VIDERE
V. 15, N. 32, JAN - ABR. 2023
ISSN: 2177-7837

Recebido: 12/11/2022.
Aprovado: 22/01/2023.

Páginas: 10 - 28.

DOI: 10.30612/videre.v15i32.16896

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: DA ASCENSÃO AO DESMONTE

SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZILIAN ENVIRONMENTAL POLICY: FROM ASCENSION TO DISMANTLING

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEÑA: DE LA ASCENSIÓN AL DESMANTELAMIENTO

Pedro Miranda*

RESUMO
Segundo a Constituição de 1988, o Brasil é uma República Federativa cuja política, além de se legitimar pelas vias eleitoral e direta, conta com a participação da sociedade civil organizada, a qual promoveria uma gestão compartilhada das políticas públicas com o Estado. Ocorre que o Governo Jair Bolsonaro promoveu uma cruzada antiparticipativa, por meio da qual extinguiu vários colegiados e corroeu tantos outros. Assim, por meio do método histórico-dedutivo e contando com fontes documentais e bibliográficas, este artigo intenta analisar a participação social brasileira sob a ótica da política ambiental, entre 2003 e 2022, de modo a verificar os seus processos de ascensão e desmonte. Contudo, para que a participação social se fundamente como política de Estado, com vistas a construir uma soberania popular que seja verdadeiramente democrática, faz-se necessário não apenas reconstruir a rede participativa, mas dotá-la de força e competências suficientes para se inserir no Estado.
PALAVRAS-CHAVE: Participação social. governo Bolsonaro. democracia. autoritarismo.

ABSTRACT
According to the 1988 Constitution, Brazil is a Federative Republic whose policy, in addition to being legitimized through electoral and direct means, has the participation of organized civil society, which would promote shared management of public policies with the State. It so happens that the Jair Bolsonaro Government promoted an anti-participation crusade, through which it extinguished several collegiate bodies and eroded so many others. Thus, through the historical-deductive method and relying on documentary and bibliographical sources, this article attempts to analyze Brazilian social participation from the perspective of environmental policy, between 2003 and 2022, in order to verify its rise and fall processes. However, for social participation to be based on a State policy, with a view to building popular sovereignty that is truly democratic, it is necessary not only to rebuild the participatory network, but to endow it with sufficient strength and skills to be inserted in the State.

*
Doutor em Direito
Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG)
pedromiranda.adv@gmail.com
OrcidID: 0000-0002-0455-9974

CC BY NC SA

KEYWORDS: Social participation. Bolsonaro government. democracy. authoritarianism.

RESUMEN
Según la Constitución de 1988, Brasil es una República Federativa cuya política, además de ser legitimada por medios electorales y directos, cuenta con la participación de la sociedad civil organizada, que promovería la gestión compartida de las políticas públicas con el Estado. Sucede que el Gobierno de Jair Bolsonaro impulsó una cruzada antiparticipación, mediante la cual extinguió varios cuerpos colegiados y erosionó tantos otros. Así, a través del método histórico-deductivo y apoyándose en fuentes documentales y bibliográficas, este artículo intenta analizar la participación social brasileña en la perspectiva de la política ambiental, entre 2003 y 2022, con el fin de verificar sus procesos de ascenso y caída. Sin embargo, para que la participación social se base en una política de Estado, con miras a la construcción de una soberanía popular verdaderamente democrática, es necesario no sólo reconstruir la red participativa, sino dotarla de la fuerza y las capacidades suficientes para insertarse en el Estado.
PALABRAS CLAVE: Participación social. Gobierno de Bolsonaro. Democracia. Autoritarismo.

1 INTRODUÇÃO

Depois do Governo Bolsonaro, no qual os valores neoliberais se mesclaram a intenções autoritárias, Luiz Inácio "Lula" da Silva é, pela terceira vez, eleito para a Presidência da República, tendo por lema o seguinte ideal: "união e reconstrução". Enquanto o último termo se coloca como objetivo, o primeiro é a condição.

Noutras palavras, para que a reconstrução seja atingida, é preciso se (re)unir, e o próprio Lula, ao citar Paulo Freire, se mostrou disposto a "unir os divergentes, para melhor enfrentar os antagônicos". A diferença de opiniões é, não apenas, elemento básico de qualquer democracia, mas também a base dos conflitos que fazem a política se desenvolver por meio de articulações dialéticas. E é exatamente por isso que a rede institucional de participação social, cujos colegiados congregam sociedade civil e sociedade política em uma arena dialogicamente conflitiva, deve ser melhor examinada.

Afinal, nas gestões petistas, não obstante, os órgãos e sujeitos participativos tenham testemunhado inegável ampliação quantitativa, é preciso reconhecer que, em termos qualitativos – principalmente, no que se refere à inserção desta rede nos processos decisórios da política –, o progresso ficou aquém do esperado.

Contudo, se o Brasil não testemunhou o extremo radicalmente democrático da participação social, é fato é que entre 2019 e 2022, período que compreende o Governo Jair Bolsonaro, o país presenciou o oposto, ou seja, um projeto de desmonte da participação social, que terminou por vitimar as minorias. Isso porque, por não conseguirem uma representatividade na classe política eleita, as minorias – pretos, pobres, periféricos, usuários de serviços públicos, mulheres, indígenas etc. – são os grupos que mais dependem dos órgãos participativos, inerentemente inclusivos e plurais.

Assim, para além de congregar estes grupos, e os seus defensores, em torno de um objetivo comum – e sempre provisório, faz-se necessário compreender a destruição, para saber o que deve ser reconstruído. Ou seja, é fundamental examinar detalhadamente a "terra arrasada" deixada por uma gestão que, à guisa inversa de JK,

retrocedeu 40 anos em 4. Um dos setores políticos mais afetados pela política bolsonarista foi o do Meio ambiente, de modo que ele será o abordado no presente artigo, o qual tem por objetivo analisar a participação social brasileira sob a ótica da política ambiental, a partir do recorte temporal 2003-2022. Para tanto, o texto se pautou pelo método histórico-dedutivo, a partir de fontes documentais e bibliográficas, dividindo-se em duas seções.

