveis subnacionais. Seus eventuais efeitos indiretos são ainda pouco conhecidos e dezenas de milhares de conselhos municipais se encontram em operação. Para o nível nacional, conforme será visto na seguinte seção, um conjunto de trabalhos empiricamente orientados desafiam diagnósticos de terra arrasada e de fracasso, e são pautados por pesquisas empíricas sobre a “desconstrução” dos conselhos.

### **III. Seletividade política, mudanças de políticas e desinstitucionalização**

Convém avaliar, primeiro, a seletividade política da “desconstrução”, tendo em vista a relação entre alianças, pautas e governabilidade. Na transição e nos anos pós-transição definiram-se projetos específicos em diversas áreas de políticas: na saúde, o SUS, seus princípios e a centralidade da atenção básica; na assistência social, a transformação de seus serviços em política pública nos moldes de um sistema universal (SUAS); no meio ambiente, a proteção e preservação de ecossistemas e biodiversidade. Os conteúdos de políticas setoriais e de políticas de direitos guardam maior ou menor afinidade com diferentes governos e com as relações entre estes e os atores que historicamente construíram essas pautas e os próprios conselhos como instâncias de institucionalização de sua incidência sobre tais políticas (Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako 2019). Assim, a institucionalização da participação não ocorreu em todas as áreas nem com igual densidade nos anos da pós-transição, especialmente, nos mandatos do PT no governo federal. Notadamente, a política econômica e a área de infraestrutura foram mantidas herméticas à incidência da participação social (Pires e Vaz, 2014; Abers e Almeida, 2019) — área, conforme será visto, que não está entre as mais afetadas pelas medidas do governo Bolsonaro.

Para além de uma afinidade ideológica, a ampliação de mecanismos participativos nos governos petistas é, antes de mais nada e do ponto de vista dos desafios de governar, uma escolha política que foi adotada como parte da governabilidade social (Bezerra, 2022). A governabilidade requer — em combinações diversas e mediante estratégias distintas segundo o governo — a produção

de apoios no poder legislativo, a capacidade de coordenação dos entes do pacto federativo (estados e municípios), a produção de consensos em parcelas da cidadania (sociedade) e a articulação com grupos organizados (sociedade civil) (Bezerra, 2020). A adoção de uma governança participativa foi o caminho seguido pelo PT para manter a articulação com os atores da sociedade civil com os quais guardou afinidades políticas históricas nas lutas pela democratização e, durante os anos da pós-transição, nos processos de construção de políticas. Destacam-se especialmente as IPs na área de defesa de direitos de grupos marginalizados e minorias sub-representadas – gênero, raça, LGBTQI+ – e vinculadas a atores coletivos com pautas ambientais e redistributivas na política urbana, segurança alimentar, agroecologia, economia solidária etc. Assim como a estratégia de governabilidade dos governos do PT expressou trajetórias de afinidades políticas com atores que ganharam a possibilidade de incidir em políticas públicas a eles concernentes, a desinstitucionalização promovida pelo governo Bolsonaro, mesmo que implementada de forma atabalhoada, parte de um diagnóstico político claro sobre o papel das IPs na governabilidade social dos governos do PT, especialmente em relação a tores da sociedade civil cujos projetos para as políticas – reforçados pelas IPs – entram em choque com as pautas e prioridades programáticas do governo (Gurza Lavalle e Bezerra, 2022).

As medidas adotadas por Bolsonaro correspondem a uma modalidade específica de mudança institucional, a saber, aquela que decorre de alterações de vulto na coalizão governante, introduzindo mudanças acentuadas quanto às prioridades e orientação das políticas. A distinção é pertinente porque, como será visto nesta seção, a literatura centrada na mudança institucional e seus mecanismos endógenos e incrementais apresenta limitações para informar a compreensão de aspectos relevantes de mudanças de políticas (*policy change*) como aquelas que nos ocupam aqui<sup>5</sup>. De fato, “com notáveis exceções (...) a direção precisa e magnitude da mudança de políticas tende a não ser sistematicamente considerada, e muito menos aferida” (Jordan, Green-Pedersen e Turnpenny, 2012: 5). Não é a primeira vez, todavia, que eleições dão lugar a reorientações político-ideológicas de grande magnitude, e a literatura que tem se debruçado sobre mudanças nas políticas de sentido negativo – marcada pelo uso do prefixo “des” – mostra que, mesmo nesses casos, os alcances das mudanças não ocorrem de modo desimpedido, mas constrangido por custos, benefícios e pela operação de mecanismos conhecidos de mudança institucional que, amiúde, diferem daqueles que operaram na fase de expansão (“positiva”) da política. Propomos aqui que a desinstitucionalização ganha maior inteligibilidade à luz dos processos de institucionalização da respectiva política, especialmente quando a questão de interesse é sua resiliência.

Dois conjuntos de mecanismos são centrais na literatura voltada à retração de políticas públicas: aqueles com efeitos de reforço (*policy feedback mechanisms*), em que os benefícios produzidos geram atores interessados na sua preservação; e os mecanismos de força institucional, em que constrangimentos institucionais restringem o espaço de mudança possível e afetam os custos de levá-la a cabo. Nos anos 1990, se debruçando sobre a década de auge das políticas neoliberais de ajuste estrutural e retração do Estado, iniciadas com os governos Thatcher e Reagan, a literatura de retração (*retrenchment*) ou desmantelamento de políticas (*policy dismantling*) diagnosticou que as reformas tinham ficado muito aquém das intenções e discursos (Pierson,

---

<sup>5</sup> A literatura de mudanças institucionais aborda, ainda que não exclusivamente, as mudanças nas políticas (*policy change*). Estas, por sua vez, são contempladas por um conjunto diverso de abordagens, dentro do qual se encontram a de equilíbrio pontuado, coalizão de defesa, difusão de políticas, inovação disruptiva, governança de multinível, entre outras (Cerna, 2013)

1994). Independente da acurácia do diagnóstico sobre a resiliências das políticas sociais do Estado bem-estar, cujos pressupostos conceituais e escolhas metodológicas foram debatidos amplamente (Green-Pedersen, 2002; Starke, 2006; Bauer, Green-Pedersen e Turnpenny, 2012), essa literatura mostrou que tais políticas criam grupos organizados, novos consumidores ou beneficiários, novos provedores, todos eles com interesses concentrados, impondo custos políticos aos atores empenhados em retrai-las (Pierson 1996). Os custos da mudança levariam à adoção de estratégias políticas de evitação da culpa ou desresponsabilização (*blame avoidance*), fazendo com que a lógica política de expansão do Estado de bem-estar fosse distinta daquela de sua retração (*'new welfare politics'*). Esse é o argumento central do trabalho seminal de Pierson.

O argumento sobre os mecanismos de políticas com efeitos de reforço permaneceu em pé, e os desdobramentos mais recentes da literatura de desmantelamento de políticas têm avançado ampliando as políticas estudadas para além daquelas da área social e com caráter redistributivo, sofisticando a compreensão das estratégias utilizadas para evitar custos políticos e caracterizando as circunstâncias que levam políticos a optar pelo desmantelamento de políticas (Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Heritier, 2012). As circunstâncias envolvem jogos complexos de custos e benefícios estimados pelos incumbentes que promovem o desmantelamento – e do caráter opcional ou forçado dessa escolha –, cujo resultado condiciona a estratégia política mais conveniente.

Os mecanismos de força institucional também são centrais na definição das possibilidades de mudança institucional e, de modo mais específico, de desmantelamento de políticas. Constrangimentos institucionais – regras e a maior ou menor possibilidade de interpretá-las – aliados à presença de defensores do status quo com maior ou menor poder de veto ajudam a explicar os tipos de mudança institucional e os desiguais resultados das reformas de políticas visadas (Mahoney e Thelen, 2010; Immergut, 1992; Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Heritier, 2012). Ao mesmo tempo, a consideração das preferências dos atores e seus cálculos de custos e benefícios, por definição inseridos em contextos dinâmicos e configurações institucionais específicas, também são fatores que explicam as distintas estratégias de desmantelamento (Bauer e Knill, 2012).

Atualmente, a ascensão de governos de extrema direita em diversas democracias reacendeu o interesse em mudanças de sentido negativo e, na literatura de políticas públicas, abriu uma agenda de pesquisa acerca dos efeitos de governos populistas sobre a administração e suas burocracias, bem como da reação destas perante as novas políticas e as estratégias de sua implementação (Bauer, Peters, Yesilkagit e Becker, 2021). Por motivo óbvios, a produção no país partilha desse interesse e os primeiros estudos sistemáticos já começaram a circular: analisando as estratégias de desmonte, Arretche (2022) mostra que quanto mais distribuída a autoridade responsável pela definição e fiscalização da política, mais difícil para o Executivo impulsionar a mudança visada unilateralmente; por sua vez, examinando os efeitos de controle do governo Bolsonaro sobre a burocracia dos diferentes ministérios, Lotta e colegas (2022) diagnosticam e conceituam os mecanismos de opressão. Os estudos sobre IPs, é claro, não são exceção e também partilham desse interesse.

Porém, tanto os desdobramentos dessas literaturas e suas contribuições sobre os mecanismos de mudança incremental endógena – bem como dos tipos de agentes que as promovem – são pouco informativos em casos em que a questão é sobre quais os fatores associados à desigual resiliência de políticas do mesmo tipo, uma vez que a opção de desmantelá-las foi tomada e implementada. A questão é mais próxima das contribuições seminais de Pierson sobre mecanismos de políticas com efeitos de reforço e de mecanismos de força institucional.

