

[Artigos Originais]

## Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro\*

Carla de Paiva Bezerra<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Departamento de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIEST – IPEA). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

✉ E-mail: carla.bezerra@ipea.gov.br  Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5238-354X>

Debora Rezende de Almeida<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB). Brasília, DF.

✉ E-mail: deboraalmeida@unb.br  Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4752-8892>

Adrian Gurza Lavalle<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). São Paulo, SP, Brasil.

✉ E-mail: layda@usp.br  Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8998-9833>

Monika Dowbor<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL, RS). Pelotas, RS, Brasil.

✉ E-mail: mdowbor@gmail.com  Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1845-046X>

DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>



\*Os autores agradecem a contribuição de Rebeca Dantas Fernandes e Alessandra Ribeiro, como bolsistas de Iniciação Científica, respectivamente Edital Universal CNPq 426882/2016-4 e FAPESP 020/09279-1 na elaboração do banco de dados, e a Karime Lima pela contribuição na revisão do banco. Também agradecem a Luciana Tatagiba, Renata Bichir, membros do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC) e pareceristas anônimos pelos comentários a versões anteriores do artigo.

## Resumo

### Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro

Nosso objetivo é caracterizar a desinstitucionalização impulsionada pelo governo Bolsonaro e aferir seus alcances sobre os conselhos. Oferecemos um diagnóstico empírico da situação regulatória de 103 colegiados nacionais, a partir de base de dados original. Argumentamos que as medidas do governo não geram efeitos homogêneos e que variam em função de dois fatores: i) as preferências do governo em relação aos conteúdos das políticas públicas; ii) a resiliência dos conselhos. A resiliência, é resultado da combinação de duas dimensões, desenvolvidas em uma tipologia analítica: o desenho institucional e sua inserção nas respectivas comunidades de políticas. Concluimos que os conselhos mais afetados em seu funcionamento estão relacionados às políticas cuja pauta é contrária àquela do governo Bolsonaro e que possuem menor resiliência, considerada em suas duas dimensões. Proporcionalmente, meio ambiente foi a área mais atingida pela revogação. Já direitos humanos e políticas sociais sofreram mais alterações substantivas. Por sua vez, a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura foi a menos afetada, face ao maior alinhamento com as preferências do governo, mesmo contando com colegiados com menor resiliência.

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

## Abstract

### Between Deinstitutionalization and Resilience: Institutional Participation in the Bolsonaro Government

This study aims at characterizing the deinstitutionalization prompted by the Bolsonaro government and assessing its impact over participatory councils. It provides an empirical diagnosis of the regulatory situation of 103 national collegial bodies, based on an original database. It argues that the government measures do not result in homogeneous effects and can vary according to two factors: i) the government's preferences in policy content; ii) the councils' resilience. It proposes an analytical typology of resilience based on the interaction between two dimensions: institutional design and councils' degree of insertion in their respective policy communities. Considering both dimensions, it concludes that councils whose performance was the most affected were the ones related to policies whose agenda is contrary to that of the Bolsonaro's government, and displaying less resilience. In proportion, the environment policy area was the

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

most affected by revocations. Human rights and social policies underwent more substantive changes. In turn, the economic development and infrastructure area was less affected, due to its greater alignment to the government's preferences, even though its collegial bodies were less resilient.

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

## **Résumé**

### **Entre la Désinstitutionnalisation et la Résilience : Participation Institutionnelle sous le Gouvernement Bolsonaro**

Notre objectif est de caractériser la désinstitutionnalisation impulsée par le gouvernement Bolsonaro et d'évaluer ses répercussions sur les conseils. Nous offrons un diagnostic empirique de la situation réglementaire de 103 collèges nationaux, à partir d'une base de données originale. Nous soutenons que les mesures du gouvernement n'ont pas des effets homogènes et varient en fonction de deux facteurs : i) les préférences du gouvernement en ce qui concerne les contenus des politiques publiques ; ii) la résilience des conseils. La résilience résulte de la combinaison de deux dimensions, pour lesquelles nous avons développé une typologie analytique : la conception institutionnelle et son insertion dans les communautés respectives de politiques. Nous concluons que les conseils les plus affectés dans leur fonctionnement sont liés aux politiques dont l'agenda est contraire à celui du gouvernement Bolsonaro et qui ont une résilience moindre, considérée dans ses deux dimensions. Proportionnellement, l'environnement a été la zone la plus touchée par la révocation. En revanche, les droits humains et les politiques sociales ont subi des changements plus substantiels. Par ailleurs, le domaine du développement économique et de l'infrastructure a été le moins touché, en raison de son plus grand alignement avec les préférences du gouvernement, même avec des collèges de moindre résilience.

**Mots-clés :** Changement Institutionnel ; Désinstitutionnalisation ; Résilience ; Conseils de Politiques Publiques

## Resumen

### Entre la Desinstitucionalización y la Resiliencia: Participación Institucional en el Gobierno Bolsonaro

Nuestro objetivo es caracterizar la desinstitucionalización impulsada por el gobierno de Bolsonaro y evaluar sus alcances sobre los consejos. Ofrecemos un diagnóstico empírico de la situación regulatoria de 103 colegiados nacionales, a partir de bases de datos originales. Argumentamos que las medidas del gobierno no generan efectos homogéneos y que varían en función de dos factores: i) las preferencias del gobierno en relación con los contenidos de las políticas públicas; ii) la resiliencia de los consejos. La resiliencia, es el resultado de la combinación de dos dimensiones, desarrolladas en una tipología analítica: el diseño institucional y su inserción en las respectivas comunidades de políticas. Concluimos que los consejos más afectados en su funcionamiento están relacionados a las políticas cuya pauta es contraria a la del gobierno de Bolsonaro y que tienen una menor resiliencia, considerada en sus dos dimensiones. Proporcionalmente, el área de medio ambiente fue la más afectada por la revocación. Por su parte, los derechos humanos y las políticas sociales tuvieron alteraciones más sustantivas. El área de desarrollo económico e infraestructura fue la menos afectada, dado el mayor alineamiento con las preferencias del gobierno, inclusive contando con colegiados con menor resiliencia.

**Palabras clave:** Cambio Institucional; Desinstitucionalización; Resiliencia; Consejos de Políticas Públicas

## 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 se tornou 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 de Jair Bolsonaro e realizada sem ambiguidades mediante o Decreto nº 9.759/2019, publicado em março de 2019. Nele foram declarados extintos todos os colegiados da administração pública federal instituídos por decreto ou ato normativo inferior. O decreto não foi a primeira e muito menos a última investida contra as instituições participativas.

Mas, a rigor, o que significou essa “desconstrução” e quais seus alcances sobre as instituições participativas (IPs)? O objetivo deste artigo é caracterizar a desinstitucionalização impulsionada pelo governo Bolsonaro nos quatro anos de sua gestão e aferir seus alcances sobre os colegiados *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. Embora a desinstitucionalização possa resultar da inação (intencional ou não) face a um programa ou política pública, focamos na desinstitucionalização derivada da ação governamental, isto é, em medidas ou atos formais que alteram negativamente o funcionamento das instituições participativas ou que as revogam. Conforme será mostrado, existem diversas propostas analíticas para caracterizar mudanças de políticas de sentido negativo. Optamos por enfatizar que os processos de institucionalização das políticas, neste caso das IPs, condicionam a forma e alcances de mudanças negativas, portanto, da sua desinstitucionalização. Tais medidas incluem, aqui, o conjunto de atos normativos de diversa hierarquia que visaram efeitos restritivos ou de anulação do papel dos colegiados nas respectivas políticas.

No plano analítico empírico, dialogamos com a literatura nacional e internacional dedicada a documentar e a sistematizar os efeitos desse governo para as IPs – tomando como objeto os órgãos colegiados com participação da sociedade civil em âmbito federal e as alterações por eles

sofridas após o Decreto n° 9.759/2019 –, estabelecemos fatos baseados em evidências sistemáticas e visamos iluminar as características e condições que tornam as IPs de um determinado setor de políticas mais resilientes com base em uma tipologia bidimensional. No plano teórico, conectamos institucionalização e desinstitucionalização, bem como examinamos a pertinência das principais proposições que exprimem o conhecimento acumulado sobre as mudanças em políticas decorrentes das alterações nas preferências dos governos entrantes, especialmente a partir das literaturas de *retrenchment* e *policy dismantling*.

Ao seguir este duplo propósito, nos propomos a contribuir para sanar duas lacunas na literatura que se debruça sobre as políticas do governo Bolsonaro e, especificamente, sobre aquelas que dizem respeito à participação: i) a compreensão pouco nuançada das medidas de desinstitucionalização que ofusca variações nos seus alcances; e 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, 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, para as consequências deletérias das medidas governamentais sobre a participação. Contudo, buscamos avançar em compreensões finas e processuais para caracterizar os alcances da desinstitucionalização das IPs.

Argumentamos que as medidas do governo Bolsonaro e seus efeitos contra os colegiados nacionais 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 os efeitos produzidos pelas medidas do governo Bolsonaro contra os colegiados variam em função de dois fatores: i) as **preferências** do governo em relação aos conteúdos das políticas públicas; e ii) a **resiliência** dos colegiados.

Trabalhamos o primeiro fator como um movimento prévio para focar no segundo. O diagnóstico generalista de desmonte da participação *in totum* desconsidera, de um lado, que 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. Entendemos que o Decreto nº 9.759/2019 é expressão de uma posição adversa à participação em determinadas áreas de políticas que desafiam as apostas programáticas e políticas do governo. Há que se considerar que o governo Bolsonaro se estruturou em clara oposição aos atores e pautas antes priorizadas na governabilidade social dos governos do PT (Bezerra, 2022), fazendo com que o labor da desinstitucionalização afetasse desigualmente áreas de políticas 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. Tendo em vista o histórico de menor investimento em espaços participativos nas áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura durante os governos do PT (Abers, Almeida, 2019) e menor divergência com as apostas políticas do governo Bolsonaro, espera-se que essa seja a área menos afetada pelas medidas de desinstitucionalização. As orientações históricas das políticas guardam maior ou menor afinidade com diferentes governos e sua institucionalização varia de acordo com a relação estabelecida entre eles e os atores sociais que historicamente disputaram a respectiva política (Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako 2019). É de se esperar que essas diferenças entre áreas e, conseqüentemente, a relação entre atores sociais e determinados governos, se alterem com mudanças eleitorais de vulto. Assim, em vez de esperar que a estratégia do governo Bolsonaro em relação à participação seja doutrinária – contrária à participação em si –, entendemos que ela é política, variando de acordo com os atores e áreas priorizadas. 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, os quais atuam para a institucionalização de suas visões de mundo nas políticas (Almeida, 2021). De fato, Bolsonaro conclamou a participação ativa de sua base, mesmo que a partir de outros modelos de participação dissonantes a nossos diapasões analíticos (Scerb, 2021).