Em um primeiro momento, "A ascensão da participação social na política ambiental" aborda a rede participativa na política a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para depois aprofundar o seu desenvolvimento sob as gestões petistas, com a ressalva de que a ampliação quantitativa de seus espaços neste período não garantiu a inserção qualitativa dos colegiados na política nacional.

Na seção "O Governo Bolsonaro e o desmonte participativo da política ambiental", apenas esta gestão é abordada, iniciando-se pelo ataque geral que então Presidente da República direcionou a todos os ativismos, mas, posteriormente, enfocando-se o desmonte promovido sobre os colegiados participativos direcionados à defesa e proteção do Meio ambiente. Vale observar que esta seção se encontra subdividida em duas – "A estratégica de extinção", e "A estratégia de corrosão" –, pois os ataques promovidos por Bolsonaro à rede participativa ambiental se deram por meios variados, mas sempre tendo por objetivo desdemocratizar a política brasileira.

Diante de todo o exposto, sem qualquer pretensão de esgotar a temática, espera-se fornecer um panorama geral da participação social brasileira na política ambiental, inclusive de modo a pautar o que deve ser reconstruído, bem como quais devem ser os fundamentos da autocrítica a ser realizada pelo atual Governo Lula, de modo a não apenas retornar ao nível de participação do início dos anos 2000, mas avançar neste sentido, construindo uma soberania democrática e participativamente popular.

2 A ASCENSÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA AMBIENTAL

A participação social – por meio da qual a sociedade civil, através de coletivos e movimentos sociais organizados, atua na formulação e fiscalização de políticas públicas – é algo relativamente novo no Brasil, mas que, em verdade, se desenvolveu em paralelo à própria redemocratização. Afinal, influenciada pela conjuntura pró-democracia da época, a Constituinte 87-88 inovou nas formas de atuação da soberania popular, de modo a refletir muito do que fora testemunhado naquele processo.

Movimentos sociais institucionalizados (o Movimento Popular da Saúde, o Movimento Sanitarista e o Movimento pela Reforma Urbana) e não institucionalizados (campanhas "Diretas Já", o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST e o Movi-

mento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST) foram muito atuantes nos debates congressuais do texto constitucional. E, não por acaso, a Constituinte contou com "[...] 122 emendas populares, subscritas por mais de 12 milhões de eleitores, a maioria delas com um número de subscrições muitas vezes superior ao mínimo estabelecido pelo regime interno [30 mil]" (WHITAKER, 2003, p. 187). Por conseguinte, ao lado das eleições a embasar a democracia representativa, a Constituição previu outras duas tipologias democráticas, quais sejam: a direta e a participativa.

Os instrumentos de democracia direta – Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular, dispostos no art. 14 e outros poucos dispositivos da CRFB/88 –, apesar de não se constituírem como enfoque do presente texto, merecem ser citados, porque refletem tanto uma concepção diferenciada de se fazer política, como denotam as dificuldades de se ativá-la. Vejamos que, por um lado, estes instrumentos permitem ao povo exercer a soberania diretamente, tal como o parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe. De outra monta, a sua prática quase inexistente – desde 1988, apenas 2 plebiscitos e 2 referendos ocorreram no país, e 5 leis que se iniciaram popularmente foram aprovadas – evidencia que o exercício direto da soberania popular é uma exceção no cotidiano político brasileiro.

Quanto à democracia participativa, suas previsões se espraiam por todo o texto constitucional, senão vejamos alguns exemplos:

> Art. 29. O Município reger-se-á por [estes] preceitos: XII- cooperação das associações representativas no planejamento municipal; Art. 37, §3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta [...]; Art. 58, §2º. Às comissões [do Congresso Nacional], em razão da matéria de sua competência, cabe: II- realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...]; Art. 194, parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados; Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III- participação da comunidade; Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão [...] organizadas com base nestas diretrizes: II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a democracia participativa concede a coletivos organizados da sociedade civil (de trabalhadores, empregadores, aposentados, usuários de serviços públicos, associações, ONGs etc.) a possibilidade de influenciar nos processos decisó-

rios da política. E, por serem múltiplas as disposições participativas na Constituição de 1988, e voltadas a políticas públicas diferenciadas, cada qual com suas peculiaridades, as ferramentas democrático-participativas do Brasil, instituídas por normas infraconstitucionais, terminaram por consolidar uma rede ampla e heterogênea (MIRANDA, 2023).

Consultas Públicas, Audiências Públicas, Ouvidorias, Comissões, Comitês e, por certo, Conferências e Conselhos Gestores de Políticas Públicas materializam, no Brasil, uma participação social que não pode ser desprezada. Mesmo porque o quantitativo da rede participativa é surpreendente. Vejamos que as políticas de Educação, de Saúde e de Assistência Social contam, em praticamente todos os municípios e em todos os estados brasileiros, com Conselhos respectivos e, a maioria deles, realizam as suas próprias Conferências. Mapeando os dados de 1999, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001, p. 32) apontou:

> A Pesquisa Municipal contabilizou 26,9 mil Conselhos espalhados pelo País em 1999, uma média de 4,9 conselhos por município, o que é um primeiro indicador da sua magnitude. Alguns Conselhos têm cobertura nacional, como o caso de Saúde, Assistência Social e Educação (acima de 90% dos municípios), seguidos pelo de Crianças e Adolescentes (71%).

Todavia, tal propagação não pode ser completamente tributada ao ativismo da sociedade civil, pois a descentralização constitucional das políticas citadas (assistência social, educação e saúde) tornou obrigatória a instalação destes Conselhos para o repasse de verbas. Esta "indução federal", é o que Lavalle e Barone (2015) indicam como o principal fator deste alastramento conselhista, pesquisado especificamente entre 1988-2009.

No outro extremo, encontra-se a maioria dos Conselhos (Esporte, Direitos Humanos, Juventude, LGBTQIA+, Pessoa com deficiência, Mulheres, Igualdade Racial, Política Urbana, Segurança e Transporte), com números baixos em todos os municípios. "Em 2009, no quintil de municípios com maior IDH, a média desses nove conselhos é de apenas 1,7, indicando sua reduzida incidência e a grande distância da universalização. Nos demais quintis, esse valor não chega a 1 e, no quintil mais baixo, é de apenas 0,2" (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 61).