Neste artigo não objetivamos classificar tipos de mudança ou os atores que tentam implementá-los; antes, nos ocupamos da compreensão dos efeitos do Decreto sobre os colegiados federais em termos de sua desinstitucionalização e de sua maior ou menor resiliência. Primeiro, a posição e recursos de atores interessados em defender um determinado conselho e em condições efetivas de fazê-lo são expressão do processo de institucionalização da respectiva política, isto é, dos processos de interação socioestatal que, eventualmente, definiram feições relevantes da política – inclusive o papel dos conselhos e de outros encaixes nela (Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor, Szwako 2019). Igualmente, a institucionalização define a relação entre a política e os projetos que a disputam na correspondente comunidade de políticas (Abers e Almeida, 2019; Dagnino, 2002). Assim, desinstitucionalização e institucionalização guardam um vínculo: a segunda condiciona a forma como ocorre a primeira. Em segundo lugar, a resiliência institucional coloca uma questão distinta à da mudança institucional, em conexão direta com o sentido negativo (desinstitucionalização) do fenômeno observado. Partimos da definição de resiliência institucional apresentada por Almeida (2020), que acentua o ‘trabalho institucional’ dos atores da sociedade civil não para *mudar*, mas para *manter* as IPs como lócus de atuação, influência e deliberação sobre os rumos da política, bem como para inovar e adaptar-se ao novo contexto adverso.

A relação entre desinstitucionalização/institucionalização e resiliência é mediada por mecanismos de força institucional e de políticas com efeitos de reforço que, embora em níveis analíticos distintos, ganham formulação específica na literatura sobre IPs. Nela, os mecanismos de políticas ganham concreção em caracterizações ricas sobre a inserção dos conselhos nas respectivas comunidades e os mecanismos de força institucional recebem tratamento se avaliando aspectos do seu desenho.

O desenho institucional tem sido apontado largamente na literatura nacional e internacional como fator central para compreensão das IPs – e de espaços de participação menos formalizados –, especialmente quanto a sua força institucional, grau ou nível de institucionalização e efetividade (Fung e Wright, 2003; Chambers, 2005; Rosenberg, 2005; Faria, 2007; Faria e Ribeiro, 2010; Mayka, 2019). Embora se trate de uma inovação democrática participativa que não costuma estar associada a desenhos institucionais fortes nem a ser pensada como exemplos de ‘força institucional’, a variação na resiliência dos conselhos mostra que, em termos gerais, as mudanças em curso não constituem um caso de ‘fraqueza institucional’ em que as instituições criadas por processos constituintes e governos anteriores são substituídas em pacote ou de maneira seriada (Levitsky e Murillo, 2013). Antes, mecanismos mais sutis de mudança institucional entram em jogo. As pesquisas até o momento apontam que não houve solução uniforme ou extinção maciça dos conselhos pelo Decreto 9.759 (Bezerra, Rodrigues, Romão, prelo), atentando para a necessidade de análises finas capazes de iluminar os distintos aspectos do desenho institucional que colaboram para a desinstitucionalização. Nelas são destacados aspectos do desenho que parecem afetar a resiliência das IPs: caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos (Morais, Silva, and Frota 2021); presença ou não de designação orçamentária específica; existência ou não de equipe de apoio técnico com funcionários exclusivos lotados nos conselhos para apoiar o trabalho dos conselheiros (Avelino, Alencar e Costa, 2017) ou, em outros termos, autonomia financeira e administrativa (Almeida, 2020); especificação institucional ou definição de prerrogativas claras quanto à sua autoridade e raio de incidência sobre as políticas e da previsão de sanções em caso de descumprimento (Martelli, Almeida, Coelho, prelo; Gurza Lavalle, Guicheney, Vello 2021); caráter da presidência – eleita ou nomeada – e da paridade ou sobrerrepresentação da sociedade civil, bem como das regras que permitem o controle da pauta (Almeida, 2020).

No que tange aos *policy mechanisms*, a inserção dos conselhos nas respectivas comunidades de políticas tem sido apontada como fator que afeta a resiliência. Certamente, se fosse pelos custos associados a *constituencies* eleitorais – importantes na literatura de *retrenchment* (Brooks e Manza, 2006) –, as IPs teriam sido extintas sem dificuldade, haja vista o baixo custo eleitoral da extinção de um modelo participativo mais conhecido pela sociedade civil e movimentos sociais do que pela população, bem como os eventuais efeitos de natureza indireta e de difícil rastreamento das consequências de sua desinstitucionalização no bem-estar das pessoas. Contudo, a burocracia setorial e outros atores institucionais, as organizações da sociedade civil e demais atores coletivos podem e estão investindo na sua defesa (Bezerra, Rodrigues, Romão, prelo; Martelli, Almeida, Coelho, prelo; Direito, 2021; Almeida, 2020). Os estudos mostram que, em certas áreas, as comunidades lutaram ao longo dos anos para a constituição de sistemas de políticas públicas munidos de suas próprias IPs, compartilhando certas noções comuns do papel da participação (Côrtes, 2006, 2015; Gutierrez, 2019); também mostraram que o grau de consenso em relação aos princípios e projetos que orientam a política muda entre comunidades (Romão, Gurza Lavalle e Zaremborg, 2017; Abers e Almeida, 2019), sendo que nos casos de forte consenso, como na saúde, as comunidades conseguiram definir de modo duradouro o arcabouço institucional da política em seu conjunto – inclusive nos âmbitos do ensino e da profissionalização –, atravessando diferentes coalizões governamentais (Dowbor, 2018) e adotaram o Conselho como instância de controle na operação da própria política (Almeida, 2020). Conforme mostrado por Almeida, Martelli e Coelho (no prelo): “as mudanças em curso [desmonte] resultam do lugar mais ou menos central ocupado pelas IPs nas estratégias de ação de suas respectivas comunidades de políticas”. Ainda, as comunidades também podem mobilizar repertórios e recursos, contenciosos ou não, uma vez que um contexto ameaçador pode ser visto como uma oportunidade política para defesa de agendas, o que torna o processo de desinstitucionalização menos previsível e linear (Abers, Rossi, and von Bülow 2021).

Considerando tais fatores, desenvolvemos um modelo analítico para ordenar as possibilidades de resiliência de um determinado conselho. A primeira dimensão é a do **desenho institucional**, que pode ser forte ou fraco. Conceitualmente, a variação se dá conforme o conselho esteja mais bem inserido no funcionamento regular da política da área à que diz respeito (Gurza Lavalle, Guichenev, Bezerra, no prelo). Conselhos previstos em lei, com atribuições bem definidas e com gestão de recursos orçamentários são exemplos de conselhos com desenho institucional forte. Por sua vez, conselhos previstos apenas em decretos e sem atribuições bem definidas (ou definidas somente em normas infralegais) são exemplos de conselhos com desenho institucional fraco. Para esta análise, que contempla quase uma centena de colegiados – a maioria dos quais, conselhos –, operacionalizamos o fator em variáveis sobre a hierarquia normativa dos instrumentos legais e infralegais de criação e regulação das atribuições e funcionamento dos conselhos.

A escolha tem limitações e vantagens: inexistente informação disponível para caracterizar outros aspectos ou dimensões significativas do desenho institucional para os 96 colegiados nacionais examinados, mas a hierarquia normativa dos instrumentos utilizados para a criação e regulação de conselhos é claramente relevante para avaliar os efeitos do Decreto. Dois princípios jurídicos se aplicam de forma ampla neste caso: o da hierarquia das normas, segundo o qual norma inferior não pode alterar norma superior, e o da prevalência da lei especial sobre a lei genérica. A hierarquia das normas estabelece que a Constituição está acima das leis, que por sua vez estão acima de decretos. Estes últimos são editados unilateralmente pelo chefe do Executivo e não podem alterar uma lei, que foi discutida e votada no Congresso. Por sua vez, no que tange à especialidade, o Decreto 9.759 é uma norma genérica, pois se pretende aplicável para um

número indefinido de órgãos colegiados. Já os decretos editados para cada conselho são considerados específicos.

A segunda dimensão diz respeito à sua **inserção em comunidades de políticas**. Entendemos aqui o conceito de comunidade de política na acepção mais clássica do termo: como um conjunto limitado e relativamente estável de membros que interagem intensamente entre si e compartilham os mesmos valores e visão sobre quais deveriam ser os resultados da política setorial (Rhodes, 2006, p. 427) A centralidade que o conselho ocupa para uma dada comunidade ou algumas comunidades existentes num dado setor de política pública remete tanto ao papel por ele desempenhado na trajetória de institucionalização socioestatal da política quanto ao grau de legitimidade conferido àquela IP face a outras alternativas de atuação institucional e extra-institucional dos atores da sociedade civil que pertencem a essa comunidade. Caso a sociedade civil confira uma maior centralidade, a expectativa é que haja uma maior disputa em torno do conselho e que isso aumente sua resiliência, se mantendo em atividade. Já quando o conselho não é visto como um espaço relevante de disputa, seu esvaziamento em um ambiente politicamente hostil parece mais provável, diminuindo sua resiliência. Inexiste conhecimento acumulado para caracterizar os diversos aspectos ou dimensões que permitem compreender o papel dos conselhos para determinadas comunidades de políticas. De fato, a maioria dos 96 conselhos nacionais sequer foram pesquisados pela literatura especializada. Contudo, assumimos que a centralidade implica que, na trajetória de institucionalização socioestatal da política, o conselho importa para os interesses e pautas dos atores da comunidade e que ocupa um lugar nas suas estratégias para fazer frente às contingências da política e às estratégias dos demais atores do campo. Assim, definir se o conselho é ou não central para uma comunidade é relevante para prever a disposição dos atores a agir defensivamente ante as medidas de desinstitucionalização. A definição, neste caso, descansa na literatura e em um tratamento qualitativo de casos selecionados.