Por sua vez, em relação ao segundo fator entendemos que a **resiliência** dos colegiados é resultado da combinação de duas dimensões: o **desenho institucional** mais forte ou mais fraco – aqui trabalhado em função da hierarquia normativa dos dispositivos 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). Tal perspectiva assume que os alcances da desinstitucionalização podem ser melhor compreendidos à luz do processo de institucionalização da respectiva política (Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako, 2019). 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 lócus importante de atuação, influência e deliberação sobre os rumos da respectiva 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 alhures (Almeida, 2020) e ordena os alcances da desinstitucionalização em um *continuum* entre vulnerabilidade e resiliência que corresponde, em boa medida, com a distribuição dos efeitos da desinstitucionalização sobre os colegiados nacionais examinados.

Em síntese, a análise nos permite afirmar que os colegiados mais fortemente afetados em seu funcionamento conjugam áreas de políticas em que as agendas neles defendidas são contrárias à agenda política do governo Bolsonaro e menor resiliência, considerada em suas duas dimensões. Proporcionalmente, a área do meio ambiente foi mais atingida pela revogação: dos 14 colegiados revogados, 4 eram de meio ambiente, ou seja, 28%. Os colegiados das áreas de direitos humanos e políticas sociais, por sua vez, sofreram mais alterações substantivas: este foi o caso de 11 e 10 colegiados, respectivamente, de um total de 29 órgãos alterados; ou seja, somadas, respondem por 72,41% dos casos de alterações substantivas. Analisando internamente essas duas áreas se verifica que os colegiados que possuem desenho institucional robusto e que se encontram inseridos nas comunidades das políticas foram relativamente menos afetados – como saúde e assistência social – quando comparados com políticas com desenho institucional mais frágil – como cultura e trabalho. Por fim, conforme esperado, verifica-se que a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura, mesmo possuindo menor resiliência, foi menos afetada em seu conjunto, respondendo por 31,43% dos colegiados que permaneceram ativos e sem alterações. Isso pode ser explicado por sua menor divergência com as preferências políticas do governo em termos do conteúdo das políticas públicas em execução.



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. Foi criado um banco com informações padronizadas para 103 colegiados nacionais, registrando todas as alterações legais e infralegais ocorridas durante a gestão Bolsonaro, entre 2019 e 2022.

Além desta introdução, o artigo está organizado em mais seis seções e a conclusão. Na segunda seção, contextualizamos os ataques às IPs, especialmente o Decreto nº 9.759/2019, 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 pensado mudanças de sentido negativo, e prestamos atenção ao papel dos mecanismos que inibem ou enfraquecem o desmantelamento. Na quarta seção, articulamos tais mecanismos com literatura de IPs e apresentamos nossa proposta analítica sobre a desinstitucionalização e resiliência de colegiados. Na quinta parte apresentamos as nossas escolhas metodológicas e os resultados da análise dos efeitos das medidas de desinstitucionalização dos 103 colegiados. Aqui, observamos os efeitos em termos de atividade e inatividade, alterações legais e revogações, levando em consideração as áreas de políticas. Depois, exploramos 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.

## **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 consolidado em algumas formas institucionais, destacando-se o conselho de políticas públicas. Instituído pela Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), o formato de um órgão colegiado 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 colegiados 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 colegiados

nacionais foram, respectivamente, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que criou 41, e Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que instituiu 19 colegiados (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 colegiados (Gurza Lavalle, 2011).

O novo ciclo em que as IPs se tornaram contenciosas teve início no final do primeiro governo de Dilma Rousseff: o conflito com o Congresso Nacional a propósito da proposta de instituir um “Sistema Nacional de Participação”, o qual ganhou expressão nítida no poder executivo já durante o impeachment (Avritzer *et al.*, 2022). Na presidência de Michel Temer, antes mesmo de finalizado o impeachment, ministérios foram extintos, seus orçamentos foram reduzidos e composições e despesas orçamentárias de colegiados foram revistas (Avelino *et al.*, 2017). O Decreto nº 9.076/2017 destituiu o ConCidades da atribuição de convocar a conferência nacional do setor, cuja realização foi adiada por três anos. A composição de alguns colegiados 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). Houve também redução abrupta das conferências nacionais: apenas sete foram realizadas entre 2016 e 2018, enquanto 72 ocorreram nos governos de Lula e 42 nos de Dilma (Lima, 2020). Nos casos em que a sociedade civil promoveu por sua conta as conferências, elas se tornaram espaços de oposição ao novo governo (Pogrebinschi, 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 consubstanciou 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, com os 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, com extinção ou fusão de ministérios (Lei nº 13.844/2019), a participação ou, de modo mais preciso, as IPs, entraram na mira. No primeiro dia de governo, por meio da MP 870,

Bolsonaro alterou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), paralisando o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Três meses depois, o presidente ensejou selar o destino de todos os colegiados nacionais mediante uma única ação: o Decreto nº 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, que, conforme definido pelo próprio decreto, incluíam todos os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e “qualquer outra denominação dada ao colegiado”. Assim, os colegiados 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.

Porém, antes do decurso do prazo indicado no Decreto, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar, posteriormente confirmada em julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121 ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e restringiu os alcances do Decreto resguardando todo e qualquer colegiado nacional mencionado em lei, mesmo que sua regulamentação ocorresse em norma infralegal. No julgamento da ADI, o STF estabeleceu ainda que seria necessário detalhar de forma expressa quais seriam os colegiados a serem revogados.

O revés fez o presidente mudar os meios, mas não as intenções. Continuou a investida contra as pautas que, nos colegiados, desafiavam as apostas programáticas e políticas do governo, mas desta vez mediante medidas mais sutis de mudança institucional destinadas a limitar o funcionamento dos colegiados e pautadas pelas diretrizes do Decreto nº 9.759/2019 – reduções na composição, número de reuniões, recursos; alterações nas formas de seleção dos conselheiros e do presidente do colegiados etc. –, bem como editando novos decretos que revogavam expressamente alguns colegiados (Bezerra, Rodrigues, 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, de Paula, 2021).

Diante de giro político tamanho, parte dos diagnósticos iniciais procuraram caracterizar o governo Bolsonaro, alertando para os ataques e suas consequências deletérias em chave doutrinária generalista. Não raro, esses diagnósticos iniciais adotaram um tom de denúncia, consoante com

o propósito de alertar para a “desconstrução” em curso (Bravo, Pelaez, Menezes, 2020; Fontes, 2019; Koupak *et al.* 2021; Quadros, Mussoi, 2021; Soyer, Barbosa Jr., 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 extrainstitucional 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.

Em literatura mais recente, por sua vez, aparecem estudos de caso de colegiados nas áreas de direitos humanos e defesa de minorias, políticas sociais e meio ambiente e desenvolvimento sustentável que mostram com detalhes as medidas de desinstitucionalização promovida pelo governo, seja no sentido de enfraquecer os colegiados, seja no de alterar sua composição e funcionamento a favor dos atores que ocupam cargos governamentais. A atuação de defesa das comunidades de políticas é menos observada; e é comum imputar a racionalidade dos decretos sobre os colegiados a traços doutrinários do governo Bolsonaro devido ao “ódio ideológico à participação” (da Costa Oliveira, 2022).

Tais argumentos são insuficientes para a adequada compreensão do processo de desinstitucionalização ocorrido durante o governo Bolsonaro. 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, conforme mostrado por estudos de caso recentes (Cardoso, Silva, Pereira, 2022; De Almeida, Rosa, 2022; Mussoi, Quadros, 2022). 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 em relação à participação e o processo histórico de institucionalização das políticas públicas, quanto as 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 parecem insensíveis à variação do próprio objeto que se propõem a diagnosticar. Se considerado o caso dos colegiados, 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 colegiados municipais se encontram em operação. Para o nível nacional, conforme será visto na quarta seção, um conjunto de trabalhos empiricamente orientados desafiam diagnósticos de terra arrasada e de fracasso.

## **Mudanças de políticas e desinstitucionalização**

A literatura sobre mudança institucional oferece diferentes caminhos para compreensão da desinstitucionalização do ponto de vista dos fatores explicativos e dos efeitos sobre as instituições e políticas. Neste artigo, interessa analisar 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 são objeto deste artigo<sup>1</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” (Bauer, Green-Pedersen, Turnpenney, 2012:5).

Todavia, não é a primeira vez que eleições dão lugar a reorientações político-ideológicas de grande magnitude; e entre as análises que têm se debruçado sobre mudanças nas políticas de sentido negativo destacam-se aquelas apoiadas nas literaturas de retração (*retrenchment*) e desmantelamento de políticas

(*policy dismantling*). Nos anos 1990, a literatura sobre *retrenchment*, se debruçando sobre a década de auge das políticas neoliberais de ajuste estrutural, iniciadas com os governos Thatcher e Reagan, diagnosticou que as reformas de retração do Estado tinham ficado muito aquém das intenções e discursos (Pierson, 1994). Independente da acurácia do diagnóstico sobre a resiliência das políticas sociais do Estado bem-estar, cujos pressupostos conceituais e escolhas metodológicas foram debatidos amplamente (Bauer, Green-Pedersen, Turnpenny, 2012; Green-Pedersen, 2002; Starke, 2006), essa literatura mostra que 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. Apesar dessas possíveis diferenças, 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. Desse modo, a fim de analisar a desinstitucionalização, é preciso considerar que a escolha ou seletividade dos atores políticos em relação aos rumos e intensidade da mudança de políticas não se dá num vazio institucional e político.