Noutras palavras, a expansão participativa – tendo os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como o seu carro-chefe – não se deu de modo uniforme no país, sendo que, no caso da política ambiental, ela não se encaixa nem no primeiro grupo ou no segundo, permanecendo em uma posição intermediária, de expansão média e desigual. Aqui, Lavalle e Barone (2015), incluem, além dos Conselhos de Meio Ambiente, os de Cultura, Habitação e Idosos, com números de medianos a ótimos no quintil de municípios com IDH superior, mas raramente passando dos 20% no quintil inferior.

Contudo, na política ambiental, esta realidade participativa não é mais a observada, pois, apesar de a existência dos Conselhos de Meio Ambiente não ser obrigatória para o repasse das verbas orçamentárias respectivas, ainda assim, no ano de 2020, estes órgãos estavam presentes em 80% dos municípios brasileiros (IBGE, 2021). A expansão é inegável, pois, em 2002, apenas 34% das municipalidades contavam com conselhos de meio ambiente.

> Verifica-se maior presença dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente à medida que se aumenta a classe de tamanho da população dos Municípios observada, alcançando a quase totalidade (99,8%) naqueles com mais de 100 000 habitantes. Em termos regionais, as Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul eram as que mais reuniam Municípios com tais Conselhos, cujos percentuais em 2020 foram, respectivamente, 92,9%, 87,4% e 85,9%. [No Norte e Nordeste, as taxas chegaram a, respectivamente, 79,2% e 61,9%] (IBGE, 2021, p. 62).

Se as diferenças quanto às regiões e ao tamanho dos municípios denotam que o IDH continua a ser um fator importante na expansão conselhista, também é cristalino que a propagação destes se deu mesmo nos municípios menores e nas regiões menos desenvolvidas. O que explica isso? A nível municipal, Lavalle e Barone (2015, p. 72) indicam um fator adicional: "Municípios governados pelo PT pelo menos uma vez entre 1996 e 2004 tinham, em média, 6,16 conselhos em 2010, contra 4,80 nos demais municípios". E uma vez eleito à Presidência da República, a hipótese é que Luiz Inácio "Lula" da Silva tenha levado a participação social, traço típico das gestões petistas municipais, para a esfera federal, o que acabou por reforçar a "indução federal" sobre os estados e municípios.

Vejamos que do total de 84 Conselhos, Comissões e Comitês criados na esfera federal do Brasil entre os anos 1937 e 2016, 49 (58,3%) foram gerados no período 2003-2016; e, ademais, estes treze anos também foram palco de nada menos que 100 (80%) das 125 Conferências Nacionais realizadas entre 1990 e 2016 (MIRANDA, 2023). Ademais, no ano de 2011, o Ministério do Planejamento, em conjunto à Presidência da República, incorporou a participação social ao debate do Plano Plurianual, por meio do Fórum Interconselhos, no qual os colegiados promoveriam uma agenda transversal a embasar as definições orçamentárias (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017).

Os avanços são incontestes, pois populações antes politicamente marginalizadas e assuntos não debatidos com a sociedade civil, agora eram integrados à agenda pública, de modo a construir pontes entre a classe política e os cidadãos – pontes estas não mais restritas à lógica eleitoral. E, quando analisada especificamente a política ambiental, o viés pró-participação se confirma. Vejamos, na tabela abaixo, a multiplicidade de colegiados participativos, a nível federal, voltados direta ou indiretamente à política ambiental, tabelados segundo a ordem cronológica das respectivas normas jurídicas que os criaram.

Colegiado de participação social	Norma criadora
Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Lei nº 6.938/1981
Conselho Nacional De Proteção à Fauna (CNPF)	Decreto nº 97.633/1989
Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO)	Decreto nº 1.354/1994; e recriado pelo Decreto nº 4.703/2003
Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ)	Decreto nº 1.541/1995
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Decreto nº 3.200/1999; e recriado pelo Decreto nº 4.854/2003
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (CFNMA)	Decreto nº 3.524/2000; alterado pelo Decreto nº 6.985/2009
Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas (CONAFLOR)	Decreto nº 4.864/2003
Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH)	Lei nº 10.683/2003
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	Decreto nº 4.613/2003
Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)	Lei nº 11.105/2005
Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP)	Lei nº 11.284/2006
Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA)	Decreto nº 6.527/2008
Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA)	Decreto nº 6.527/2008
Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)	Decreto nº 7.794/2012
Conselho de Gestão do Patrimônio Genético	Lei nº 13.123/2015
Comitê Diretor da Plataforma Agricultura de Baixo Carbono (ABC)	Portaria nº 2.277/2017 do Ministério da Agricultura

Tabela 1 – relação de colegiados de participação social na política ambiental e suas respectivas normas criadoras.
Fonte: elaboração do autor.

Dos 16 órgãos participativos listados, 9 foram criados pelas gestões federais do Partido dos Trabalhadores (PT), as quais se iniciaram em 2003 e se estenderam até 2016. Nestes anos, mesmo os colegiados previamente estabelecidos testemunharam mudanças em suas estruturas, vide a CONABIO e o CONDRAF, os quais foram recriados e, neste processo, tiveram as suas composições tornadas mais plurais e suas competências ampliadas. Exemplo similar é o do CFNMA que, apesar de não ter sido recriado, viu a sua composição aumentar de 13 membros (sendo 6 da sociedade civil) para 17 membros (8 da sociedade civil).

A tônica participativa é evidente, especialmente nos Governos Lula, o que não significa, porém, que a – historicamente deficitária – cultura política da democracia-liberal brasileira tenha se concretizado ao ponto de a política se alinhar aos desejos

da soberania popular e, principalmente, às necessidades do povo. Isso porque, influenciado sobremaneira pela hegemonia neoliberal, os governos petistas aliaram o objetivo de combater a miséria à manutenção da ordem.