Combinadas, as duas dimensões produzem uma combinação de possibilidades de resiliência e não resiliência composta por quatro tipos, aqui empregada para conselhos e outros colegiados nacionais, mas, em princípio, aplicável a outras IPs:

- A. **Vulnerável** (*desenho institucional fraco + baixa inserção na comunidade de política*): esperamos que neste tipo se encontrem conselhos que foram efetivamente revogados pelo Decreto 9.759 ou, ainda, conselhos que permaneceram inativos. Em ambos os casos há baixa inserção na comunidade de política, o que, assumimos, faz que exista pouca disputa em torno de suas atribuições e funções ou que a disputa de interesses relevantes ocorra em outro lócus.
- B. **Resiliente** (*desenho institucional forte + alta inserção em comunidade de política*): esperamos que no tipo sejam agrupados conselhos que não foram afetados pelo Decreto 9.759 e nem por outras medidas de desinstitucionalização, e que permaneceram em funcionamento, sem qualquer alteração legal.
- C. **Frágil inserido** (*desenho institucional fraco + alta inserção em comunidade de política*): esperamos que conselhos que possuem desenho institucional fraco, em geral previstos apenas em decreto ou ato normativo inferior, mas estão fortemente inseridos em uma ou mais comunidades de política, permaneçam ativos, mesmo tendo sido alterados. Nesse caso, a comunidade de política continua a disputar o conselho, ainda que para o questionamento da legitimidade das alterações na sua composição e funcionamento.
- D. **Formal inerte** (*desenho institucional forte + baixa inserção em comunidade de política*): finalmente, esperamos que conselhos previstos em lei, portanto, não afetados pelo

Decreto 9.759, mas em que inexistente comunidade de política ou em que tal comunidade concedeu historicamente prioridade a outras formas de incidência na respectiva política – por exemplo, ocupando cargos na pasta do setor ou em órgãos da administração pública federal indireta –, permaneçam inativos, mesmo se eventualmente foram alterados.

Convém reiterar que há mais de um motivo pelo qual um conselho pode se encontrar baixamente inserido em comunidades de política; notadamente, os atores principais dessa comunidade foram deslocados para fora do colegiado, esses atores optaram por investir suas energias em outras frentes que não o colegiado ou inexistente propriamente uma comunidade da respectiva política. Seja como for, em termos gerais, como os atores envolvidos em uma política pública concedem um caráter secundário ao conselho, ele não é uma espaço de incidência sobre a política, nem uma instância que seja disputada, tornando desnecessárias medidas mais sutis de desinstitucionalização – isto é, posteriores ao Decreto.

**Tabela 1 - Tipologia de Resiliência das IPs**

	<b>Baixa inserção na comunidade</b>	<b>Alta inserção na comunidade</b>
<b>Desenho institucional fraco</b>	Vulnerável	Frágil Inserido
<b>Desenho institucional forte</b>	Formal inerte	Resiliente

A tipologia é de índole conceitual (lógica ou dedutiva), o que traz consigo implicações que convém explicitar. Nelas, diferentemente daquelas de natureza descritiva ou frequentista, propõem-se covariações conceituais, indicando que duas dimensões analíticas covariam, e os tipos organizam a combinação das possibilidades lógicas da variação. A tipologia proposta é, então, um recurso heurístico que concede prioridade à teoria ou à explicitação analítica de relações lógicas; portanto, não esgota as possibilidades empíricas que explicam em cada caso a vulnerabilidade ou resiliência ante as medidas de desinstitucionalização pelas quais passaram os colegiados nacionais. Tampouco exaure os mecanismos que podem operar para produzir variações outras ou com maiores nuances quanto aos efeitos dessas medidas. Ademais, importa reiterar, tanto o desenho institucional quanto a inserção nas comunidades de política são multidimensionais, e aqui consideramos apenas a face mais formal do primeiro fator – criação e regulação por lei ou por norma infralegal –, e a face agêntica do segundo, sintetizada na centralidade dos conselhos na respectiva comunidade de política. Essa estratégia de redução nos permite lidar com um número amplo de casos (96 colegiados) e apresentar um diagnóstico

empírico abrangente analiticamente orientado sobre as medidas de desinstitucionalização, a variação de seus alcances e as possibilidades de resiliência dos conselhos.

Por fim, cabe explicitar o que entendemos por medidas de desinstitucionalização dos conselhos, que excedem o Decreto 9.759. O Decreto foi a primeira e única investida geral ou abrangente do governo Bolsonaro visando a extinção por revogação de mais de 700 colegiados – segundo as cifras oficiais que justificaram o Decreto. Conforme abordado na seção anterior, uma liminar do STF limitou os efeitos revogatórios do Decreto. Em consequência, o Executivo foi introduzindo mudanças administrativas por sucessivos decretos e portarias, alterando em sentido restritivo as condições de trabalho dos conselhos, sua representação e composição, a regularidade de suas reuniões. Assim, apesar das medidas abruptas ensejadas pelo Decreto, as mudanças efetivamente ocorridas na maioria dos conselhos, com exceção daqueles revogados, foram sendo realizadas de maneira incremental; isto é, estratégia de "desconstrução" lançou mão de mecanismos descritos na literatura de mudança institucional incremental e endógena (Mahoney e Thelen, 2010). Assim, as medidas de desinstitucionalização incluem aqui o conjunto de atos normativos de diversa hierarquia visando efeitos restritivos ou de anulação do papel dos conselhos nas respectivas políticas.

#### **IV. Desinstitucionalização: entre a resiliência e a vulnerabilidade**

##### *Escolhas Metodológicas*

Para fins de análise empírica dos efeitos do Decreto 9.759, construímos um banco de bases legais, que sistematiza informação jurídica oficial para as diferentes áreas de política. Nossos esforços na elaboração do banco foram no sentido de cobrir informações que pudessem evidenciar os limites jurídico-institucionais: entender o que estava regulado por lei e o que estava regulado por decreto; quando haviam ocorrido tais alterações; qual a relação das alterações legais observadas com as diretrizes gerais estabelecidas pelo Decreto.

Partimos de levantamentos já existentes (Brasil, 2014; Bezerra 2020), ampliamos o número de colegiados analisados e detalhamos a classe de regulação normativa (lei ou decreto) e suas alterações, destacando aquelas ocorridas após 2019 e até 2020. Entre aqueles com alterações, analisamos se elas implicaram mudança na temática do conselho, nas competências, na composição – número total de conselheiros e proporção governo/sociedade civil – e na frequência de reuniões formalmente previstas. No caso da composição e da frequência de reuniões, se trata de limitações que foram estabelecidas de forma genérica pelo Decreto e posteriormente reproduzidas em decretos editados para conselhos específicos. Finalmente, também buscamos informações sobre a realização efetiva de reuniões pelos conselhos com base na existência de registros e atas relativas ao ano de 2020. Todas essas informações foram coletadas mediante buscas nas seguintes fontes: diário oficial da união, portarias, leis e decretos; sites oficiais de governo; site do Supremo Tribunal Federal com inteiro teor das decisões; e solicitações de informação por meio da Lei de Acesso à Informação. Estão incluídos no levantamento principalmente conselhos, mas também comissões, comitês, fóruns e qualquer outra nomenclatura oficialmente utilizada para um órgão colegiado, excluindo aqueles meramente governamentais.

O banco apresenta informações padronizadas para todos os 96 colegiados observados, contendo lei e/ou decreto de criação e alterações legais realizadas antes e durante os dois primeiros anos do Governo Bolsonaro (2019-2020). Com base nessas informações, criamos diferentes variáveis de interesse tais como área de política, se o colegiado segue em atividade e se ocorreram alterações legais recentes. O cruzamento das diversas informações devidamente classificadas proporciona uma visão sistemática de como os colegiados foram alterados, com especial atenção para o período Bolsonaro. Cabe ressaltar que, como as variáveis dependentes foram construídas com base em documentos oficiais (atas de reuniões, portarias, decretos, etc.), o banco não contempla detalhes do funcionamento interno dos conselhos ou do papel desempenhado por atores específicos e, por conseguinte, não pode iluminar os efeitos da desinstitucionalização sobre aspectos qualitativos de seu funcionamento. Tampouco oferece informações sobre as comunidades políticas e não permite operacionalizar a maior ou menor centralidade dos colegiados nas suas estratégias. A produção dessa informação exigiria outra estratégia metodológica. Nesse sentido, nossa análise privilegia uma das dimensões da tipologia de resiliência – desenho institucional – e foca em uma caracterização qualitativa de casos selecionados se valendo de estudos disponíveis na literatura para extrair elementos relativos à segunda dimensão – inserção nas comunidades da respectiva política.

A partir dessas informações, criamos três classificações de status:

1) **Status normativo:** indica se o colegiado sofreu alguma alteração legal a partir de 2019, podendo ser 'sem alterações', 'com alterações' ou 'revogado'. Para as duas últimas classificações, vale destacar que apenas decretos foram alterados. Há dois casos de conselhos previstos em lei que foram revogados e não foi verificado caso de lei que tenha tramitado no Congresso alterando um órgão colegiado.

2) **Status de atividade:** indica se o colegiado realizou alguma reunião no ano de 2020. Para aqueles nos quais não foi encontrado nenhum registro de atividade neste ano, aplicou-se a classificação de "inativo". Se pelo menos uma reunião foi registrada no período, ele foi descrito como "ativo". Nesse sentido, o critério é mais exigente para a inatividade, podendo haver casos de conselhos classificados como ativos com baixa atividade. Porém, tal critério foi considerado mais seguro pela existência de conselhos que legalmente preveem reuniões apenas uma ou duas vezes ao ano.