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 legados da política, suas características e 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. A ideia de *policy feedback mechanisms* considera que, a depender da trajetória seguida, uma política pode gerar *feedbacks* positivos que aumentam o custo de retornar a alguma opção anteriormente disponível, ou *feedbacks* negativos, facilitando o curso de mudança (Pierson, 1996). Embora mudanças nas coalizões governamentais gerem reorientações nas políticas, os legados das políticas (*policy legacies*) afetam o comportamento dos atores e a possibilidade de desmonte das instituições e políticas (Belánd, 2010). Assim, é preciso considerar primeiro, ao lado da escolha e seletividade dos atores, o tipo de política e as características individuais de cada programa, projeto ou política, incluindo tempo, público-alvo e as diferentes estruturas institucionais formais responsáveis por sua execução e que podem propiciar ou não sua durabilidade (Pierson, 1994).

Considerando que *policies shape politics*, as políticas podem criar grupos organizados, novos consumidores ou beneficiários, novos provedores, todos eles com interesses concentrados que impõem custos políticos aos atores

empenhados em retrai-las (Pierson, 1994, 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 dismantelamento 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 dismantelamento de políticas (Bauer *et al.*, 2012). As circunstâncias envolvem jogos complexos de custos e benefícios estimados pelos incumbentes que promovem o dismantelamento – e do caráter opcional ou forçado dessa escolha –, cujo resultado condiciona a estratégia política mais conveniente. Apesar da importância desses mecanismos, vale lembrar que Hacker e Pierson (2019) mostram que, em contextos de ampla polarização política (como o brasileiro), atores políticos utilizam a estratégia de tachar propostas como fruto de determinado partido para despertar animosidade automática e facilitar a mudança no conteúdo das políticas, mesmo quando elas geram benefícios positivos e atraem uma ampla massa de apoiadores.

Os mecanismos de força institucional também são centrais na definição das possibilidades de mudança institucional e, de modo mais específico, de dismantelamento 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, Thelen, 2009; Immergut, 1992; Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Heritier, 2012). Também no caso dos mecanismos de força institucional consideram-se as preferências dos atores e seus cálculos de custos e benefícios, por definição inseridos em contextos dinâmicos e configurações institucionais específicas, como fatores que explicam as distintas estratégias de dismantelamento (Bauer, Knill, 2012).

Cabe notar que os desdobramentos da literatura de dismantelamento e suas contribuições em relação aos mecanismos de mudança incremental endógena – bem como aos tipos de agentes que a promovem – são pouco informativos em casos em que a questão é sobre quais os fatores asso-

ciados à desigual resiliência de políticas do mesmo tipo, uma vez que a opção de desmantelá-las foi tomada e implementada. Assim, a questão que aqui interessa é mais próxima das contribuições seminais de Pierson sobre mecanismos de políticas com efeitos de reforço e de mecanismos de força institucional.

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 *et al.*, 2021). Por motivos óbvios, a produção no país partilha desse interesse e os primeiros estudos sistemáticos já começaram a circular: analisando as estratégias de desmonte, Gomide, Sá e Silva e Leopoldi (2023) atentam para as características da política e mostram 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 *et al.* (2022) diagnosticam e conceituam os mecanismos de opressão. Os estudos sobre IPs, é claro, não são exceção e também partilham desse interesse em analisar os efeitos das mudanças negativas nas políticas.

## **Instituições participativas, desinstitucionalização e resiliência**

Neste artigo não objetivamos classificar tipos de mudança ou os atores que tentam implementá-los; antes, nos ocupamos da compreensão dos efeitos do Decreto – e das medidas seguintes a ele correlatas – sobre os colegiados federais em termos de sua desinstitucionalização e de sua maior ou menor resiliência. Primeiro, os efeitos das medidas de desinstitucionalização devem ser situados no histórico da própria política ou área de política. Na perspectiva relacional que adotamos, os legados das políticas e a posição e recursos de atores interessados em defender um determinado colegiado – 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 colegiados e de outros encaixes nela existentes (Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor, Szwako, 2019). Os atores sociais interessados não emergem apenas na defesa da política, mas são parte constitutiva



do seu desenvolvimento. A compreensão de como a desinstitucionalização afetou distintas áreas passa pelo entendimento da interação socioestatal no desenvolvimento dessas políticas. Igualmente, a institucionalização define a relação entre a política e os projetos que a disputam na correspondente comunidade de políticas (Abers, 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 colegiados nas respectivas comunidades; e os mecanismos de força institucional recebem tratamento mediante avaliação de aspectos do seu desenho.

No que tange aos *policy mechanisms*, a inserção dos colegiados 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, 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 (notadamente, o poder judiciário), as organizações da sociedade civil e demais atores coletivos podem e investiram na sua defesa (Almeida, 2020; Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022; Direito, 2021; Martelli, Almeida, Coelho, 2022).

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 mostram

que o grau de consenso em relação aos princípios e projetos que orientam a política muda entre comunidades (Abers, Almeida, 2019; Romão, Gurza Lavalle, Zaremborg, 2017), sendo que nos casos de forte consenso, como na saúde, tais comunidades conseguiram definir de modo duradouro o arcabouço institucional da política, atravessando diferentes coalizões governamentais (Dowbor, 2018) e adotaram o Conselho como instância de controle na operação da própria política (Almeida, 2020). Conforme mostrado por Martelli, Almeida, Coelho (2022:66): “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 perceber o contexto ameaçador como oportunidade política para defesa de agendas, o que torna o processo de desinstitucionalização menos previsível e linear (Abers, Rossi, von Bülow, 2021).

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 (Faria, 2007; Fung, Wright, 2003; Mayka, 2019). Embora as IPs não costumem estar associadas a desenhos institucionais fortes nem ser pensadas como exemplos de ‘força institucional’, a variação na resiliência dos colegiados 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, 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 colegiados pelo Decreto nº 9.759/2019 (Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022). Nelas, são destacados aspectos do desenho que parecem afetar a resiliência das IPs: caráter deliberativo ou consultivo dos colegiados (Morais, Silva e Frota, 2021); designação orçamentária específica; equipe de apoio técnico com funcionários exclusivos (Avelino, Alencar, Costa, 2017) ou, em outros termos, autonomia financeira e administrativa (Almeida, 2020); especificação institucional ou definição de prerrogativas claras quanto à sua autoridade, raio de incidência sobre as políticas e previsão de sanções em caso de descumprimento (Martelli, Almeida, Coelho, 2022; Gurza Lavalle, Guicheney, Vello, 2021); caráter da presidência, se eleita ou nomeada, e da paridade ou sobrerrepresentação da sociedade civil, bem como das regras que permitem o controle da pauta (Almeida, 2020).

A partir da contribuição das literaturas examinadas, desenvolvemos um modelo analítico para avaliar a variação nos efeitos da desinstitucionalização sobre os colegiados de participação. Como primeiro fator, avaliamos a seletividade política da “desconstrução”, tendo em vista **as preferências** do governo em pautas de políticas públicas. 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 colegiados como instâncias de institucionalização de sua incidência sobre tais políticas (Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor, 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. 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. Notadamente, a política econômica e a área de infraestrutura foram mantidas herméticas à incidência da participação social (Pires, Vaz, 2014; Abers, Almeida, 2019) – área, conforme será visto, menos afetada pelas medidas do governo Bolsonaro.

Para além de uma afinidade ideológica, a ampliação de mecanismos participativos nos governos petistas é também uma escolha política que foi adotada como parte de uma estratégia de 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, 2022). 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 a ampliação e criação de 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. A área social também foi fortalecida e ampliados os mecanismos, como as conferências temáticas.

Operando em sentido inverso, 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 atores da sociedade civil cujos projetos para as políticas – reforçados pelas IPs – entram em choque com as pautas e prioridades programáticas do governo (Gurza Lavalle, Bezerra, 2021).

Como segundo fator, propomos ordenar as possibilidades de **resiliência** de um determinado colegiado considerando duas dimensões. A primeira é a do **desenho institucional**, que pode ser forte ou fraco. Conceitualmente, a variação se dá conforme o colegiado esteja mais bem inserido no funcionamento regular da política da área à que diz respeito (Gurza Lavalle, Guicheney, Bezerra, 2022). Colegiados previstos em lei, com atribuições bem definidas e com gestão de recursos orçamentários são exemplos de instituições participativas com desenho institucional forte. Por sua vez, colegiados previstos apenas em decretos e sem atribuições bem definidas (ou definidas somente em normas infralegais) são exemplos de colegiados com desenho institucional fraco. Para esta análise, que contempla mais de uma centena de colegiados, operacionalizamos o desenho institucional em variáveis sobre a hierarquia normativa dos instrumentos legais e infralegais de criação e regulação das suas atribuições e funcionamento.

A escolha tem limitações e vantagens: inexistente informação disponível para caracterizar outros aspectos ou dimensões significativas do desenho institucional para os 103 colegiados nacionais examinados, mas a hierarquia normativa dos instrumentos utilizados para a criação e regulação de colegiados é claramente relevante para avaliar os efeitos do Decreto. Dois princípios jurídicos se aplicam de forma ampla neste caso: primeiro, o da hierarquia das normas, de acordo com o qual norma inferior não pode alterar norma superior; e, segundo, 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 colegiado são considerados específicos.

A segunda dimensão da resiliência diz respeito à sua **inserção em comunidades de políticas**. Entendemos aqui o conceito de comunidade de política na acepção mais clássica do termo: 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). Nesse sentido, comunidades de políticas são mais do que redes de políticas, pois nelas existem valores compartilhados e coordenação para a ação. É possível que existam redes de políticas sem comunidades constituídas ou que existam setores com mais de uma comunidade de políticas. As comunidades podem incluir, em combinações variadas, atores estatais (burocracias), de mercado e da sociedade civil. A centralidade que o colegiado ocupa para uma dada comunidade num dado setor de política pública remete a dois aspectos: 1) o papel do colegiado na trajetória de institucionalização socioestatal da política; 2) a sua priorização pelos atores da sociedade civil, face a alternativas de atuação institucional e extrainstitucional. Aqui, são esses atores que recebem especial atenção. Caso eles lhe confirmem uma maior centralidade, a expectativa é que haja uma maior disputa em torno do colegiado e que isso aumente sua resiliência, propiciando que se mantenha em atividade. Já quando o colegiado 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 colegiados para determinadas comunidades de políticas. De fato, a maioria dos 103 colegiados nacionais sequer foram pesquisados pela literatura especializada. Contudo, assumimos que a centralidade implica que, na trajetória de institucionalização socioestatal da política, o colegiado 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 da rede da política que não fazem parte dessa comunidade. Assim, definir se o colegiado 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. A posição dos colegiados nas comunidades de políticas é definida em termos processuais ou históricos.