Neste sentido, André Singer (2012, p. 9-45) pontua que o "lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento", e arremata: "o reformismo lulista é lento e desmobilizador, mas é reformismo". E voltando-se à participação social em específico, Rosana Pinheiro-Machado complementa:

> Durante os governos [municipais] do PT, as reuniões do OP [orçamento participativo] eram um canal fundamental de mobilização social. Seu maior legado foi fomentar o espaço coletivo, dando à mulher pobre a oportunidade de pegar o microfone e falar sobre suas prioridades.
> Após anos de mobilização popular, com a vitória de Lula em 2002, iniciou-se uma nova era do PT, o lulismo, caracterizada por políticas de redução da pobreza e inclusão social e financeira em conciliação com as elites. Mas a relação entre o Estado e a população mais pobre se tornava mais individualizada e despolitizada a cada dia, demandando menos esforço na construção do coletivo. (PINHEIRO-MACHADO, 2019, p. 102).

Assim, não são raros os exemplos de decisões tomadas pelos Governos Lula e Dilma sem a participação da sociedade civil, vide a extrusão dos residentes de áreas destinadas aos estádios da Copa do Mundo de Futebol; a aprovação da venda dos alimentos geneticamente modificados; e a demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol.

Especificamente no setor ambiental, podem ser citadas a transposição do Rio São Francisco e a construção da Hidrelétrica de Belo Monte. "A decisão fortemente contrária do comitê do rio São Francisco foi revertida pelo governo federal, maioria no Conselho Nacional de Recursos Hídricos" (ABERS; ALMEIDA, 2019, p. 390). Quanto à Belo Monte, suas quatro audiências públicas foram taxadas duvidosas pelo Procurador-Geral da República por dois motivos: "o primeiro foi o tempo de debate; o segundo foi a questão do critério da participação dos indígenas[1]. Vale a pena lembrar que todas as audiências públicas relativas à usina de Belo Monte foram organizadas pela Eletronorte" (AVRITZER, 2016, p. 61). Não obstante tais problemas, somados à carta pública dos técnicos do IBAMA revelando a pressão para que a liberação da obra sem análise adequada, a Hidrelétrica foi construída.

Porém, há casos em que a participação das comunidades afetadas sequer ocorreu. Hochstetler e Tranjan (2016, p. 505-512) descobriram que, de 302 empréstimos para obras energéticas contratados pelo BNDES entre 2002 e 2012, "71% dos projetos foram construídos sem qualquer oposição relatada por motivos de impacto ambiental ou comunitário [...] e que apenas um dos 302 projetos aqui considerados foi totalmen-

1 O direito de participação dos povos atingidos é previsto pela Convenção 169 OIT, da qual o Brasil é signatário.

te anulado". E no que se refere aos colegiados previamente apresentados na Tabela 1, vale apontar que a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH) nunca chegou a ser sequer ativada.

Não obstante, vale apontar que a desconsideração da participação social não foi a regra das gestões petistas. Tanto é que os exemplos acima dispostos não podem ser dissociados dos números apresentados previamente. Neste sentido, a inclusão de espaços participativos na política permitiu a admissão de novos sujeitos – nacionais, regionais e/ou locais – nos debates políticos e criou inéditas possibilidades comunicativas, promovendo, por fim, um controle social sobre o Estado, mesmo que enfraquecido pela hegemonia neoliberal.

Diante do exposto, é impossível analisar o desenvolvimento participativo dos anos petistas segundo uma ótica binária, visto que os progressos são evidentes, tanto quanto os recuos em relação ao ideal de uma política radicalmente democrática. É verdade que no Governo Dilma, os acenos à participação diminuíram consideravelmente, enquanto que, sob Michel Temer, foram os recuos propriamente ditos que aumentaram.

Comparando-se com estas gestões, entretanto, o Governo Bolsonaro se mostrou o mais uniforme de todos na temática participativa, considerando-se que a dinâmica de sua gestão neste terreno se direcionou, apenas e tão somente, para um objetivo, qual seja, o desmonte das instâncias de inclusão política da sociedade civil – notadamente, como há de se verificar, na área ambiental.

3 O GOVERNO BOLSONARO E O DESMONTE PARTICIPATIVO DA POLÍTICA AMBIENTAL

Entre as reações às Jornadas de Junho de 2013 – quando o Poder Público se encastelou diante das manifestações populares democráticas a questionarem o consenso entre democracia eleitoral e capitalismo neoliberal – e a eleição presidencial de Jair Bolsonaro em 2018, o Brasil testemunhou uma sucessão de acontecimentos que evidenciaram o crescimento do antagonismo como forma de expressão do político.

Neste ínterim, a deflagração da Operação Lava-Jato, a contestação à reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, o Golpe sofrido por ela e a prisão de Lula provam que o antipetismo embasou os rumos políticos de então. Neste antagonismo, o "outro" se tornou um inimigo a ser combatido e, eventualmente, aniquilado, ao invés de um adversário legítimo. Materializado não apenas nos petistas e nas pessoas de esquerda, o inimigo interno passou a ser visto também nas minorias, nos militantes ambientalistas, antirracistas, feministas, enfim, naqueles que, segundo o discurso extremista, seriam os únicos beneficiados pela democracia-liberal.

Por dar voz às minorias e potencializar pautas contra-hegemônicas, não é surpresa que a participação social e os sujeitos envolvidos nela também tenham se tornado alvos do antagonismo, de início pela sumária rejeição do Congresso à Política Nacional de Participação Social (criada por Dilma, via Decreto 8.243/2014), e depois pela sanha antiparticipativa de Jair Bolsonaro. É verdade que, historicamente, os colegiados de participação social no Brasil – à exceção, talvez, daqueles voltados à saúde, à educação e à assistência social – nunca conseguiram uma inserção e influência tais que nos permitisse afirmar que tal prática tenha se tornado uma política de Estado. Entretanto, a partir do Governo Bolsonaro, a possibilidade de "democratizar a democracia" no Brasil ficou ainda mais longínqua.

Buscando cumprir uma das promessas feitas ao final da vitória no 1º turno de 2018, a de "botar um ponto final em todos os ativismos no Brasil" (BOLSONARO..., 2018, n.p.), o então Presidente da República dedicou grande atenção ao desmonte da rede institucional de participação social do país, atuando, no caso da política ambiental, em duas frentes: extinção, e corrosão.