3) **Macroárea:** indica a classificação dos colegiados conforme macroárea de política pública, de acordo com as seguintes categorias: (1) Desenvolvimento econômico e infraestrutura; (2) Direitos humanos e defesa de direitos; (3) Políticas sociais; (4) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; (5) Transparência e informação; (6) Segurança e justiça; (7) Outros. Esta classificação foi desenvolvida a partir da proposta de Pires e Vaz (2014) e ajustada a partir da sua aderência ou não aos casos empíricos.

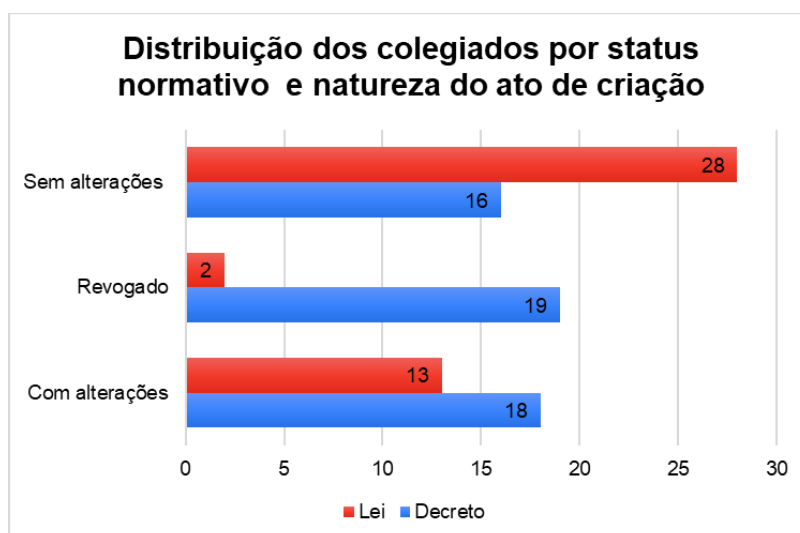
### *Resultados*

Dentre os colegiados que sofreram alterações legais, verificamos que aqueles que possuem previsão em lei e, portanto, não podem ser alterados por ato unilateral do Presidente, foram os menos alterados. O Gráfico 1 mostra que dos 43 colegiados constituídos por lei, 28 se mantiveram sem alterações. Já dos 53 criados por decreto, apenas 16 se mantiveram sem alterações, o que demonstra que, de modo geral, é mais simples alterar conselhos sem previsão legal.

A criação por lei é um forte freio para a revogação, havendo apenas dois casos de conselhos previstos em lei que foram revogados, já que isso também exige a edição de nova lei, como foram os casos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), que foram excluídos das respectivas leis por meio da MP 870 convertida na Lei 13.844/2019.

Porém, embora a constituição por lei garanta maiores defesas contra as alterações, isso por si só não impede a ocorrência destas, visto que, muitas vezes, a lei apenas prevê o Conselho, mas o seu detalhamento (composição, membros, reuniões) é definido por meio de decreto ou portaria, permitindo que seu funcionamento seja alterado por decreto — mesmo tendo sido criado por lei. Desse modo, é possível afirmar que o desenho institucional dos colegiados, aqui analisado pelo tipo legal, representa um limite institucional relativo contra as investidas de desinstitucionalização.

**Gráfico 1 - Distribuição dos colegiados por status normativo e natureza do ato de criação**



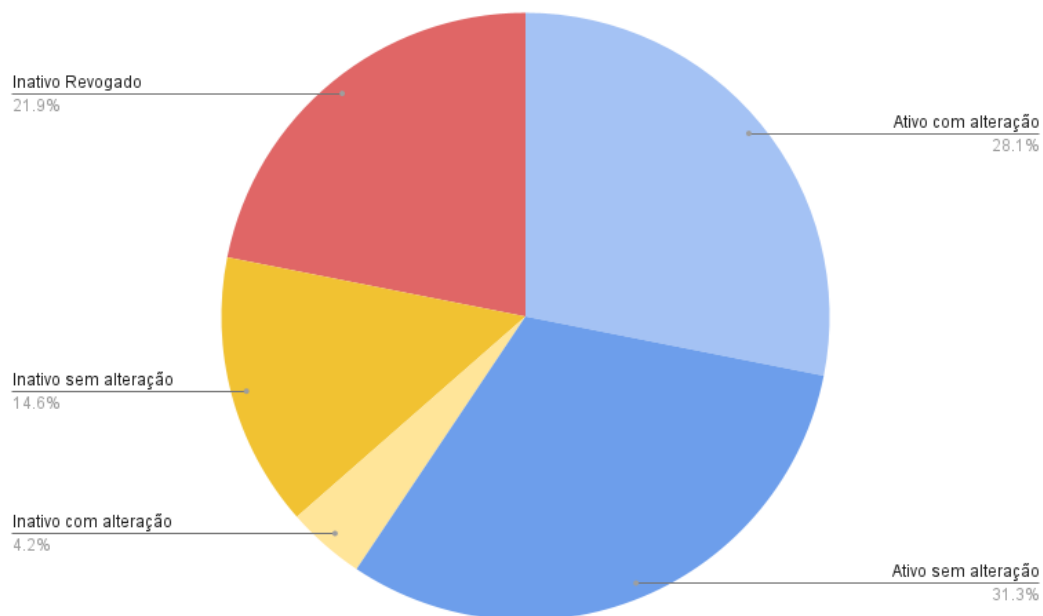
Fonte: elaboração própria.

Já o quadro geral da distribuição dos 96 conselhos levantados, apresentado no Gráfico 2, mostra a agregação do cruzamento entre as categorias status de atividade (ativos ou inativos) e o status normativo (revogado, com ou sem alteração). Dela extraímos 5 agrupações: ativo com alteração, ativo sem alteração, inativo com alteração, inativo sem alteração e inativo revogado.

Analisando pelo ângulo da atividade, apenas 57 conselhos (59%) foram categorizados como ativos. Os 39 colegiados restantes, ou seja 41% do total, estavam inativos, seja pelo fato de terem sido expressamente revogados, sem posterior recriação, que corresponde a 21 casos, ou ainda pelo fato de não terem produzido registro de atividade ao longo de mais do ano de 2020.

Já pelo ângulo das alterações normativas, verifica-se que apenas 31,3% dos 96 conselhos existentes mantiveram seu funcionamento sem alterações formais durante o governo Bolsonaro, isto é, apenas o tipo "ativo sem alterações". Todos os demais foram afetados, seja pela revogação direta, por alterações legais que implicaram na redução de seu funcionamento ou, ainda, pela inação.

**Gráfico 2 - Distribuição de Conselhos pelo cruzamento de status de atividade e status normativo**



Fonte: elaboração própria.

A seguir detalhamos cada uma das categorias, para compreender melhor o que cada uma delas abrange.

### **Colegiados Inativos**

#### *- Sem alterações*

Há 14 casos nesta classificação, sendo que a maior parte deles encontrava-se já inativa antes de 2019 (Gráfico 3). Embora o critério de corte tenha sido a ausência de reuniões no ano de 2020, a maior parte corresponde a conselhos em que é difícil encontrar qualquer registro de atividade. Do total, apenas 2 realizaram reunião em 2019; os demais estão inativos há mais tempo, sendo que, de modo geral, não é evidente neste ponto a atuação do governo Bolsonaro. A inatividade parece estar relacionada a processos específicos da política setorial. Há, todavia, duas exceções, casos de não instituição de conselhos cujas leis foram aprovadas no período 2019-2021: o Conselho Nacional de Irrigação e o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco), previsto pela Lei 13.019 do Marco Civil das Organizações da Sociedade Civil. Vale reiterar que a informação foi coletada por meio de busca em site oficial, no Diário Oficial da União e, ainda, mediante Lei de Acesso à informação. Na maior parte dos casos, todavia, os próprios órgãos informam sobre a ausência de reuniões por períodos prolongados.

#### *- Com alterações*

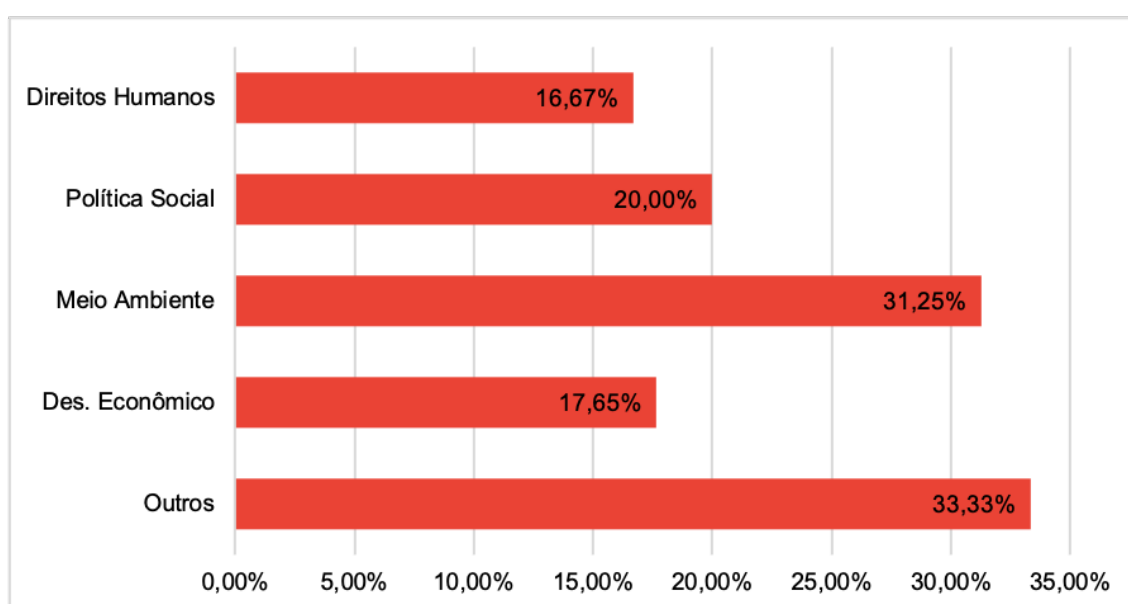
Há apenas 4 casos nesta classificação, sendo possível especular que a inatividade seja transitória, uma vez que o próprio governo atuou para alterar a sua regulamentação, o que em si enseja a existência de algum grau de atividade. O caso do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é emblemático: deixou de ter membros da Sociedade Civil para se tornar um Conselho estritamente governamental, composto por apenas 5 membros, frente aos 17 que eram previstos anteriormente, com uma proporção da sociedade civil superior à do governo. O FNMA é alvo do governo Bolsonaro desde o início de seu mandato, sendo que do montante autorizado no Fundo, desde 2019, nenhum recurso foi executado em ações finalísticas até o final de 2021. Os poucos recursos vêm sendo alocados em órgãos para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e Teto dos Gastos.