Assim, é possível apresentar resultados sistemáticos e gerais para primeira dimensão da resiliência, enquanto para a segunda oferecem-se evidências que julgamos persuasivas e que mostram a ressonância dessa dimensão em casos amplamente estudados. As duas dimensões produzem uma combinação de possibilidades de maior ou menor resiliência

composta por quatro tipos conceituais distintos, mas que comportam variações em um *continuum*. A tipologia é aqui empregada para colegiados nacionais, mas, em princípio, é aplicável também a outras IPs:

- A. **Vulnerável** (*desenho institucional fraco + baixa inserção na comunidade de política*): esperamos que neste tipo se encontrem colegiados que foram efetivamente revogados pelo Decreto n° 9.759/2019 ou, ainda, que permaneceram inativos. Em ambos os casos há baixa inserção na comunidade de política, o que, assumimos, faz com que haja 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 na comunidade de política*): esperamos que nesta categoria sejam agrupados colegiados que não foram afetados pelo Decreto n° 9.759/2019 e nem por outras medidas de desinstitucionalização, e que permaneceram em funcionamento sem qualquer alteração legal.
- C. **Frágil inserido** (*desenho institucional fraco + alta inserção na comunidade de política*): são inseridos neste tipo colegiados 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. Esperamos que permaneçam ativos mesmo tendo sido alterados. Nesse caso, a comunidade de política continua a disputar o colegiado, ainda que para questionar a legitimidade das alterações na sua composição e funcionamento.
- D. **Formal inerte** (*desenho institucional forte + baixa inserção na comunidade de política*): esperamos encontrar neste tipo colegiados inativos que, embora previstos em lei – portanto, não afetados pelo Decreto n° 9.759/2019 –, não possuem vínculos fortes com uma comunidade de política. Neste caso, a comunidade pode não existir ou, ainda ter concedido 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).

Convém reiterar que há mais de um motivo pelo qual um colegiado pode se encontrar menos 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 colegiado, ele não é um 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

Fonte: Elaboração própria.

A tipologia é de índole conceitual (lógica ou dedutiva). Diferentemente das tipologias de natureza descritiva ou frequentista, a tipologia aqui apresentada baseia-se em covariações conceituais, indicando que duas dimensões analíticas covariam, e os tipos organizam a combinação das possibilidades lógicas relevantes 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 outras variações 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, em relação ao primeiro fator, consideramos apenas a face mais formal para a caracterização quantitativa dos colegiados – criação e regulação por lei ou por norma infralegal –, e outras dimensões do desenho institucional, como composição, paridade, eleição, recursos financeiros e administrativos na análise qualitativa. Em relação ao segundo fator consideramos apenas uma face da agência dos atores, sintetizada na centralidade dos colegiados na respectiva comunidade de política. Essa estratégia de redução nos permite lidar com um número amplo de casos (103 colegiados) e apresentar um diagnóstico empírico abrangente e analiticamente orientado sobre as medidas de desinstitucionalização, a variação de seus alcances e as possibilidades de resiliência dos colegiados.

Por fim, cabe explicitar o que entendemos por medidas de desinstitucionalização dos colegiados, 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 em seção anterior, uma liminar do STF limitou os efeitos revogatórios do Decreto. Em consequência, o Executivo introduziu mudanças administrativas por sucessivos decretos e portarias, alterando em sentido restritivo as condições de trabalho dos colegiados, sua representação e composição, bem como a regularidade de suas reuniões. Assim, apesar das medidas abruptas ensejadas pelo Decreto, as mudanças efetivamente ocorridas na maioria dos colegiados, com exceção daqueles revogados, foram realizadas de maneira incremental e paulatina; isto é, a estratégia de “desconstrução” lançou mão de mecanismos descritos na literatura de mudança institucional incremental e endógena (Mahoney e Thelen, 2009). Assim, as medidas de desinstitucionalização incluem, aqui, o conjunto de atos normativos de diversa hierarquia visando efeitos restritivos ou de anulação do papel dos colegiados nas respectivas políticas.

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

### **Escolhas Metodológicas**

Para fins de análise empírica, construímos um banco de bases legais, que sistematiza informação jurídica oficial para as diferentes áreas de política, com o intuito de cobrir informações que pudessem evidenciar limites jurídico-institucionais: entender o que estava regulado por lei e o que estava regulado por decreto; quando ocorreram alterações; e qual a relação das alterações legais observadas com as diretrizes gerais estabelecidas pelo Decreto.

Partimos de levantamentos já existentes (Bezerra, 2020; Brasil, 2014), ampliamos o número de colegiados analisados e detalhamos a classe de regulação normativa (lei ou decreto) e suas alterações, e demos destaque àquelas ocorridas após 2019 e até 2022. Também analisamos se elas implicaram mudança na temática do colegiado, 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 colegiados específicos. Finalmente, também buscamos informações sobre a realização efetiva de reuniões pelos colegiados com base na existência de registros e atas relativas ao período de 2019 a 2022. As 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.

Os critérios para inclusão do órgão colegiado no banco de dados foram os seguintes: 1) contar com representação da sociedade civil, entendida de forma ampla, como a inclusão de representantes de organizações que não sejam do governo federal, governos subnacionais ou organismos internacionais; 2) ser de caráter permanente, isto é, não temporário; 3) ser o colegiado principal, isto é, não foram incluídos subcolegiados associados a colegiados hierarquicamente superiores; 4) não ser caracterizado como colegiado recursal, autarquia ou órgão da administração pública de natureza executiva ou jurisdicional, eventualmente denominado de Conselho, Comissão ou Comitê.

A denominação específica do colegiado não é regulada por norma e tampouco se verificou alguma característica relevante associada às várias nomenclaturas utilizadas para se referir aos colegiados. Desse modo, estão incluídos no levantamento principalmente conselhos (62 casos), mas também comissões (25 casos), comitês (15 casos), grupos de trabalho (um caso), tendo sido considerada toda e qualquer outra nomenclatura oficialmente utilizada para um órgão colegiado, excluindo, conforme informado, aqueles meramente governamentais.

O banco apresenta informações padronizadas para todos os 103 colegiados observados, contendo lei e/ou decreto de criação e alterações legais realizadas antes e durante os quatro anos do Governo Bolsonaro (2019-2022). Com base nessas informações, criamos diferentes variáveis de interesse: 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 colegiados

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 quantitativa 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 quatro classificações de status:

1. **Status normativo:** Classificação de ocorrência de alteração normativa substantiva, conforme os seguintes parâmetros – **COM ALTERAÇÕES:** para os casos em que houve edição de nova regulamentação específica (decreto ou portaria) que alterou a composição do colegiado, reduzindo ou excluindo as cadeiras ocupadas por representantes da sociedade civil, ou alterou de forma substantiva as competências ou temática do colegiado, dentre outras limitações possíveis a seu funcionamento; **SEM ALTERAÇÕES:** para os casos em que não houve alterações formais no seu funcionamento, seja porque não houve edição de nova regulamentação específica, seja porque, quando isso ocorreu, não ocasionou nenhuma limitação significativa ao colegiado, ao menos no que diz respeito às suas regras de funcionamento<sup>2</sup>; **REVOGADO:** para os casos em que o Colegiado foi expressamente revogado por meio de Decreto.

Cabe destacar que para chegar a essa classificação foi feito um filtro que analisou se houve edição de nova regulamentação (lei, decreto, portaria) sobre o colegiado no período 2019-2022, em uma variável de sim ou não. Posteriormente, dentro do grupo em que foi positiva tal ocorrência, foram analisados os aspectos relativos à composição do colegiado, competências e área temática para identificação de alterações substantivas.

2. **Status de atividade:** indica se o colegiado realizou alguma reunião no período de 2019 a 2022. Para aqueles nos quais houve apenas uma reunião ou não foi encontrado nenhum registro de atividade neste período, aplicou-se a classificação de “INATIVO”. Se mais de 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 colegiados classificados como ativos com baixa atividade. Porém, tal critério foi considerado mais seguro pela existência de colegiados que legalmente preveem reuniões apenas uma ou duas vezes ao ano.

3. **Intensidade da atividade:** para refinar a análise sobre os colegiados ativos foi elaborado um critério para mensurar a intensidade da atividade no período, conforme os seguintes critérios: BAIXA atividade para os que realizaram mais de uma e até 4 reuniões no período observado, em uma média máxima de até 1 reunião por ano; MÉDIA atividade para os que realizaram entre 5 até 16 reuniões, em uma média máxima de até 4 reunião por ano; ALTA atividade para os que realizaram mais de 16 reuniões durante os quatro anos em questão.
4. **Macroárea:** indica a classificação dos colegiados conforme macroárea de política pública, de acordo com as seguintes categorias: (EC) desenvolvimento econômico e infraestrutura; (DH) direitos humanos e defesa de direitos; (PS) políticas sociais; (MA) meio ambiente e desenvolvimento sustentável; (TR) transparência e informação; (SJ) segurança e justiça; (OU) outros. Como o volume de casos nos três penúltimos grupos (TR, SJ e OU) era baixo em relação às demais áreas, elas foram reunidas para fins de análise na categoria “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. A Figura 1 mostra que, dos 54 colegiados constituídos por lei, 28 não sofreram edição de nova regulamentação. Já dos 49 órgãos criados por decreto, apenas em 12 casos não houve nova edição de decreto ou portaria, o que demonstra que, de modo geral, é mais simples alterar colegiados sem previsão legal.

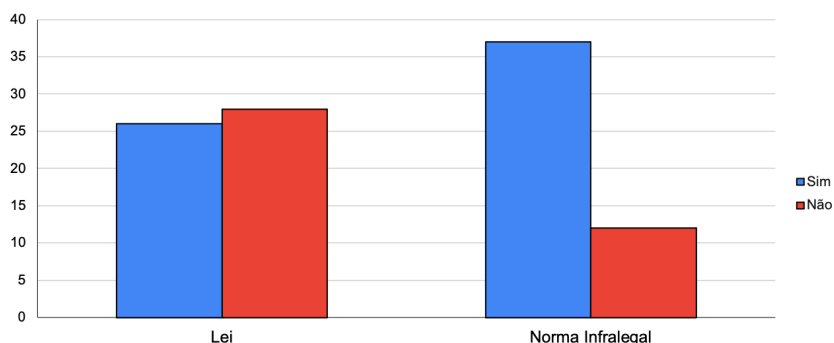
A criação por lei é um forte freio para a revogação, já que isso também exigiria a edição de nova lei. Há apenas dois casos de colegiados previstos em lei que foram revogados: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional de Integração de Políticas

de Transporte (Conit), excluídos das respectivas leis por meio da MP 870, convertida na Lei 13.844/2019. Não foi verificado caso de lei que tenha tramitado no Congresso alterando um órgão colegiado.