3.1 A estratégia de extinção

A extinção se deu, especialmente, pelo Decreto 9.759/2019 que eliminou centenas de colegiados participativos às cegas. A ideia do Governo era suprimir toda a rede institucional de participação – inclusive, revogando por completo a Política Nacional de Participação Social –, para então recriar os colegiados que avaliava indispensáveis. Além de revelar a óbvia desconsideração do Governo Bolsonaro para com a democracia, também impediu aos pesquisadores e sujeitos envolvidos conhecer a real dimensão da participação até então praticada.

> A falta de uma avaliação prévia sobre o funcionamento desta e de outras instituições participativas torna difícil avaliar se elas foram eficazes e necessárias em primeiro lugar. Embora muitos dos grupos encerrados provavelmente não estivessem totalmente funcionais, a questão é por que não? Eles estavam apenas cumprindo uma necessidade formal de existência? A extinção repentina e indiscriminada de todas as OCs por meio do decreto dificulta a compreensão do contexto institucional em que as ações da administração pública vinham se desenvolvendo. (FARRANHA; BATAGLIA; PAULA, 2021, p. 157, tradução livre[2]).

Assim, o Decreto permitia, pelo seu art. 7º, que até o dia 28 de maio daquele ano fossem encaminhados à Casa Civil pedidos de recriação de colegiados, tendo a Subchefia para Assuntos Jurídicos informado que "recebeu 129 Exposições de Motivos,

2 No original: "*The lack of a prior assessment on the functioning of this and other participatory institutions makes it difficult to evaluate whether they were effective and needed in the first place. Even though many of the terminated groups were probably not fully functional, the question is why not? Were they just fulfilling a formal need for existence? The sudden, wholesale termination of all OCs via the decree makes it difficult to understand the institutional context in which public administration actions had been developing.*"

encaminhadas pelos Ministérios" e que, "foram publicados 61 atos que dispõem sobre colegiados", os recriando junto à estrutura do Governo (SGPR, 2019, n.p.).

Contudo, o fato é que a destruição foi abissal, mesmo com o Supremo Tribunal Federal impedindo, liminarmente na ADI 6.121 (STF, 2019, p. 85), a extinção "de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal". Nesta leva, segundo Bezerra *et al.* (2022, p. 7), foram "446 [colegiados] extintos, incluídos aqueles sem presença da sociedade civil". Também foi calculada a porcentagem de extinção dos colegiados, a partir da presença destes órgãos em cinco áreas da política nacional, chegando-se a este cenário: Meio Ambiente - 31,25% de extinção; Política Social - 20%; Desenvolvimento Econômico - 17,65%; Direitos Humanos - 16,67%; Outros - 33,33%.

> 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%. (BEZERRA *et al.*, 2022, p. 19, grifo nosso).

Admite-se que, em face do exposto na Tabela 1, são 11 os colegiados não criados por lei e, portanto, poderiam ter sido mais as instâncias participativas extintas. Porém, isso não significa que o desmonte, ou mesmo inegáveis retrocessos não tenham ocorrido.

Genericamente citados, os colegiados ambientais extintos não foram detalhados por Bezerra *et al.* (2022), no que recorremos ao Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – IMAFLORA (2021) que identificou quatro destas instâncias: a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Diretor da Plataforma Agricultura de Baixo Carbono (ABC)[3]. É provável que a quinta instância seja o Conselho da Amazônia Legal (CONAMAZ), como há de se verificar a seguir.

De início, destacamos o COFA, pois o Fundo Amazônia, financiado principalmente por Noruega e Alemanha, foi objeto de contenda no Governo Bolsonaro, tendo aqueles países suspendido os repasses, justamente pela extinção dos colegiados que cuidavam da gestão dos recursos, os quais tiveram sua destinação alterada pelo então Ministro Ricardo Salles. Criado em 2008, o Fundo Amazônia se tornou uma das principais iniciativas de preservação ambiental, mas teve a sua prática descontinuada pelo Governo Bolsonaro. Sobre esta situação, o "Relatório de Avaliação da Governança do

3 "O COFA, importante fórum de acompanhamento de iniciativas apoiadas pelo Fundo Amazônia [, bem como o CTFA], e o Comitê Diretor da Plataforma ABC foram extintos por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, enquanto o CNAPO e o Condraf foram por meio do Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019" (IMAFLORA, 2021, p. 27).

Fundo Amazônia exercida pelo Ministério do Meio Ambiente" entre os anos 2019 e 2021, deixou bastante claro os riscos de se manter este estado de coisas[4].

Diante do crescimento da crise diplomática, o Governo Bolsonaro determinou, por meio do Decreto nº 10.239/2020, a recriação do CONAMAZ, que agora seria presidido pelo Vice-Presidente Hamilton Mourão. O Relatório da CGU, contudo, deixou claro que a atuação deste órgão era apenas de fachada[5], mesmo porque a referida norma listava como membros do colegiado, além do Vice-Presidente, doze Ministros de Estado e três Chefes de Secretaria, mas nenhum representante da sociedade civil.

Ainda sobre este tema, em julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO nº 59, o plenário do STF entendeu que o Governo se omitiu, dolosa e inconstitucionalmente, ao deixar R$ 3,2 bilhões inutilizados no Fundo enquanto a Floresta Amazônica sofria desmatamentos recordes. Assim, em 03 de novembro de 2022, por 10 votos a 1 (do Ministro Nunes Marques), o STF condenou o Governo Bolsonaro por desrespeitar o direito fundamental de proteção ao meio ambiente, determinando "[...] à União Federal, no prazo de sessenta dias, a adoção das providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, nos limites de suas competências, com o formato de governança do Decreto [criador do Fundo, de] nº 6.527/2008" (STF, 2022a, p. 1).