- *Revogados*

Nesta categoria se pode depreender de forma mais direta a ação governamental voltada para a “desconstrução” de certas políticas públicas, afetando mais fortemente aqueles colegiados com maior fragilidade em seu desenho institucional ou cuja agenda política se encontra em maior confronto com a agenda governamental.

Considerando por área de política, e embora todas tenham sido afetadas, proporcionalmente a do meio ambiente foi mais atingida pela revogação. Foram revogados 5 dos 16 colegiados, ou seja, 31%. A área residual classificada como ‘outros’ também foi bastante afetada por envolver colegiados dispersos em áreas que são pouco afeitas à participação e, no geral, baixamente institucionalizados. Ela abarca colegiados tão diferentes como o Conselho de Representantes do Brasil no Exterior ou o Comitê de Articulação Federativa. Neste caso, o volume proporcional de revogações parece mais relacionado à dispersão e fragilidade institucional do que à agenda neles defendida.

**Gráfico 3 - Proporção de colegiados inativos revogados por área de política pública**



Fonte: elaboração própria.

## Colegiados Ativos

- Com alterações

Outra classificação em que a ação governamental voltada à desinstitucionalização é mais evidente é esta que registra alterações em conselhos ativos (Gráfico 4). A maior parte dos novos decretos específicos segue as diretrizes estabelecidas pelo decreto 9.759/2019 e, de modo geral, implicou em:

- a. Diminuição e limitação do **número de membros** dos colegiados (artigo 6º, inciso V: máximo 7 membros).
- b. **Limitações para realização de reuniões:** videoconferência para membros de fora do DF (art., 6, II e III), limitadas a duas horas (art. 4, parágrafo único), com redução da frequência de reuniões realizadas;
- c. **Limitações à criação de subcolegiados** (GTs, comissões, câmaras): número máximo de subcolegiados fixo, e sempre de caráter temporário.

Os colegiados da área de direitos humanos sofreram mais alterações: este foi o caso de 11 de um total de 24, ou seja, 45,83%. Conforme mostram Bezerra, Rodrigues e Romão (no prelo), sob a alegação de uniformizar a regulação de colegiados, essas alterações na verdade enfraquecem seu o funcionamento, pois ao reduzir a diversidade da sociedade civil, limitar as reuniões presenciais – privilegiando as virtuais – e reduzir os grupos temáticos, a possibilidade de discussão plural e aprofundada de uma determinada pauta se reduz drasticamente.

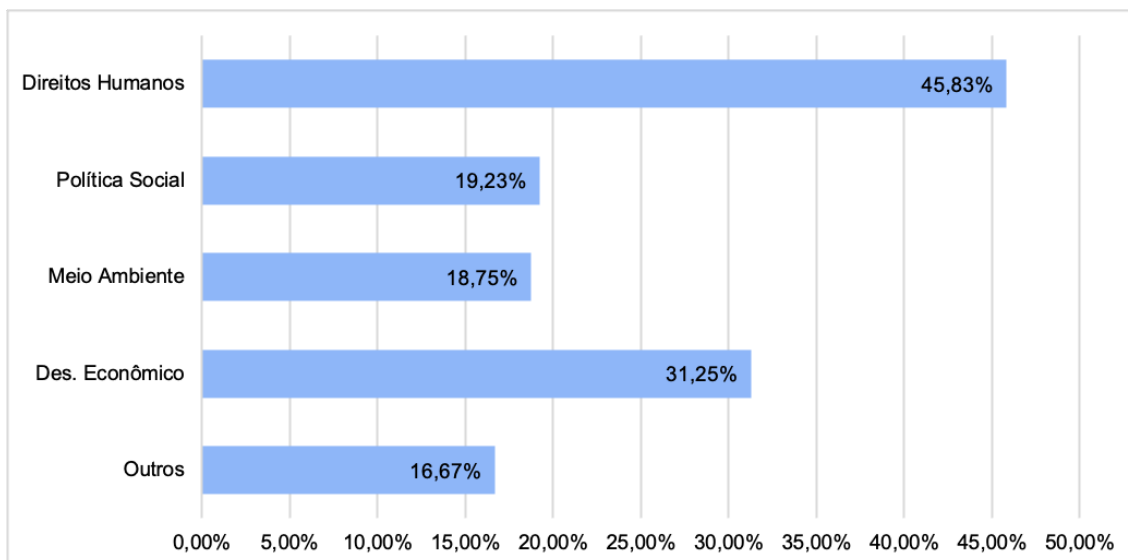
A área de direitos humanos é também a mais fragilidade em termos de garantias legais: 16 dos 25 colegiados foram constituídos por decreto, portaria ou resolução, enquanto nas outras áreas aqui analisadas prevaleceu a distribuição igual entre os colegiados estabelecidos por lei ou por uma disposições infralegais – mais fracas (ver Gráfico 1).

A área de desenvolvimento econômico e infraestrutura também foi relativamente bastante alterada. Porém, ao compararmos no detalhe o tipo de alteração sofrido, pode-se verificar que de, modo geral, os conselhos alterados mantiveram uma proporção semelhante de membros tanto do governo como da sociedade civil, assim como mantiveram um número semelhante de reuniões, sem alterações significativas em suas competências. Assim, as alterações parecem ter sido uma mera adequação normativa às exigências formais do Decreto 9.759/2019.

O mesmo não pode ser dito dos conselhos da área de Direitos Humanos em que houve uma drástica redução na composição na maioria dos colegiados, chegando-se a casos extremos como o do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), que foi reduzido de 30 para apenas 7 membros, sendo 4 do governo e 3 da sociedade civil. Ademais, sofreu alterações nas suas competências e no seu nome, mudado para Conselho de Combate a Discriminação, visando excluir qualquer alusão à temática LGBT. Isto é, nesse caso houve tanto um esvaziamento da representatividade do conselho quanto um

apagamento de sua pauta.

**Gráfico 4 - Proporção de colegiados ativos com alterações por área de política pública**

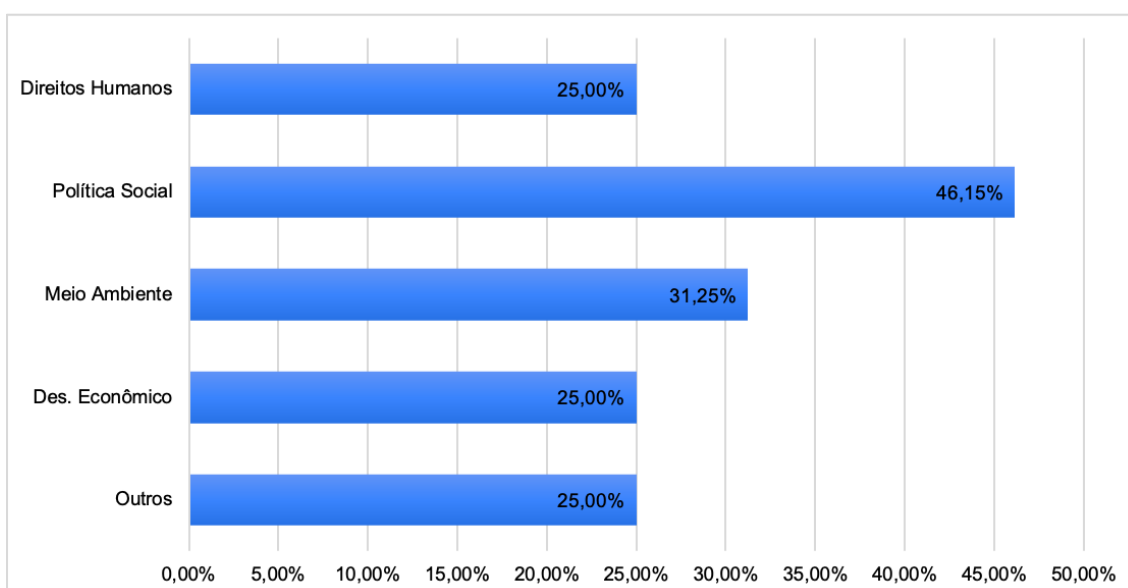


Fonte: elaboração própria.

- Sem alterações

Neste grupo estão os colegiados que mantiveram alguma periodicidade de reuniões ao longo de 2019 e 2020 e que não sofreram qualquer interferência legal direta (Gráfico 5). Destaca-se uma proporção maior de conselhos que possuem desenho institucional forte, concentrados em políticas sociais altamente institucionalizadas em sistemas nacionais. A força do desenho institucional aparece como principal fator explicativo para a resiliência destes conselhos.

**Gráfico 5 - Proporção de colegiados ativos sem alterações por área de política pública**



Fonte: elaboração própria.