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 Colegiado, mas o seu detalhamento (composição, membros, reuniões) é definido por meio de decreto ou portaria, permitindo que, mesmo tendo sido criado por lei, seu funcionamento seja alterado por decreto. Desse modo, é possível afirmar que o desenho institucional dos colegiados, aqui analisado pela hierarquia das normas que os criam e regulam, representa um limite institucional relativo contra as investidas de desinstitucionalização.

**Figura 1**

Ocorrência de alteração legal, segundo hierarquia da norma



Fonte: Elaboração própria, com dados do Banco de Conselhos Nacionais.

Já o quadro geral da distribuição dos 103 colegiados levantados, apresentado no Figura 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.

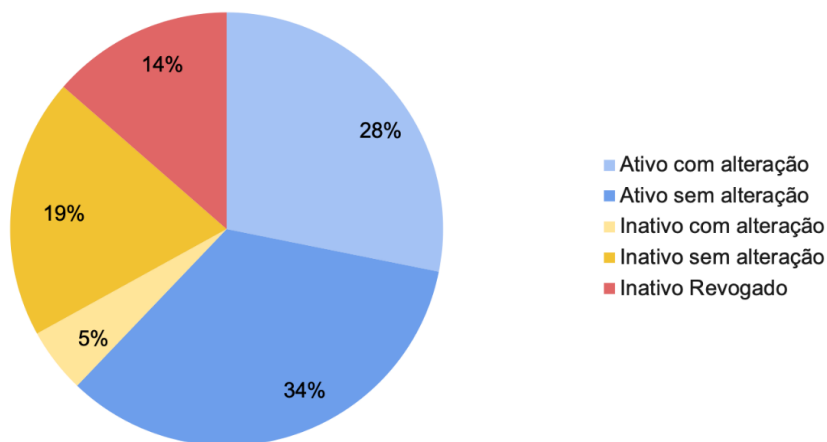
Analisando pelo ângulo da atividade, apenas 64 colegiados (62%) foram categorizados como ativos. Os 39 colegiados restantes, ou seja, 38% do total, estavam inativos – seja pelo fato de terem sido expressamente revogados, sem posterior recriação (14 casos), ou ainda pelo fato de não

terem produzido registro de atividade ao longo do período observado. No que diz respeito aos colegiados ativos, 42, de um total de 64 (ou seja, 65%), possuíam um grau médio ou baixo de atividade, tendo realizado no máximo 4 reuniões por ano.

Já pelo ângulo das alterações normativas, verificou-se que apenas 34% dos 103 colegiados 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 ou por alterações legais que implicaram redução de seu funcionamento, resultando em 66% dos colegiados afetados de alguma forma.

**Figura 2**

Distribuição de Conselhos pelo cruzamento de status de atividades e status normativo



Fonte: Elaboração própria, com dados do Banco de Conselhos Nacionais.

A seguir cada uma das categorias será detalhada de forma elucidar o que cada uma delas abrange.

## Colegiados Inativos

- *Sem alterações*

Há 20 casos nesta classificação, sendo que a maior parte deles encontrava-se já inativa antes de 2019. Embora o critério de corte tenha sido a ausência de reuniões no período 2019-2022, a maior parte corresponde a colegiados

em que é difícil encontrar qualquer registro de atividade em um período bastante anterior. Desta forma, não é evidente neste ponto a atuação do governo Bolsonaro. A inatividade parece estar relacionada a processos específicos da política setorial. Todavia, há dois casos de não instituição de colegiados cujas leis foram aprovadas no período 2019-2021: o Conselho Nacional de Irrigação e o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco), este último previsto na 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 mediante Lei de Acesso à informação. Entretanto, na maior parte dos casos os próprios órgãos informam sobre a ausência de reuniões por períodos prolongados.

- *Com alterações*

Há 5 colegiados nesta classificação, sendo que neste caso é possível afirmar que há intencionalidade do governo na sua inatividade, uma vez que as alterações em suas regulamentações, assim como a manutenção da inatividade desses colegiados e a não indicação de novos membros, se deram mediante ação do próprio governo. 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 cinco membros frente aos 17 previstos anteriormente (quando a sociedade civil contava com mais membros que o governo). O FNMA foi alvo do governo Bolsonaro desde o início de seu mandato, sendo que, do montante autorizado para o Fundo desde 2019, nenhum recurso foi executado em ações finalísticas até o final de 2021. Os poucos recursos executados foram alocados em órgãos para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e Teto dos Gastos.

- *Revogados*

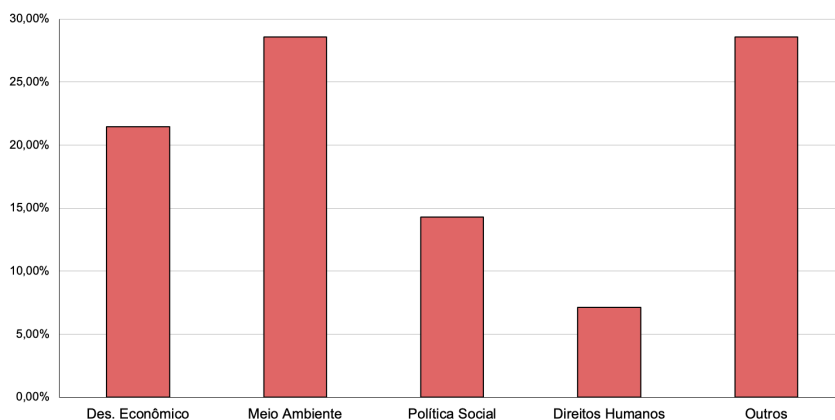
Nesta categoria é possível depreender de forma mais direta a ação governamental voltada para a “desconstrução” de certas políticas públicas, afetando mais fortemente aqueles colegiados com maior fragilidade em seu desenho institucional ou cuja agenda política se encontra em maior confronto com a agenda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

Considerando por área de política, e embora todas tenham sido afetadas, a do meio ambiente foi proporcionalmente mais atingida pela revogação. Foram revogados quatro dos 17 colegiados do setor. Em comparação com o conjunto de casos revogados (14), o meio ambiente responde por 28,5%.

A área residual classificada como “outros” também foi bastante afetada por envolver colegiados dispersos em áreas pouco afeitas à participação e, no geral, pouco institucionalizados. Ela abarca colegiados tão diferentes como o Conselho de Representantes do Brasil no Exterior e o Comitê de Articulação Federativa. Neste caso, o volume proporcional de revogações parece mais relacionado à dispersão e fragilidade institucional do que à agenda política.

### Figura 3

Proporção de colegiados revogados por área de política pública



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Banco de Conselhos Nacionais.

## Colegiados Ativos

- *Com alterações*

Outra classificação em que a ação governamental voltada à desinstitucionalização é mais evidente é esta que registra alterações em colegiados ativos (Figura 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;

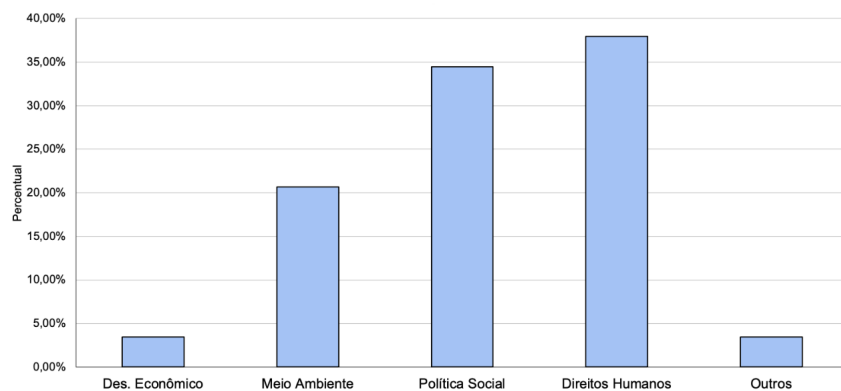
**c. Limitações à criação de subcolegiados** (GTs, comissões, câmaras):  
número máximo de subcolegiados fixo, e sempre de caráter temporário.

Os colegiados das áreas de direitos humanos e de políticas sociais foram os que sofreram mais alterações: respectivamente, 11 e 10 colegiados alterados. Juntas, as duas áreas respondem por 72% dos 29 colegiados que sofreram algum tipo de alteração substantiva. Conforme mostram Bezerra, Rodrigues e Romão (2022), sob a alegação de uniformizar a regulação de colegiados, essas alterações acabaram por enfraquecer seu 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 fica drasticamente reduzida.

Na área de Direitos Humanos houve uma redução radical na composição na maioria dos colegiados, chegando a casos extremos como o do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), cuja composição foi reduzida de 30 para apenas 7 membros – quatro do governo e três da sociedade civil. Ademais, sofreu alterações nas suas competências e no seu nome, alterado para Conselho de Combate à Discriminação, visando excluir qualquer alusão à temática LGBT. Isto é, houve tanto um esvaziamento da representatividade do conselho quanto um apagamento de sua pauta. Já dentro de políticas sociais, os colegiados que sofreram mais alterações relacionavam-se a temáticas de cultura e trabalho; em ambas, as pastas ministeriais foram extintas.

**Figura 4**

Proporção de colegiados com alterações, por área de política pública



Fonte: Elaboração própria, com base em Banco de Conselhos Nacionais.