Fica claro que o desmonte participativo na área ambiental buscava facilitar o projeto de "passar a boiada". Proferida pelo então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, a frase tomava a Covid-19 como oportunidade para flexibilizar a legislação ambiental. Mas, em termos participativos, a "porteira" já havia sido aberta pelo Decreto 9.759, com a pandemia a escancarando de vez. E a "boiada" passou – e continua

---

4 "Após a edição do Decreto nº. 9.759/2019, que extinguiu, dentre outros colegiados da Administração Pública Federal, o COFA e CTFA do Fundo Amazônia, o Ministério do Meio Ambiente teve a oportunidade de apresentar proposta de recriação dos referidos Comitês até 28.05.2019, prazo estabelecido no art. 7º do referido Decreto. No entanto, em que pesem os alertas encaminhados pelo BNDES [gestor do Fundo] a respeito dos riscos envolvidos, o Ministério não apresentou proposta à Casa Civil de recriação dos colegiados até a data supracitada. [...] Com a manutenção da extinção da estrutura de governança, foram verificadas as seguintes consequências e riscos relacionados: ▪ A suspensão da autorização de novos projetos. Na data em que o COFA foi extinto, a carteira de projetos em fase de análise, protocolados no BNDES para apoio no âmbito do Fundo, tinha 54 operações, num montante de R$ 2,2 bilhões de recursos solicitados; ▪ A possibilidade de os doadores solicitarem a devolução dos recursos não comprometidos em projetos, que totalizam R$3,2 bilhões (posição em 31.12.2021); ▪ A inviabilização de captação de novas doações ao Fundo Amazônia; ▪ Impactos na implementação da Estratégia Nacional do REDD+, da Política Nacional sobre Mudança do Clima e do combate ao desmatamento." (CGU, 2022, p. 18-48).

5 "Em paralelo, foi criado em fevereiro de 2020, por meio do Decreto nº 10.239/2020, o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), com diversas atribuições relacionadas à Amazônia Legal. As negociações sobre o Fundo Amazônia, então, passaram a ser conduzidas pelo CNAL, sob a presidência da Vice-Presidência da República. Não obstante, não há menção específica ao Fundo Amazônia no Decreto nº 10.239/2020, apesar de ele ser um dos eixos de financiamento de políticas públicas e desenvolvimento sustentável de competência do Conselho. Além disso, não houve documento formalizando a transferência de competências do MMA para o CNAL." (CGU, 2022, p. 17).

passando, seguindo a guia extremada do libertarianismo[6]. Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, trazidos no Relatório da CGU (2022), o desmatamento da Amazônia Legal entre 2017 e 2022, aumentou de 6.947 Km² para 13.235 Km².

O desmonte da rede participativa foi inegável na gestão Bolsonaro. Porém, uma vez extintos os Conselhos Nacionais, adverte-se que os Estaduais e os Municipais correspondentes não estão igualmente suprimidos. Assim, os 4.456 Conselhos Municipais de Meio-Ambiente (IBGE, 2021) permanecem nas estruturas administrativas respectivas, pois a autonomia federativa permite aos entes manter os colegiados que entender necessários. Mas sem a coordenação federal do colegiado nacional, a atuação a nível municipal e/ou estadual pode sofrer uma diminuição orçamentária, esvaziamento de pautas e/ou falta de apoio.

3.2 A estratégia de corrosão

Como afirmado, alguns colegiados, por estarem previstos em lei, obtiveram algum resguardo via liminar na ADI 6.121 (STF, 2019), sendo este o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Assim, ao invés de extinto, o CONAMA sofreu um processo de corrosão, que foi igualmente aplicado sobre outros órgãos de participação social. Até 2019, este era o colegiado nacional com mais assentos, pois todos os Ministérios e todos os Estados da Federação tinham direito a uma cadeira no órgão, completando 92 assentos, dos quais 29 se destinavam à sociedade civil.

Percebe-se que o princípio da paridade – segundo o qual um colegiado participativo deve ter, preferencialmente, o mesmo número de assentos societais e governamentais – não era respeitado, mas alguma pluralidade havia. Contudo, o Decreto nº 9.806/2019 promoveu uma contração radical nos assentos, deixando o colegiado com 23 no total, e apenas 6 voltados à sociedade civil (4 para entidades ambientalistas e 2 para empresariais), além de ter retirado a obrigatoriedade de presença das diferentes categorias de interesse nas Câmaras Técnicas. Nesta senda, todos os segmentos perderam relevância na composição do CONAMA, exceto o Governo Federal, que aumentou sua significância no órgão de 30,1% para 43,4%.

Ademais, o Decreto nº 9.806 substituiu o processo de eleição bianual dos conselheiros por um sorteio anual. As alterações enfraqueceram sobremaneira o CONAMA e abriram caminho para mais "boiadas", sendo emblemática a reunião de 28 de setembro de 2020. Nela, Ricardo Salles conseguiu que o colegiado aprovasse a Resolução nº

6 "É um 'liberalismo' que se coaduna perfeitamente com ausência de regulação ambiental, com desmatamento, garimpo em terras indígenas, uso indiscriminado de agrotóxicos, supressão de toda proteção social que for politicamente viável suprimir, militância pela suspensão do isolamento e das quarentenas para tentar conter a taxa de transmissão e de contágio pelo Sars-CoV-2, estímulo à retomada imediata de toda atividade econômica em pleno pico de transmissão pandêmico." (NOBRE, 2020, p.13).

500, revogando regras sobre Áreas de Preservação Permanente e licenciamento de empreendimentos de irrigação.

Tanto as mudanças promovidas sobre a estrutura do CONAMA como a citada Resolução foram objetos de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) junto ao STF. Em 14 de dezembro de 2021, "[o] Tribunal, por unanimidade, julgou procedente [a ADPF 747] para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002" (STF, 2021b, p. 1). Já as mudanças realizadas pelo Decreto 9.806 foram objeto da ADPF nº 623, com relatoria da Ministra Rosa Weber e cuja liminar, deferida *ad referendum*, suspendeu integralmente a norma presidencial, em 17 de novembro de 2021[7].

Diante da suspensão, em março do ano seguinte, o Decreto nº 11.018/2022 alterou novamente a composição do CONAMA, passando para 36 cadeiras, 9 das quais reservadas a entidades ambientalistas e 5 para empresariais. Apesar de manter o sorteio como forma de escolha dos representantes, o mandato foi ampliado para dois anos, permitindo que o colegiado reiniciasse seus trabalhos, mas ainda sob uma lógica neoliberal-autoritária.