Em síntese, a análise nos permite afirmar que os conselhos mais fortemente afetados em seu funcionamento estão relacionados a áreas de políticas em que os conselhos são expressão da institucionalização de uma agenda contrária à agenda política do governo Bolsonaro, em combinação com um desenho institucional mais frágil. Destacam-se a área de direitos humanos e meio ambiente como as mais afetadas, de modo com o diagnóstico de Farranha, Bataglia e de Paula (2021). Na primeira, encontramos a maior proporção de alterações, com 45,83% dos seus colegiados sofrendo alterações que reduzem de forma drástica a participação da sociedade civil, ou ainda com interrupção de mandatos e outras ações abertas de enfrentamento entre membros do Conselho e o Governo (Bezerra, Rodrigues, Romão, no prelo). Já a segunda foi aquela que enfrentou uma maior proporção de revogações<sup>6</sup>, com 31,25% dos colegiados sendo extinta. Dentre os extintos, encontram-se colegiados com desenho institucional mais frágil e sem previsão legal, se tornaram vulneráveis diante do antagonismo com a agenda política do governo, interessado desregulação e enfraquecimento – inclusive orçamentário – de órgãos fiscalizadores em que ocorre esse enfrentamento (Araújo, 2020). Essa sobreposição de fragilidade institucional e contraposição da agenda dos conselhos às posições do Governo parece explicar porque algumas áreas foram mais intensamente afetadas do que outras, confirmando a posição política e não doutrinária de Bolsonaro no que se refere à desinstitucionalização da participação.

## V. Tipologia de Resiliência aplicada a Colegiados Nacionais

A fim de explorar o potencial heurístico de nossa tipologia de resiliência, analisamos alguns conselhos nacionais que conformam áreas de política diretamente afetadas pelas medidas de desinstitucionalização, atentando para como eles se posicionam em um continuum entre resiliência e vulnerabilidade.

### ***Resiliente: Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH***

Os dados analisados mostram que os colegiados de políticas sociais que conformam subsistemas menos sujeitos às contingências derivadas do momento político foram os menos afetados pelo Decreto. Sendo assim, um caso do tipo *resiliente* é o Conselho Nacional de Saúde (CNS) pelas características institucionais e da comunidade da política, que atuou na institucionalização do SUS e dos conselhos, e continua disputando esse lócus e a política (Almeida, 2020). Também, o Conselho Nacional de Assistência Social, que mesmo diante de um papel inercial no nível federal no que tange à possibilidade de intervenção na política no contexto adverso, continua a ser lócus em que a comunidade da política atua e intervém para mudar cursos de decisões tomadas pelos atores governamentais (Martelli, Almeida, Coelho, prelo; Direito, 2021).

Escolhemos, todavia, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) que compõe a área mais afetada – direitos humanos e defesa de direitos – e, ainda assim, constitui um caso típico de conselho ativo e sem alterações, mostrando a pertinência das dimensões que organizam a

---

<sup>6</sup> A área de política classificada como "outros" também observou nível semelhante de revogações (33,33%).

tipologia de resiliência. O CNDH é um órgão criado pela Lei N. 12.986, de 2 de junho de 2014, mas sua história remete ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), fundado em 1964. A partir da década de 1990 é instado a se adequar tanto aos normativos e tratados internacionais de proteção dos direitos humanos quanto à regulamentação dos preceitos constitucionais relativos à participação da sociedade civil (Fonseca e Avelino, 2019). Fruto do processo socioestatal de institucionalização da participação na área, a força atual do desenho institucional não pode ser compreendida à margem da luta da comunidade da política, formada por atores governamentais, universidades e sociedade civil, que participou ativamente da formulação dos três Planos Nacionais de Direitos Humanos, formulados entre 1996 e 2009. As mudanças ao longo de vinte anos de tramitação do projeto N. 4715 de 1994, que viria a criar por lei o CNDH, favoreceram um desenho institucional aberto à eleição das entidades civis, com paridade de representação entre sociedade civil e governo (22 no total), e ampliação das funções do conselho nas ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras de condutas e situações de ameaça ou violação dos direitos humanos. O regimento interno garante mesa diretora eleita, bem como paridade de gênero entre seus membros e nas comissões permanentes ou temporárias (Resolução 09/06/2015). Entre as limitações do desenho institucional destacam-se a ausência de fundo próprio e o limitado suporte administrativo em termos de servidores e recursos destinados. Vale destacar ainda que o Conselho se fortalece juntamente com a área de política a partir da ascensão dos PT ao governo federal, por meio da criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, em 2003, e, em 2010, conquistando o status de ministério e vinculação da coordenação-geral executiva ao gabinete ministerial (Fonseca e Avelino, 2019).

A crise política que levou ao impeachment afetou drasticamente essa área. Ainda no governo Dilma, em 2015, as Secretarias de Direitos Humanos, Política para Mulheres e Igualdade racial foram absorvidas num único Ministério. Já no governo Bolsonaro, a pasta de Direitos Humanos é redimensionada e tornada uma secretária do novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), sob controle da pastora Damares Alves.

Desde então, o conselho tem se mostrado resiliente tanto no que diz respeito à manutenção do seu papel no ciclo deliberativo sobre direitos humanos no país quanto à criatividade e inovação nas estratégias de atuação. Primeiro, o CNDH foi afetado pela substituição da secretaria executiva e indicação de uma servidora ligada à ministra Damares; pela redução do orçamento e indicação – pelo Procurador Geral da República Augusto Aras – do Procurador Ailton Benedito, um político conservador e conhecido ativista digital de direita, para ocupar o lugar da Procuradora Debora Duprat. O CNDH se mobilizou, alegando que a indicação feria a paridade de gênero prevista no regimento, que este também previa a eleição de pessoas e não de instituições, e que, portanto, a substituição deveria ser feita por eleição (Campos et al. 2020). Essa ação mobilizou a comunidade da política, que publicou nota contrária em conjunto com 176 organizações sociais, movimentos populares e redes de defesa dos direitos humanos, e articulou-se com a base oposicionista do Poder Legislativo para frear a indicação governista para presidência e eleger o Defensor Sotomayor, um profissional que há anos atua na área de direitos humanos.

Segundo, o CNDH pela sua proteção legal e respaldo por acordos internacionais, vem tendo um papel de destaque no apoio ao funcionamento de diversos outros conselhos com menor grau de institucionalização (Bezerra, Rodrigues, Romão, no prelo). Criou a Comissão Especial sobre Participação Social, que busca articular iniciativas para garantir o direito à participação e abriga

conselhos de defesa de direitos afetados pelo Decreto. Produziu ainda um relatório que sistematiza os ataques sofridos por um conjunto de conselhos relacionados à temática e, recentemente, em conjunto com o CNS, um relatório que denuncia a violação dos direitos humanos na gestão da pandemia de COVID-19. Por fim, o conselho tem intensificado sua atuação, e, em 2019, emitiu 85 atos<sup>7</sup>, entre recomendações, relatórios, notas públicas e missões, mantendo uma posição de denúncia da desinstitucionalização das políticas públicas e da participação perante o sistema de justiça e órgãos nacionais e internacionais.

#### ***Frágil inserido: Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI***

No tipo *frágil inserido*, encontram-se colegiados que, embora ativos, passaram por alterações no seu funcionamento, como os conselhos nacionais dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) – que teve mandatos interrompidos e transferência para o MMFDH – e dos Direitos do Idoso (CNDI). O CNDI, apesar de previsto na Política Nacional do Idoso (PNI), de 1994, foi criado por Decreto em 2002 e, apenas em 2004, também por Decreto, foram regulamentadas suas competências, composição e estrutura, passando a funcionar como órgão deliberativo sob encargo do Ministério da Previdência e Assistência Social. O desenho institucional previa composição paritária, processo eleitoral e presidência e vice-presidência alternadas entre governo e sociedade civil. Análises de suas decisões até 2016 ressaltam tentativas de incidência direta na agenda política, bem como a defesa da implementação da legislação de proteção dos idosos junto a diferentes esferas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo (Souza e Machado, 2018). Um dos ganhos do CNDI nesses anos foi a apresentação ao Congresso Nacional da proposta do Fundo do Idoso, discutida amplamente nos conselhos dos 3 níveis da federação e aprovada pela Lei 12.213/2010 (Rozendo; Justo, 2012).

Sob os efeitos produzidos pelo Decreto N. 9.759, o governo também destituiu a presidenta eleita do CNDI. Com o Decreto 9.893/2019, a representação foi reduzida de 28 para apenas 6 membros, sendo que os três representantes do governo são parte do Ministério dos Direitos Humanos. Novo Decreto (N. 10.643) ampliou a composição para 12 membros em março de 2021. Porém, essa nova composição ainda não tomou posse. Com tamanha redução, somada à vedação da existência de GTs e Subcomissões e à exclusividade da presidência por parte do governo, as decisões sobre a gestão dos recursos do Fundo ficam na prática concentradas na figura do presidente do CNDI (Bezerra, Rodrigues, Romão, prelo). A comunidade da política, que envolve atores que perderam seus assentos no Conselho, continua atuante, por meio da realização de conferências estaduais – apesar do cancelamento da Conferência Nacional em 2019 –, da emissão de notas de repúdio, da apresentação no Congresso de um Decreto Legislativo N. 454/19 que visa a sustar os efeitos do 9.893/2019, da participação em audiências públicas no Congresso Nacional e da realização de videoconferências em conjunto com outros conselhos para alertar sobre a situação.