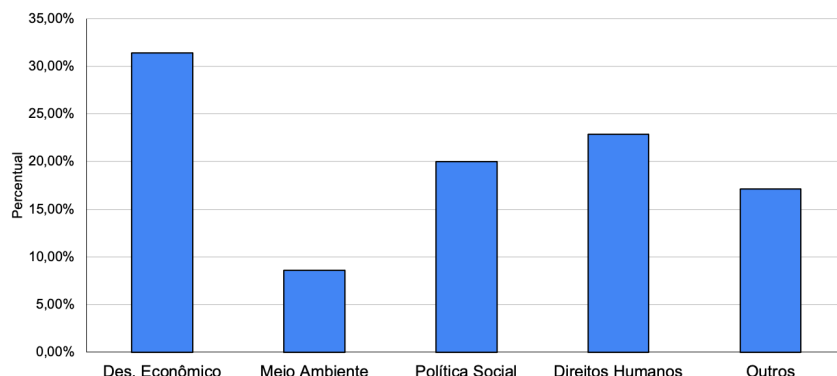


- *Sem alterações*

Neste grupo estão os colegiados ativos e que não sofreram nenhuma alteração substantiva em sua composição, temática ou competências, ainda que tenha sido editada nova regulamentação (Figura 5). Destaca-se uma proporção maior de colegiados na área de desenvolvimento econômico e infraestrutura: 11 colegiados, dos quais seis sofreram nova regulamentação, que, todavia, não implicou nenhuma alteração substantiva na sua composição, temática ou competência. Isto é, foram alterações para mera adequação às exigências formais do Decreto nº 9.759/2019, sem que isso afetasse na prática o funcionamento dos colegiados.

**Figura 5**

Proporção de colegiados ativos sem alterações, por área de política pública



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Banco de Conselhos Nacionais.

Em síntese, a análise nos permite afirmar que os colegiados mais fortemente afetados em seu funcionamento estão relacionados a áreas de políticas cuja comunidade possui uma agenda política contrária à do governo Bolsonaro, em combinação com uma menor resiliência do próprio colegiado. Destacam-se as áreas de direitos humanos, políticas sociais e meio ambiente como as mais afetadas, em consonância com o diagnóstico de Farranha, Bataglia e de Paula (2021). Essa sobreposição de contraposição da agenda dos colegiados às preferências do governo, em combinação com os aspectos relativos à resiliência, explica porque algumas áreas foram mais intensamente afetadas do que outras.

## **Tipologia de Resiliência aplicada a Colegiados Nacionais**

A fim de explorar o potencial heurístico da tipologia de resiliência, analisamos alguns colegiados 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 do momento político foram os menos afetados. Considerando as duas dimensões, o desenho institucional e a comunidade da política, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Conselho Nacional de Assistência Social são citados como casos resilientes, que permaneceram como lócus de atuação da sociedade civil para mudar cursos de decisões tomadas pelos atores governamentais (Almeida, 2020; Martelli, Almeida, Coelho, 2022; Direito, 2021).

Escolhemos o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) para mostrar a pertinência das dimensões que organizam a tipologia de resiliência. Ele compõe a área mais afetada – direitos humanos e defesa de direitos – e, ainda assim, constitui um caso típico de conselho ativo e sem alterações. O CNDH é um órgão criado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, mas sua história remete ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, fundado em 1964. 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, da sociedade civil e universidades. Essa comunidade participou ativamente da formulação dos três Planos Nacionais de Direitos Humanos, entre 1996 e 2009, da adequação do Conselho aos normativos e tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e à regulamentação dos preceitos constitucionais relativos à participação da sociedade civil. Fez parte também do processo de discussão e tramitação do projeto nº 4715/1994, que viria a criar por lei, duas décadas depois, o CNDH (Fonseca, Avelino, 2019). As mudanças propostas ao longo dessas décadas favoreceram um desenho institucional aberto à eleição das entidades civis, com paridade de representação

entre sociedade civil e governo (22 no total), e a 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, assim como sua área política, foi fortalecido com a ascensão do PT ao governo federal. Isso se deu por meio da criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, em 2003; a qual, em 2010, conquistou o status de ministério com 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 foi redimensionada e tornada uma secretaria 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 pela indicação – por parte do 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. Os atores do CNDH alegaram que a indicação feria a paridade de gênero e o critério de eleição de pessoas em vez de instituições, previsto no regimento, 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 Sotto Mayor, um profissional que há anos atua na área de direitos humanos.

Segundo, pela sua proteção legal e respaldo por acordos internacionais, o CNDH vem tendo um papel de destaque no apoio ao funcionamento de diversos colegiados com menor grau de institucionalização (Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022). Criou a Comissão Especial sobre Participação Social, que buscou articular iniciativas para garantir o direito à participação e abriga colegiados de defesa de direitos afetados pelo Decreto e medidas correlatas. Produziu ainda, em 2019, um relatório que sistematiza os ataques sofridos por um conjunto de colegiados da área; e, em 2022, 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 intensificou sua atuação. Por exemplo, em 2019, emitiu 85 atos<sup>3</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 o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – que teve mandatos interrompidos e transferência para o MMFDH – e o 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, teve regulamentadas suas competências, composição e estrutura, passando a funcionar como órgão deliberativo sob encargo do Ministério da Previdência e Assistência Social. Entre os atores da sociedade civil mais presentes na comunidade de política e na composição do CNDH destacam-se representantes de entidades prestadoras de serviços, determinadas categorias profissionais e ONGs. Entre elas, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), a Associação Nacional de Gerontologia (ANG) e a Pastoral da Pessoa Idosa – vinculada à CNBB –, as duas primeiras consideradas protagonistas do movimento pró direitos dos idosos no Brasil e na formulação da PNI (Souza e Machado, 2018). Ademais, atores governamentais de diferentes ministérios (como o da Saúde, o MDS, e o da Previdência Social) e do sistema de justiça (MP, defensores públicos e da OAB) foram centrais durante os governos petistas para a elaboração da política. 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, Machado, 2018). Um dos ganhos do CNDI nesses anos foi a apresentação da proposta do Fundo do Idoso ao Congresso Nacional, discutida amplamente nos conselhos dos três níveis da federação e aprovada pela Lei nº 12.213/2010 (Rozendo, Justo, 2012).

Sob os efeitos produzidos pelo Decreto nº 9.759/2019, o governo também destituiu a presidenta eleita do CNDI. Com o Decreto nº 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 (nº 10.643/2021) ampliou a composição para 12 membros em março de 2021. Com tal 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 ficaram, na prática, concentradas na figura do presidente do CNDI (Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022). A comunidade da política, que envolve atores que perderam seus assentos no Conselho, continuou atuante. Entre as ações que mostram a importância conferida ao Conselho por essa comunidade, destacam-se a realização de conferências estaduais – apesar do cancelamento da Conferência Nacional em 2019 –, a emissão de notas de repúdio, a apresentação no Congresso de um Decreto Legislativo nº 454/19 (que visa a sustar os efeitos do Decreto 9.893/2019), a participação em audiências públicas no Congresso Nacional em defesa das IPs e a realização de videoconferências em conjunto com outros colegiados para alertar sobre o desmonte dos conselhos.

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

No tipo *formal inerte* é possível situar tanto colegiados inativos, que existem na letra da lei, mas não se encontram em funcionamento – alguns até mesmo antes do Decreto nº 9.759/2019 –, quanto colegiados ativos, notadamente pela força legal do normativo de sua criação, mas que deixaram de ser disputados pelas comunidades da política, reduzindo assim sua capacidade de resistir às investidas contra a participação do governo Bolsonaro. Em relação aos inativos, destaca-se o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), que apesar de criado por lei, não registra reuniões desde 2017 quando o Decreto nº 9.076/2017, editado por Michel Temer, transferiu atribuições do Conselho para o Ministério das Cidades. Entre elas, a convocação da conferência nacional, na qual ocorreria a eleição de novos representantes (Penna, Serafim, Trindade, 2022).

Exploramos aqui o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), ativo e sem alterações formais, pois conjuga desenho institucional relativamente forte do ponto de vista de regulação legal – criado por Lei nº 7.353/1985 – com o deslocamento da disputa de parte da sociedade civil para instâncias externas ao conselho. Vale dizer que a comunidade de política envolve desde atores governamentais, universidades e sociedade civil – esta última, composta por variados movimentos e organizações de mulheres e feministas, além de ativistas. Desde a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), em 2003, e a conseqüente maior abertura para influência desses atores, o CNDM se fortaleceu e ampliou suas prerrogativas sobre programas e projetos para os direitos das mulheres. Também ampliou a inclusão de atores sociais que, em sua composição, ocupam 60% dos assentos. A área ganhou impulso com a realização de conferências e a expansão de organismos de políticas e conselhos nos níveis estadual e municipal (BRASIL, 2016). Contudo, sua presidência é ocupada pela Ministra ou representante governamental e seu caráter é consultivo.

Se, todavia, considerarmos o conjunto de organizações civis e atrizes que não apenas compartilham os mesmos valores e visões sobre a política, como também elegeram em distintos momentos o CNDM como lócus de atuação, podemos afirmar que boa parte dela<sup>4</sup> optou por renunciar ao conselho durante o processo de impeachment em 2016. Essas organizações estiveram presentes na sua criação, na renovação do seu desenho institucional e institucionalização da política e constituem as principais articuladoras de uma potente rede do movimento feminista no país (Zaremborg, Almeida, 2022). São organizações que atuam hoje a partir de uma diversidade de repertórios institucionais e extrainstitucionais, colocando o Conselho numa posição marginal *vis-à-vis* outras estratégias. Vale lembrar que o CNDM é mais ou menos disputado por esses movimentos e organizações a depender da coalizão no governo e de seu histórico de interação socioestatal (Almeida, 2020). Assim, o CNDM foi central durante o processo Constituinte, mas quando esse espaço perdeu autonomia financeira e administrativa na presidência de Fernando Collor de Mello, os atores renunciaram pela primeira vez a seus assentos e só retornaram em 2003, após a reativação do conselho nos governos petistas.

As prerrogativas legais e representação majoritária da sociedade civil têm garantido seu funcionamento e processo eleitoral. Contudo, com a renúncia, é possível notar uma divisão na sociedade civil pertencente à comunidade da política, uma vez que algumas organizações optaram por permanecer no conselho – é o caso da União Brasileira de Mulheres e da

Rede Feminista de Saúde. Nos dois primeiros anos de governo Bolsonaro, atuaram mediante a publicação de resoluções, notas e moções<sup>5</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 – em vez de no resiliente – considera a baixa capacidade propositiva de políticas, a retirada de organizações centrais, os limites da atuação da parte da comunidade remanescente. Esta, 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 colegiados que não contam com desenho institucional forte, nem com comunidades de políticas constituídas ou que mantêm a defesa da IP. Nessa categoria figuram, especialmente, os colegiados revogados pelo Decreto; em sua maioria, da área socioambiental, como a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

O CONDRAF foi revogado pelo Decreto nº 9.784, na esteira do Decreto nº 9.759/2019. Criado pelo Decreto presidencial nº 4.854/2003, fazia parte da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O Conselho contava com representação das principais organizações, sindicatos e movimentos rurais ligados a atores da 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, Schneider, 2014; Penna, Rosa, 2015). 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 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. 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. Este foi local de debate e elaboração de políticas de desenvolvimento rural destinadas a agricultores familiares e grupos variados, como a nacionalização do PRONAF e a 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, o que levou a resultados avaliados como negativos pelos movimentos.