A mesma lógica, de corroer a participação social, foi concretizada sobre outros colegiados, como o CFNMA, o CONAMAZ e a CONABIO.

A começar pelo CFNMA, sua corrosão se deu pelo Decreto nº 10.224/2020, com a sua composição foi diminuída de 17 membros (8 da sociedade civil) para apenas 6, todos do Governo Federal.

Redução ainda mais severa sofreu o CONAMAZ que, recriado pelo Decreto nº 10.239/2020, antes possuía 32 membros – todos governamentais, mas com assentos garantidos para todos os Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal – e passou a ter apenas 6 assentos no total. Por óbvio, a sociedade civil continuou a ser excluída, mas os referidos governadores também. Além da drástica redução dos membros, outras medidas tomadas pela norma presencial em questão, bastante comuns nos processos de corrosão participativa, foram a obrigatoriedade de participação virtual pelos membros não presentes no Distrito Federal e a imposição de limites

7 Em plenário, a Ministra Rosa Weber teve a oportunidade de defender o seu ponto de vista, do qual destacam-se dois trechos: "O processo deliberativo do CONAMA, como projetado pelo Decreto n. 9.806/2019, ao prever regra de maioria simples para a tomada de decisão, ao excluir das Câmaras Técnicas a participação das categorias heterogêneas e uma composição multissetorial, abertamente construiu uma instituição em que o Executivo Federal tem hegemonia decisória e incapacita a deliberação com os setores sociais e entes subnacionais. O arranjo amplifica a voz governamental e isola a participação social e federativa, ao colocá-las em um espaço de figuração. [...] A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular e à cidadania política, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. Não há falar, portanto, em intervenção desproporcional no espaço decisório do Poder Executivo." (STF, 2021a, p. 33-41).

na criação de subcomissões (o tempo de atuação não poderia ser superior a um ano, o número máximo de participantes era 9, e não poderiam haver mais de 6 operando em simultâneo).

Somando estes dois casos de corrosão participativa à extinção do COFA, o Partido Rede Sustentabilidade ajuizou a ADPF nº 651, que foi recebida pelo STF como Ação Direta de Inconstitucionalidade, e julgada pela Corte mais de ano depois dos efeitos deletérios dos atos infralegais autoritários relatados[8]. Sem dúvida, o Judiciário se mostrou imprescindível para garantir alguma manutenção dos colegiados, mas a sua atuação, contramajoritária por definição, comprova a falta de instrumentos defensivos da rede de participação social no Brasil.

Por sua vez, a CONABIO também foi "corroída" pelo Governo Bolsonaro, desta vez por meio do Decreto nº 10.235/2020. Até então, este colegiado continha 20 assentos, os quais respeitavam o princípio da paridade entre a sociedade política e a sociedade civil. Porém, a norma de Bolsonaro reduziu o total de vagas para 14, das quais apenas 4 eram destinadas à sociedade civil (e destas, uma ficou reservada à Confederação Nacional da Indústria; e a outra à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil). Restrições para a criação de subcomissões também foram determinadas neste caso, além da exclusão de várias competências, inclusive apresentar proposta do próprio regimento interno ao Ministro de Estado do Meio Ambiente. Pontua-se que, diversamente de algumas das alterações previamente mencionadas, barradas pelo STF, as concretizadas sobre a CONABIO continuam vigentes.

O fato é que, ao retirar dos colegiados a possibilidade de eles definirem as suas regras de articulação interna, bem como de criação das próprias subcomissões e de realização das reuniões, o Governo Bolsonaro limitou severamente a autonomia destes órgãos, que são tematicamente diversos e, portanto, contam com particularidades que não podem ser niveladas como se as participações sociais desenvolvidas neles fossem as mesmas. Não são, e os sujeitos envolvidos nestes órgãos devem ter discricionariedade suficiente para ajustarem suas atuações conforme as necessidades que a conjuntura fática lhes impõe.

A participação social, quando voltada às políticas públicas, tem por função tornar o debate da formulação, fiscalização e aplicação destas políticas plural e, enfim, democrático. Permitindo que uma miríade de opiniões, propostas e argumentos sejam

8 "O Tribunal [...] julgou procedente a ação para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente [...] e também julgou procedente a ação para (a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; e (b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia" (STF, 2022, p. 3).

apresentados por sujeitos com vivências diversas e provindos de contextos multifacetados, a rede institucional brasileira de participação social abraça o conflito, desde que ele se desenvolva em termos agonísticos, ou seja, entre adversários mutuamente legítimos. Jair Bolsonaro, entretanto, ao reduzir severamente as vagas participativas destinadas à sociedade civil comprovou que os sujeitos que lutam em favor desta e, enfim, da soberania popular seriam os verdadeiros inimigos. Afinal, como ele próprio afirmou, quando em campanha presidencial na Paraíba, "As minorias têm que se curvar às maiorias" (BOLSONARO 2017 apud KOKAY, 2018, n.p.).

Por óbvio, esta é uma visão política que distorce os princípios democratas e liberais, invocando apenas os favoráveis ao lado do projeto bolsonarista, para atentar contra a própria democracia-liberal. Desburocratização, neste caso, é sinônimo de desdemocratização, de fortalecimento do Estado social mínimo e Estado punitivista máximo, sendo o 08 de janeiro de 2023 a culminação desta concepção destrutiva.

Enquanto tal destruição se voltou à participação social, encontrou baixa resistência de, justamente porque a rede participativa brasileira dispõe de poucas ferramentas para se defender; e, além disso, a própria sociedade civil conhece pouco sobre estes colegiados, sendo necessário que eles sejam mais (re)conhecidos por todos, inclusive pela classe dos representantes políticos, como instrumentos capazes de dotar a política de uma nova legitimidade.

4 CONCLUSÃO

O desmonte participativo promovido por Jair Bolsonaro comprovou a faceta antidemocrática de sua gestão, o que, por um lado, foi um grande revés para as políticas públicas cujas proposições e fiscalização dependem das articulações gestadas pela sociedade civil, mas, por outro, demonstrou a incrível fragilidade desta rede institucional.