#### ***Formal inerte: Conselho Nacional de Direitos da Mulher - CNDM***

No tipo *formal inerte* é possível destacar vários conselhos que existem na letra da lei, mas se encontram inativos – alguns até mesmo antes do Decreto, como o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

---

<sup>7</sup> Levantamento realizado pelo Jornal El País. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-13/damares-e-procurador-geral-se-alias-para-blindar-bolsonaro-em-conselho-de-direitos-humanos.html>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

Exploramos o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), ativo sem alterações formais, pois conjuga desenho institucional relativamente forte do ponto de vista de regulação legal – criado por Lei N. 7.353/1985 – e deslocamento da disputa de parte da comunidade da política para outras instâncias externas ao conselho. Desde a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), em 2003, o CNDM se fortaleceu, ampliando suas prerrogativas sobre programas e projetos para os direitos das mulheres, bem como a inclusão de atores sociais que, em sua composição, ocupam 60% dos assentos. A área também ganhou impulso com a realização de conferências e a expansão de organismos de políticas e conselhos nos níveis estadual e municipal (SPM, 2016). Contudo, sua presidência é ocupada pela Ministra ou representante governamental e seu caráter é consultivo.

Os movimentos de mulheres e feminista são plurais e muito diversos. Mas, se considerarmos o conjunto de organizações e atores que não apenas compartilha os mesmos valores e visão sobre a política, como também elegeu em distintos momentos o CNDM como lócus central, estando presente na sua criação, recente renovação e institucionalização da política, é possível afirmar que houve um deslocamento importante da comunidade da política, com a renúncia de algumas organizações<sup>8</sup> e ativistas durante o processo de impeachment em 2016. Elas constituem as principais articuladoras de uma potente rede do movimento feminista no país (Zarembeg, Almeida, no prelo), e atuam hoje a partir de uma diversidade de repertórios institucionais e extrainstitucionais, colocando o Conselho numa posição marginal em suas estratégias. Vale lembrar que o CNDM é mais ou menos disputado por essa comunidade da política a depender da coalizão no governo e do histórico de interação desses movimentos com estes atores (Almeida, 2020). Foi central durante o processo Constituinte, perdeu sua autonomia financeira e administrada na presidência de Collor, e foi reativado, em 2003, nos governos petistas.

As garantias legais e representação majoritária da sociedade civil tem garantido seu funcionamento e processo eleitoral. Com a renúncia, todavia, é possível ver uma divisão na comunidade da política, uma vez que algumas organizações optaram por permanecer no conselho, como a União Brasileira de Mulheres e a Rede Feminista de Saúde. Nos dois primeiros anos de governo Bolsonaro, atuaram mediante a publicação de resoluções, notas e moções<sup>9</sup>, denunciando medidas políticas contrárias aos direitos das mulheres e os riscos de paralisação dos conselhos nos diferentes níveis. Ainda assim, a classificação do CNDM no tipo formal inerte – invés de no resiliente – considera a baixa capacidade propositiva de políticas, a retirada de organizações centrais, os limites da atuação da parte da comunidade remanescente. Comunidade inserida em um ministério sob investigação por não utilizar as verbas disponíveis, especialmente em áreas antes centrais na SPM como o combate à violência.

#### ***Vulnerável: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF***

Por fim, o tipo *vulnerável* corresponde a conselhos que não contam com desenho institucional forte nem com comunidades de políticas constituídas ou que mantêm a defesa da IP. Nele figuram, especialmente, os conselhos revogados pelo Decreto, em sua maioria da área socioambiental, como a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o

---

<sup>8</sup> Articulação de Mulheres Brasileiras/AMB, Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras/AMNB, a Marcha Mundial das Mulheres/MMM, a Rede Mulher e Mídia/RMM ou Intervezes.

<sup>9</sup> Ver: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndm>

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau (CDAC).

O CONDRAF foi revogado pelo Decreto N. 9.784, na esteira do Decreto nº 9.759. Criado pelo Decreto presidencial N. 4.854/2003, fazia parte da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Órgão colegiado de composição paritária entre governo e sociedade civil (44 membros), o CONDRAF se reunia regularmente com objetivo de propor diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas, tendo como foco o desenvolvimento rural sustentável e solidário, a reforma agrária e a agricultura familiar. O Conselho contava com representação das principais organizações, sindicatos e movimentos rurais, ligados à agricultura familiar, quilombolas, trabalhadores rurais, extrativistas e indígenas, e era expressão de um processo de décadas de interação socioestatal e acesso a instituições, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (Grisa e Schneider, 2014; Penna e Rosa, 2015).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995, foi importante passo para a institucionalização da política e da participação, uma vez que previa a criação de conselhos de desenvolvimento rural nos municípios para elaboração dos seus planos. A chegada do PT ao governo federal e a histórica interação dos movimentos rurais com o partido ampliou o acesso ao Estado, via ocupação de cargos na burocracia do MDA e ampliação da participação institucionalizada em áreas ligadas à fome e segurança alimentar, como o CONSEA e o CONDRAF – o qual foi local de debate e elaboração de políticas de desenvolvimento rural, destinadas a agricultores familiares e grupos variados políticas, como a nacionalização do PRONAF e criação do Plano de Aquisição de Alimentos (PAA). Contudo, essa trajetória de institucionalização foi marcada por tensões, especialmente pelo peso do agronegócio na economia e na coalizão governamental, levando a resultados avaliados como negativos pelos movimentos.

A desinstitucionalização e deslocamento da comunidade da política do CONDRAF vem ocorrendo desde o início do governo Temer que, em 2016, extinguiu o MDA e desestruturou o PAA. Com Bolsonaro, a política de desenvolvimento rural se esfacelou (Medeiros, 2020). Quando da revogação do CONDRAF, os repertórios de interação com o Executivo e o Conselho, de desenho institucional frágil, não mais eram centrais para tal comunidade que conta com ampla articulação e diversidade de repertórios, como marchas, mutirões de distribuição de alimentos e apoiadores, no campo da esquerda, nos Legislativos e/ou Executivos estaduais (Medeiros, 2020).

**Tabela 2 - Tipologia de Resiliência aplicada a Colegiados Nacionais**

	<b>Baixa inserção na comunidade</b>	<b>Alta inserção na comunidade</b>
<b>Desenho institucional fraco (Decreto)</b>	<p><i>Vulnerável</i></p> <p>Colegiados Revogados ou Inativos com alteração</p> <p>Exemplos: CONDRAF, CDAC, CNAPO</p>	<p><i>Frágil Inserido</i></p> <p>Colegiados ativos com alteração</p> <p>Exemplos: CONADE, CNDI</p>

<b>Desenho institucional forte (Lei)</b>	<p><i>Formal inerte</i></p> <p>Conselhos inativos ou ativos sem alteração</p> <p>Exemplos: CNDM*, CONAPE, CNDI</p>	<p><i>Resiliente</i></p> <p>Conselhos ativos sem alteração</p> <p>Exemplos: CNS, CNAS, CNDH</p>

Fonte: Elaboração própria.

### Conclusões

Os resultados apresentados contribuem a compreender os efeitos do decreto 9.759 e seus desdobramentos, oferecendo um *diagnóstico empírico* nuançado com base na análise da situação de 96 colegiados nacionais e suas alterações no período 2019-2020, e de uma seleção de casos examinados individualmente, corrigindo tanto leitura realizadas no calor da hora e que retratam o quadro em termos de destruição geral ou, ainda, de um fracasso das IPs. Primeiro, o decreto certamente promoveu uma inflexão no sentido da desinstitucionalização – apenas 28,1% dos colegiados mantiveram seu funcionamento sem alterações formais –, mas seus alcances variam de acordo com as macroáreas de políticas e a capacidade de resiliência desses colegiados. Aquelas áreas que confrontam de modo mais radical o projeto programático do governo de Bolsonaro foram as mais afetadas. Proporcionalmente a área do meio ambiente foi mais atingida pela revogação: foram extintos 5 dos 16 colegiados, ou seja, 31%. Os colegiados da área de direitos humanos, por sua vez, sofreram mais alterações: o caso de 11 de um total de 24, ou seja, 46%. Por isso, argumentamos, o governo de Bolsonaro, apesar de não ser adepto da participação institucionalizada e do caráter geral e abrupto do Decreto, não fez um ataque doutrinário, mas político aos colegiados, orientado a eliminar obstáculos às suas pautas. Usou certos colegiados para engajar e inserir seus aliados; buscou eliminar ou alterar aqueles que contavam com a presença de comunidades de políticas contrárias ao seu projeto. Em segundo lugar, os resultados mostram que um conjunto de colegiados continuou ativo (57 dos 96), a despeito das diversas medidas de desinstitucionalização, e que há comunidades de políticas engajadas na sua manutenção. Mais: alguns colegiados continuam fazendo diferença nos processos decisórios, embora agora como instâncias de oposição – como *veto players* até. Assim, diagnósticos de fracasso das IPs enquanto modelo de participação revelam-se pouco informativos para compreender a variação do objeto que se propõem diagnosticar.

Como, então, explicar a variação? Para tanto, recorreremos à literatura sobre as mudanças institucionais, com especial foco naquelas que trabalham com mudanças de sentido negativo. No *plano da teoria*, a contribuição do artigo aponta em duas direções. Primeiro, atenta para a relevância dos processos socioestatais de institucionalização na compreensão da resiliência à desinstitucionalização; relevância confirmada no exame dos casos selecionados. Segundo, aponta as limitações dos desdobramentos das literaturas de desmantelamento e de mudança

institucional incremental para iluminar os fatores associados à desigual resiliência de políticas do mesmo tipo ante políticas de retração, bem como atenta para o papel de mecanismos de constrangimento às mudanças (*policy feedback mechanisms* e mecanismos de força institucional), aventados pelos estudos seminais da literatura de retração. Nos casos selecionados, a presença das comunidades de políticas que disputaram a institucionalização da política – inclusive a posição das IPs nela - e fizeram dos conselhos um lócus central para fazer avançar seus projetos, evidencia o trabalho desses atores contra as tentativas de desinstitucionalização. Por sua vez, o desenho institucional dos colegiados também impõe limites a “desconstrução” de políticas. Dentre os colegiados que sofreram alterações legais, verificamos que aqueles que possuem previsão em lei foram os menos alterados: dos 53 colegiados criados por decreto, apenas 16 se mantiveram sem alterações).