A desinstitucionalização e o deslocamento da comunidade da política do CONDRAF ocorreram 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 a sociedade civil, que contava 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>
	<i>Vulnerável</i>	<i>Frágil Inserido</i>
<b>Desenho institucional fraco (Decreto)</b>	Colegiados Revogados ou Inativos com alteração  Exemplos: CONDRAF, CNAPO	Colegiados ativos com alteração  Exemplos: CONADE, CNDI
	<i>Formal inerte</i>	<i>Resiliente</i>
<b>Desenho institucional forte (Lei)</b>	Conselhos inativos ou ativos sem alteração  Exemplos: CNDM*, Con-Cidades	Conselhos ativos sem alteração  Exemplos: CNS, CNAS, CNDH

Fonte: Elaboração própria.



## Conclusões

Os resultados apresentados contribuem a compreender tanto a desinstitucionalização da participação ocorrida durante o governo Bolsonaro, consubstanciada no Decreto nº 9.759/2019 e medidas correlatas, quanto a resiliência dos colegiados nacionais – variação nos efeitos de tal desinstitucionalização. Com base em um banco de dados original, oferecemos um diagnóstico empírico, a um só tempo abrangente e nuançado, a partir da análise da situação de 103 colegiados e suas alterações no período 2019-2022 e de uma seleção de casos examinados individualmente. Corrigimos leituras realizadas no calor da hora que retrataram o quadro em termos de destruição geral ou, ainda, de um fracasso das IPs. Igualmente, articulamos esse diagnóstico com as proposições consolidadas na literatura de mudança institucional de sentido negativo e com o melhor do conhecimento acumulado nos campos dos estudos da participação no país, formulando uma proposta de tipologia de resiliência dos colegiados.

O decreto certamente promoveu uma inflexão no sentido da desinstitucionalização – apenas 34% dos colegiados mantiveram seu funcionamento sem alterações substantivas –, mas seus alcances variaram de acordo com as macroáreas de políticas e a capacidade de resiliência desses colegiados. Assim, mostramos a seletividade política da desinstitucionalização. Apesar do caráter geral e abrupto do Decreto e de não ser adepto da participação institucionalizada, o governo Bolsonaro não atacou os colegiados de modo doutrinário – contrário a participação em si –, mas político, orientado a eliminar obstáculos e arenas de veto às suas pautas. Áreas que implicam confrontação mais radical ao projeto programático desse governo foram mais afetadas. Proporcionalmente, meio ambiente foi a área mais atingida pela revogação, enquanto os colegiados de direitos humanos e políticas sociais, por sua vez, sofreram mais alterações substantivas. Por sua vez, a área de desenvolvimento econômico e infraestrutura foi a menos afetada, face ao maior alinhamento com as preferências do governo, mesmo contando com colegiados com menor resiliência.

Os resultados mostram que um conjunto de colegiados continuou ativo (64 dos 103), mesmo que com grandes alterações. Mais: alguns colegiados continuam fazendo diferença nos processos decisórios, embora agora como instâncias de oposição – como *veto players*, até. Como explicar a variação? No plano teórico, a contribuição do artigo aponta em duas direções. Primeiro, atenta para a relevância dos processos socioestatais de desinstitucionalização na compreensão da resiliência à desinstitucionalização;

relevância confirmada no exame dos casos selecionados. Segundo, atenta para o papel de mecanismos de constrangimento às mudanças (mecanismos de força institucional e *policy feedback mechanisms*), aventados pelos estudos seminais da literatura de retração, ao passo que evidencia 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.

No plano analítico empírico, tais mecanismos foram articulados, com base no acúmulo da literatura do campo de estudos da participação, em uma tipologia de resiliência bidimensional. Combinamos a força do desenho institucional com a inserção em comunidades de política criando 4 tipos: vulnerável, frágil inserido, formal inerte e resiliente. Mostrou-se que o desenho institucional dos colegiados impõe limites à desinstitucionalização de políticas. Por sua vez, a análise dos casos mostra a maior resiliência de colegiados que se encontram inseridos centralmente nas estratégias dos atores da sociedade civil dessas comunidades. Essas comunidades disputaram a institucionalização da política – inclusive a posição dos colegiados nacionais nela – e fizeram dos colegiados nacionais um lócus central para fazer avançar seus projetos, reagindo defensiva e criativamente contra as tentativas de desinstitucionalização.

(Recebido para publicação em 23 de junho de 2022)  
(Aprovado para publicação em 1 de dezembro de 2022)

## Notas

1. 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).
2. A redução da frequência de reuniões, mesmo sendo considerada um elemento que afeta o funcionamento regular do colegiado, não foi considerada como critério em razão do alto número de casos em que há ausência dessa informação, isto é, da definição da frequência de reuniões do colegiado, para o período anterior a 2019, uma vez que não havia tal exigência legal. Somente o Decreto 9.759/2019 que irá estipular a necessidade de tal frequência estar prevista da regulamentação do colegiado.
3. Levantamento realizado pelo Jornal El País. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-13/damarese-procurador-geral-se-aliam-para-blindar-bolsonaro-em-conselho-de-direitos-humanos.html>>.

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

4. 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 Intervozes.
5. Cf.: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndm>>.

## Referências

- Abers, Rebecca; Almeida, Debora Rezende de. (2019), “Participação no Século XXI: o Embate entre Projetos Políticos nas Instituições Participativas Federais”, in Arretche, Marta; Marques, Eduardo; Faria, Carlos Aurélio (eds.), *As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos do PSDB e do PT*. São Paulo, UNESP. pp. 303-324.
- \_\_\_\_\_; Rossi, Federico Matías; Von Bülow, Marisa. (2021), “State-Society Relations in Uncertain Times: Social Movement Strategies, Ideational Contestation and the Pandemic in Brazil and Argentina”. *International Political Science Review*, v. 42, n. 3, pp. 1-17. DOI: <<https://doi.org/10.1177/0192512121993713>>.
- Almeida, Carla; Martelli, Carla Gianni; Coelho, Rony. (2021), “Os Papéis das Instituições Participativas na Estruturação das Políticas Públicas no Brasil”. *RBCP*, n. 35, pp. 1-36. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.244194>>.
- Almeida, Debora Rezende de. (2020), “Resiliência Institucional: para Onde Vai a Participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?”. *Caderno CRH*, v. 33, pp. 1-24. DOI: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.3328>>.
- \_\_\_\_\_. (2021), “Bolsonaro (Não) Me Representa”, in Avritzer, Leonardo; Kerche, Fábio; Marona, Marjorie. *Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política*. Belo Horizonte, Autêntica, pp. 409-426.
- Almeida, Marcos Felipe de; Rosa, Waleska Marcy. (2022), “A Erosão da Participação Social Institucionalizada em Tempos de Crise da Democracia Liberal: a Reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação”. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 60. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.1367>.
- Avelino, Daniel Pitanguera; Alencar, Joana Luiza Oliveira; Costa, Pedro Caio Borges. (2017), “Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: Equipes de Apoio e Estratégias de Sobrevivência”. *TD IPEA*, n. 2340, pp. 1-76. Disponível em <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8112>>.
- Avritzer, Leonardo; Silva, Eduardo Moreira da; Carvalho, Priscila Delgado; Zanandrez, Priscila. (2022), “Participação em Tempos de Desdemocratização: Notas para Um Modelo de Análise”, in Tatagiba, Luciana; Almeida, Debora; Gurza Laval, Adrian; Silva, Marcelo Kunrath (orgs.), *Participação e ativismo: entre retrocessos e resistências*. São Paulo, UNESP, pp. 109-126.
- Bauer, Michael; Green-Pedersen, Christoffer; Turnpenny, Joh. (2012), “Policy Dismantling: an Introduction”, in Bauer, Michael; Jordan, Andrew; Green-Pedersen, Christoffer; Héritier, Adrienne (eds.), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford, OUP, pp. 3-30.
- \_\_\_\_\_; Jordan, Andrew; Green-Pedersen, Christoffer; Héritier, Adrienne (eds.). (2021), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford, OUP.
- \_\_\_\_\_; Knill, Christoph. (2012). “Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework”, in Bauer, Michael; Jordan, Andrew; Green-Pedersen, Christoffer; Héritier, Adrienne (eds.), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford, OUP, pp. 30-51.
- Beland, Daniel. (2010), “Reconsidering Policy Feedback”. *Administration & Society*, v. 42, n. 5, pp. 568-590. DOI: <<https://doi.org/10.1177/0095399710377444>>.