Não obstante contar com dispositivos constitucionais prevendo seus órgãos, que estão disseminados por todos os entes federativos, a verdade é que a participação social foi institucionalizada no Brasil, mas não devidamente inserida no Estado. Neste sentido, mesmo os Governos petistas, apesar de terem promovido uma multiplicação destes espaços, não os dotaram de uma natureza deliberativa, deixando-os, em sua grande maioria, meramente consultivos, com suas demandas sufocadas pela hegemonia neoliberal. Porém, com Jair Bolsonaro, o neoliberalismo começou a ser imposto de modo autoritário, inclusive por meio de normas presidenciais que extrapolavam a competência do Executivo.

Os colegiados de participação social sofreram excessivamente com o desmonte concretizado pelo Governo Bolsonaro, seja pela extinção ou corrosão destes órgãos que, afinal, representam as minorias não abarcadas pelo processo eleitoral, permi-

tindo manter no horizonte a emancipação destes grupos. No que se refere à política ambiental, o desmonte participativo violou o direito a um meio ambiente equilibrado tanto dos povos originários, pequenos agricultores, pescadores e populações ribeirinhas, como do restante dos brasileiros, visto que, direta ou indiretamente, todos dependem deste equilíbrio – e, portanto, devem ter o direito de participar das decisões políticas que têm reflexos em suas vidas.

O atual Governo Lula, já em seu primeiro dia, demonstrou reconhecer a importância de reativar a rede institucional de participação social, logo publicando o Decreto nº 11.371 que, trazendo apenas dois artigos, fez questão de revogar o Decreto nº 9.759/2019 e o Decreto nº 9.812/2019 (que havia alterado o ato normativo anterior). Entretanto, no Direito, a repristinação não é automática, de modo que os colegiados extintos por Bolsonaro permanecem assim. Deste modo, além de editar o referido Decreto, o Governo tratou de reinstalar o COFA e o CTFA (Decreto 11.368/2023) e promover a recomposição do CFNMA (Decreto n° 11.372/2023).

Ocorre que simplesmente retornar ao estado participativo pré-2019, ou mesmo pré-Golpe contra a Presidenta Dilma, não é o suficiente, sendo a autocrítica igualmente necessária, visto que é também preciso dotar os órgãos participativos de um caráter fortemente político, para além da natureza meramente consultiva, de modo a corrigir as imperfeições passadas e permitir à sociedade civil o protagonismo político que uma verdadeira soberania popular tem, simultaneamente, como condição e consequência.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora Rezende de. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp, 2019.

AVELINO, Daniel de; ALENCAR, Joana Luiza; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças**: Equipes de Apoio e Estratégias de Sobrevivência. Texto para discussão 2340. Brasília, IPEA: 2017. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/storien.pDFs/TDs/td_2340.pdf Acesso em: 23 ago. 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BEZERRA, Carla de Paiva, *et al*. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **Scielo Prepints**, 07 jun. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218 Acesso em: 25 jun. 2022.

BOLSONARO critica esquerda, reforça discurso sobre segurança pública e Haddad agradece Lula. **Estadão**, 08 out. 2018. Disponível em: www.estadao.com.br/politica/eleicoes/em-discursos-bolsonaro-questiona-resultado-e-haddad-prega-democracia Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

CGU – Controladoria-Geral Da União. **Relatório de avaliação da governança do Fundo Amazônia exercida pelo Ministério do Meio-ambiente**. Brasília, 10 jun. 2022. Disponível em: https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1042162 Acesso em: 10 out. 2022.

FARRANHA, Ana Claudia, BATAGLIA, Murilo Borsio; PAULA, Ana Paula Paes. (2021). Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government—analyzing brazilian federal decree 9.759/2019. **Revista Videre**, 13(28). Disponível em: https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.15272 Acesso em: 10 mar. 2023.

HOCHSTETLER, Kathryn; TRANJAN, J. Ricardo. Environment and Consultation in the Brazilian Democratic Developmental State. **Comparative Politics**, v.48, n.4, p.497-516, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.5129/001041516819197593 Acesso em: 17 set. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros de 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv84006.pdf Acesso em: 08 out. 2019.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101985.pdf Acesso em: 15 abr. 2020.

IMAFLORA Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020**. IMAFLORA, Jan. 2021. Disponível em: www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf Acesso em: 10 mai. 2021.

KOKAY, Érika. Bolsonaro em 25 frases polêmicas. **DW Brasil**, 29 out. 2018. Disponível em: www.dw.com/pt-br/bolsonaro-em-25-frases-pol%C3%AAmicas/a-46065201 Acesso em: 04 mar. 2021.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Martha. **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015, p.51-78.

MIRANDA, Pedro Fauth Manhães. **E depois da pós-democracia?**: a participação social brasileira na disputa política entre o neoliberal-autoritarismo e a democracia-radical. Orientadora: Katya Kozicki. 232 f. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final**: A guerra de Bolsonaro contra a democracia. São Paulo: Todavia (edição *Kindle*), 2020.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. **Amanhã vai ser maior**: o que aconteceu com o Brasil e as possíveis rotas de fuga para a crise atual. São Paulo: Planeta do Brasil (edição *Kindle*), 2019.

SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República. **Governo Federal informa a publicação de 61 atos sobre recriação de colegiados**. 02 jul. 2019. Disponível em: www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/jullho/governo-federal-informa-a-publicacao-de-61-atos-sobre-recriacao-de-colegiados Acesso em: 08 jul. 2020.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Liminar ADI nº 6.121**. Brasília, 13 jun. 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560 Acesso em 08 jul. 2020.

STF. **Voto da Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) na ADPF nº 623**. Brasília, 22 mar. 2021a. Disponível em: www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/03/5185582.pdf Acesso em: 15 jan. 2023.

STF. **Ementa de julgamento da ADPF nº 747**. Brasília, 14 dez. 2021b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5471555&ext=RTF Acesso em: 15 jan. 2023.

STF. **Decisão de Julgamento da ADIO nº 59**. Brasília, 03 nov. 2022a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5667783&ext=RTF Acesso em: 15 jan. 2023.

STF. **Decisão do Tribunal na ADPF n 651**. Brasília, 28 abr. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5542007&ext=RTF Acesso em: 15 jan. 2023.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 183-200.