Por fim, no *plano analítico* e com base na literatura acionada, desenvolvemos uma tipologia que, embora não aplicada na sua integralidade aos 96 colegiados, ajuda a explicar sua maior ou menor resiliência. Combinamos a força do desenho institucional com a inserção em comunidades de política, criando 4 tipos: vulnerável, frágil inserido, frágil inerente e resiliente. A análise dos casos mostra a relação entre institucionalização e comunidade de políticas, bem como a maior resiliência de conselhos nos casos em que eles se encontram inseridos centralmente nas estratégias dessas comunidades.

Em síntese, a partir do diálogo com as diferentes literaturas buscamos contribuir nos planos empírico e teórico aos estudos sobre desinstitucionalização de IPS – e em termos gerais, de políticas públicas –, articulando na análise a exploração de um banco de dados original à uma proposta de tipologia de resiliência dos conselhos. Demonstramos que as ações de Bolsonaro dirigidas ao desmonte dos órgãos colegiados com participação da sociedade civil tiveram efeitos desiguais, variando conforme a área de políticas e a maior ou menor resiliência dos colegiados.

## Referências

ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. Participação no século XXI : o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: UNESP, 2019. p. 303–324.

ABERS, R.; ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. State-society relations in uncertain times: social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina. *International Political Science Review*, n. Special Issue, p. 1–17, 2021.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *RBCP*, n. 35, p. 1–36, 2021.

ALMEIDA, D. R. DE. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? *Caderno CRH*, v. 33, p. 1–24, 2020.

ALMEIDA, D. R. Bolsonaro (não) me representa. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 409–426.

ARAÚJO, S. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **BPSR**, v. 14, n. 2, p. e0005, 2020.

AVELINO, D. P. ; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. *TD IPEA*, n. 2340, p. 1–76, 2017.

AVRITZER, L.; Silva, E.M.; Carvalho, P.D.; Zanandrez, Priscila. Participação em tempos de desdemocratização: Notas para um modelo de análise. Participação, ativismos e desdemocratização: Legados, retrocessos e resistências. São Paulo: UNESP, [prelo].

BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C.; TURNPENNY, J. Policy Dismantling: an introduction. In: M. BAUER, A. JORDAN, C. GREEN-PEDERSEN and A. HERITIER (eds), *Dismantling Public Policy: Preferences, strategies, and effects*, Oxford: OUP, 2012, p. 3-30.

BAUER, M. W.; Peters, B. G.; Yesilkagit, J. P. K.; Becker, S. 2021. *Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies*. Cambridge: CUP, 2021.

Bauer e Knill 2012

Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Heritier, 2012

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impacto do Decreto 9.759/2019 sobre a participação social. *Participação, ativismos e desdemocratização: Legados, retrocessos e resistências* [prelo].

BEZERRA, C. *Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governo do PT*. 2020. Tese de doutorado, USP, 2020.

BEZERRA, C. Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. *Critical Policy Studies*, v. Published, p. 1–23, 2022.

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. *Estado, Democracia e Saúde*, Brasília, v. 22, n. 46, janeiro a junho de 2020.

BRINGEL, B. Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. *Insight Inteligência*, v. Edição 62, 2013.

BROOKS, C.; MANZA, J. Why do welfare states persist? *The Journal of Politics*, v. 68, n. 4, p. 13-52, 2006.

CAMPOS, D. P. *Verificar demais autores “Essa mulher”*: a remoção de Deborah Duprat do Conselho Nacional de Direitos. *Humanidades & Inovação*, v. 7, n. 19, p. 488–500, 2020.

CERNA, L. The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches. *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) report*, 492-502, 2013.

CHAMBERS, S. Measuring publicity's effect: reconciling empirical research and normative theory. *Acta Política*, v. 40, p. 255–266, 2005.

CNDH. *Relatório Colegiados e Participação Social : Impactos do Decreto n ° 9 . 759 / 2019*. . [S.l: s.n.], 2019.

CÔRTEZ, S. V. Building up user participation: councils and conferences in the Brazilian Health System. *Sociologias*, v. 1, p. 1–23, 2006.

CÔRTEZ, S. V. *Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social*. [S.l: s.n.], 2015. v. 17.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, p. 9–15, 2002.

DIREITO, D. *Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018)*. 2021. UnB, 2021.

DOWBOR, M. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do movimento municipalista de saúde. In: GURZA LAVALLE, et al. (Orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. p. 89–118. 2018.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 111–134.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 125–135.

FARRANHA, A. C.; BATAGLIA, M. B. B. B.; DE PAULA, A. P. P. Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government— analyzing brazilian federal decree 9.759/2019. *Revista Videre*, v. 13, n. 28, p. 150–172, 2021.

FONSECA, M.; AVELINO, D. Conselho Nacional dos Direitos Humanos: agenda política e atribuições executadas. In: AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. C. (Org.). *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política*. Brasília: IPEA, 2019. p. 17–58.

FONTES, V. "O núcleo central do governo Bolsonaro – O protofascismo". Esquerda Online, 8 janeiro, 2019. Acessado em 03/04/2022. [http://www.grupodetrabalhoeorientacao.com.br/Virginia\\_Fontes/blogs-sites/protodefascismo.pdf](http://www.grupodetrabalhoeorientacao.com.br/Virginia_Fontes/blogs-sites/protodefascismo.pdf)

FUNG, A; WRIGHT, E. O. (Org.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

GOLDFRANK, B.; ESQUIVEL, M. T. G. Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y casos de dos modelos. *Caderno CRH*, v. 33, p. 1–15, 2020.

GREEN-PEDERSEN, C. From theories of expansion to theories of retrenchment. In: GREEN-PEDERSEN, C. *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002, p. 19-30.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (Orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, A. Participação, valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 33–42.

GURZA LAVALLE, A.; BEZERRA, C. Por que 'desconstruir' a participação social? *Nexo Jornal*, 2022. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2021/Por-que-‘desconstruir’-a-participação-social>>.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. *RBCS*, v. 36, n. 106, p. 1–27, 2021.

GUTIERRES, K. *Sistema Único de Assistência Social - SUAS: caminhos de uma construção*. São Paulo: Cortez, 2019.

Immergut, E. 1992. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden.

KOUPAK, K.; Cantoia L.D.; Manhães, P.F.; Silva Jr., A. "Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro". *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais: Cadecs*, v. 9, n. 1, págs. 45-67, 2021.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. Lessons from Latin America: Building Institutions on Weak Foundations. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 2, p. 93–107, 2013.

LIMA, V. *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*. New Jersey: Palgrave Macmillan, 2020.

LOTTA, G.; LIMA, I.; PEDOTE, J.P.; SILVEIRA, M.C.; FERNANDEZ, M.; GUARANHA, O.C.. "Burocracia na mora do Governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia". In: Celso Cardoso Junior, Frederico Barbosa da Silva, Monique Florencio de Aguiar, Tatiana Sandim. *Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização*. Brasília: AFIPEA, EDUEPB, 2022.

MARTELLI, C.; ALMEIDA, C.; COELHO, R. Mudanças recentes nos papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. *Participação, ativismos e desdemocratização: Legados, retrocessos e resistências*. São Paulo: UNESP [prelo].

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. *Opinião Pública*, v. 27, n. 2, p. 623–649, 2021.

MAYKA, L. *Building participatory institutions in Latin America: reform coalitions and institutional change*. Cambridge: CUP, 2019.

MEDEIROS, L. Movimentos sociais no governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 490–521, 2020.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, n. 100, p. 83–118, 2017.

MORAIS, N.; SILVA, M. A. L. DA; FROTA, F. H. D. S. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, p. 223–246, 2021.

NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. São Paulo, Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

PENNA, C.; ROSA, M. C. Estado, Movimentos E Reforma Agrária No Brasil : Reflexões a Partir Do Incra. *Lua Nova*, v. n° 95, p. 57–85, 2015.

PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: CUP, 1994.

PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, v. 48, n. 2, p. 143–179, 1996.

PIRES, ROBERTO R. C; VAZ, A. C. N. Para além da participação : interfaces socioestatais no governo federal. *Lua nova*, n. 93, p. 61–91, 2014.

QUADROS, D.; MUSSOI, H. G. Conselhos gestores de políticas públicas: entre a participação deliberativa e o pluralismo jurídico. *Quaestio Iuris*, v. 14, n. 02, 2021. p. 641 -667.

POGREBINSCHI, T., TANSCHKEIT, T. "Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?." *Open Democracy*, v. 30, 2017.

RHODES, R. A. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*, 2006.

ROSENBERG, S. The empirical study of deliberative democracy: setting a research agenda. *Acta Politica*, v. 40, p. 212–224, 2005.

ROZENDO, A.; JUSTO, J. S. Fundo Nacional do Idoso e as políticas de gestão do envelhecimento da população brasileira. *Revista Psicologia Política*, v. 12, n. 24, p. 283–296, 2012.

SCERB, P. Causa ou consequência? representação e participação no contramovimento Bolsonarista à crise da democracia no Brasil. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, v. 26, n. 1, p. 68, 2021.

SOUZA, M. S.; MACHADO, C. V. Governança, intersectorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 23, n. 10, p. 3189–3200, 2018.

SOYER, Gabriel e Barbosa Jr., Ricardo. "O extrativismo agrário do Governo Bolsonaro a partir das relações Estado-Sociedade". *REVISTA DA ANPEGE*, V. 16 N. 29 (2020).

SPM, S. DE P. PARA AS M. *Legados da 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres em Imagens*. Brasília: [s.n.], 2016.

STARKE, P. The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review. *Social Policy & Administration*, v. 40, n. 1, February, p. 104–120, 2006.

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.