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

- Bezerra, Carla de Paiva. (2022), "Why Do Political Parties Promote Participatory Governance? The Brazilian Workers' Party Case". *Critical Policy Studies*, v. 16, n. 2, pp. 181-203. DOI: <<https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2027256>>.
- \_\_\_\_\_. (2020), *Ideologia e Governabilidade: as Políticas Participativas nos Governos do PT*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- \_\_\_\_\_; Rodrigues, Maira; Romão, Wagner. (2022), "Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: Impacto do Decreto 9.759/2019 sobre a Participação Social", in Tatagiba, Luciana; Almeida, Debora; Gurza Lavalle, Adrian; Silva, Marcelo Kunrath. *Participação e ativismo: entre retrocessos e resistências* (orgs.), São Paulo, UNESP, pp. 37-64.
- Brasil. (2014), *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <[https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao\\_social\\_no\\_brasil](https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil)>.
- \_\_\_\_\_. (2016), *Legados da 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres em Imagens*. Brasília, Secretaria de Políticas para Mulheres.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto n° 9.759/2019*. Brasília, Conselho Nacional de Direitos Humanos.
- Bravo, Maria Inês Souza; Pelaez, Elaine Junger; Menezes, Juliana Souza Bravo de. (2020), "A Saúde nos Governos Temer e Bolsonaro: Lutas e Resistências". *Estado, Democracia e Saúde*, v. 22, n. 46, pp. 191-209.
- Bringel, Breno. (2013), "Miopias, Sentidos e Tendências do Levante Brasileiro de 2013". *Insight Inteligência*, Edição 62. Disponível em <<https://inteligencia.insightnet.com.br/miopias-sentidos-e-tendencias-do-levante-brasileiro-de-2013/>>.
- Brooks, Clem; Manza, Jeff. (2006), "Why do Welfare States Persist?". *The Journal of Politics*, v. 68, n. 4, pp. 13-52. DOI: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00472.x>>.
- Campos, Daniel Pereira, Plastino, Luísa Mozetic, Borges, Julia Paiva, Stolar, Paula Degenszajn. (2020), "'Essa Mulher': a Remoção de Deborah Duprat do Conselho Nacional de Direitos". *Humanidades & Inovação*, v. 7, n. 19, pp. 488-500. Disponível em <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3834>>.
- Cerna, Lucie. (2013), "The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches". *OECD report*, 492-502. Disponível em <<https://www.oecd.org/education/cei/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf>>.
- Cardoso, Cristiane; Silva, Juliana Pamplona; Pereira, Celso Sanchez. (2022), "A Reestruturação do CONAMA e os Limites para a Democracia Participativa na Gestão Ambiental Brasileira". *Revista Continentes*, v. 1, n. 20, pp. 178-203. DOI: <<https://doi.org/10.51308/continentes.v1i20.395>>.
- Côrtes, Soraya Maria Vargas. (2006), "Building Up User Participation: Councils and Conferences in the Brazilian Health System". *Sociologias*, v. 1, pp. 1-23. Disponível em <[http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_soc/v1nse/scs\\_a05.pdf](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_soc/v1nse/scs_a05.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (2015), "Policy Community Defensora de Direitos e a Transformação do Conselho Nacional de Assistência Social". *Sociologias*, v. 17, n. 38. DOI: <<https://doi.org/10.1590/15174522-017003806>>.

## Entre a desinstitucionalização e a resiliência

- Dagnino, Evelina. (2002), “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”, in Dagnino, Evelina (ed.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, pp. 9-15.
- Direito, Denise do Carmo. (2021), *Dos Ventos Favoráveis aos Contrários: Atores Estatais, Percepções e Práticas da Participação na Assistência Social (2015 a 2018)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Dowbor, Monika. (2018), “Escapando das Incertezas do Jogo Eleitoral: a Construção de Encaixes e Domínio de Agência do Movimento Municipalista de Saúde”, in Gurza Lavallo, Adrian; Carlos, Euzenia; Dowbor, Monika; Szwako, José (eds.), *Movimentos Sociais e Institucionalização: Políticas Sociais, Raça e Gênero no Brasil Pós-Transição*. Rio de Janeiro, EDUERJ.
- Faria, Cláudia Feres. (2007), “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”, in Avritzer, Leonardo (ed). *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte, UFMG, pp. 111-134.
- Farranha, Ana Claudia; Bataglia, Murilo Borsio; Paula, Ana Paula Paes de. (2021), “Democracy and Participation: Changes and Challenges in Bolsonaro’s Government: Analyzing Brazilian Federal Decree 9.759/2019”. *Revista Videre*, v. 13, n. 28, pp. 150-172. DOI: <https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.15272>.
- Fonseca, Mariana de Souza; Avelino, Daniel Pitangueira. (2019), “Conselho Nacional dos Direitos Humanos: Agenda Política e Atribuições Executadas”, in Avelino, Daniel; Fonseca, Igor Ferraz; Pompeu, João Claudio (eds). *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma Análise da Agenda Política*. Brasília, IPEA, pp. 17-58.
- Fontes, Virgínia. (2019), “O Núcleo Central do Governo Bolsonaro: O Protofascismo”. *Esquerda Online*, 8 jan. 2019. Disponível em <[http://www.grupodetrabalhoeorientacao.com.br/Virginia\\_Fontes/blogs-sites/proto-fascismo.pdf](http://www.grupodetrabalhoeorientacao.com.br/Virginia_Fontes/blogs-sites/proto-fascismo.pdf)>. Acesso em 27/06/2023.
- Fung, Archon; Wright, Erik Ollin (orgs.). (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, Verso.
- Goldfrank, Benjamin; Esquivel, Maria Teresa González. (2020). “Sistemas Participativos en Brasil y Venezuela: Orígenes y Ocasion de dos Modelos”. *Caderno CRH*, v. 33, pp. 1-15. DOI: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33251>>.
- Gomide, Alexandre de Ávila; Silva, Michelle Moraes de Sá e; Leopoldi, Maria Antonieta (eds.). (2023), *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília, IPEA; INCT/PPED.
- Green-Pedersen, Christoffer. (2002), “From Theories of Expansion to Theories of Retrenchment”, in Green-Pedersen, Christoffer, *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 19-30.
- Grisa, Catia; Schneider, Sérgio. (2014), “Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil”. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, v. 52, supl. 1, pp. 125-146. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>>.
- Gurza Lavallo, Adrian. (2011), “Participação, Valor, Utilidade, Efeitos e Causa”, in Pires, R. (orgs.), in Pires, Roberto (ed.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília, IPEA. pp. 33-42.

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

- \_\_\_\_\_; Bezerra, Carla de Paiva. (2021), “Por Que ‘Desconstruir’ a Participação Social?”. *Nexo Journal*. Disponível em <<https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2021/Por-que-‘desconstruir’-a-participação-social>>.
- \_\_\_\_\_; Carlos, Euzeneia; Dowbor, Monika; Szwako, José Leon (orgs.). (2019), “Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência”, in Gurza Lavalle, Adrian; Carlos, Euzeneia; Dowbor, Monika; Szwako, José Leon (orgs.), *Movimentos Sociais e Institucionalização: Políticas Sociais, Raça e Gênero no Brasil Pós-Transição*. Rio de Janeiro, EDUERJ, pp. 21-86.
- \_\_\_\_\_; Guicheney, Hellen; Vello, Bruno. (2021), “Conselhos e Regimes de Normatização: Padrões Decisórios em Municípios de Grande Porte”. *RBCS*, v. 36, n. 106, pp. 1-27. DOI: <<https://doi.org/10.1590/3610610/2021>>.
- Gutierrez, Kellen Alves. *Sistema Único de Assistência Social. SUAS: Caminhos de uma Construção*. São Paulo, Cortez, 2019.
- Hacker, Jacob; Pierson, Paul. (2019), “Policy Feedback in an Age of Polarization”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, v. 685, n. 1, pp. 8-28. DOI: <<https://doi.org/10.1177/0002716219871222>>.
- Immergut, Ellen. (1992), “The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden”, in Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (eds), *Structuring Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 57-89.
- Koupak, Kellen; Luiz, Danuta Estrufika Cantoia; Miranda, Pedro Fauth Manhães; Silva Jr., Adrianis Galdino da. (2021), “Democracia e Participação em Xequê no Governo Bolsonaro”. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, v. 9, n. 1, pp. 45-67. DOI: <<https://doi.org/10.47456/cadecs.v9i1.37153>>.
- Levitsky, Steven; Murillo, Maria Victoria. (2013), “Lessons From Latin America: Building Institutions on Weak Foundations”. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 2, pp. 93-107. Disponível em <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/lessons-from-latin-america-building-institutions-on-weak-foundations/>>.
- Lima, Valesca. (2020), *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*. New Jersey, Palgrave Macmillan.
- Lotta, Gabriela Spanghero; Lima, Iana Alves de; Pedote, João Paschoal; Silveira, Mariana Costa; Fernandez, Michelle; Guaranha, Olívia Landi Corrales. (2022), “Burocracia na Mora do Governo: os Mecanismos de Opressão Operados para Moldar a Burocracia”, in Cardoso Jr., José Celso; Silva, Frederico; Aguiar, Monique Florencio de; Sandim, Tatiana (orgs.), *Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado*. Brasília, AFIPEA, EDUEPB.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen (eds.). (2009), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>>.
- Martelli, Carla Gianni; Almeida, Carla; Coelho, Rony. (2022), “Mudanças Recentes nos Papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas”, in Tatagiba, Luciana; Almeida, Debora; Gurza Lavalle, Adrian; Silva, Marcelo Kunrath (orgs.). *Participação e Ativismos: Entre Retrocessos e Resistências*. Porto Alegre, Zouk, pp. 65-86.
- \_\_\_\_\_; Coelho, Rony. (2021), “Avaliar o Quê? Os Vários Sentidos de Efetividade no Campo de Estudos da Participação”. *Opinião Pública*, v. 27, n. 2, pp. 623-649. DOI: <<https://doi.org/10.1590/1807-01912021272623>>.

## Entre a desinstitucionalização e a resiliência

- Mayka, Lindsay. (2019), *Building Participatory Institutions in Latin America: Reform Coalitions and Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Medeiros, Leonilde Servolo. (2020), “Movimentos Sociais no Governo Bolsonaro”. *Revista da ANPE-GE*, v. 16, n. 29, pp. 490-521. DOI: <<https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12502>>.
- Miguel, Luis Felipe. (2017), “Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo”. *Lua Nova*, n. 100, pp. 83-118. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>>.
- Morais, Neirara; Silva, Maria Andréa Luz da; Frota, Francisco Horacio da Silva. (2021), “A Participação Institucionalizada em Tempos de Recessão Democrática”. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, pp. 223-246. DOI: <<https://doi.org/10.22456/1982-5269.111187>>.
- Mussoi, Hélio Gustavo; De Quadros, Doacir Gonçalves (2022). “Erosão Democrática e Legalismo Autocrático: o Caso dos Conselhos Gestores no Governo Bolsonaro”. *Rei-revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 3, pp. 582-606. DOI: <<https://doi.org/10.21783/rei.v8i3.680>>.
- Nicolau, Jairo. (2020), *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Oliveira, Assis da Costa. (2022), “Participação Social nos Conselhos de Políticas públicas na ‘era Bolsonaro’: o Caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente”. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 24, n. 1, pp. 172-195. DOI: <<https://doi.org/10.12957/irei.2022.68332>>.
- Penna, Camila; Rosa, Marcelo Carvalho. (2015), “Estado, Movimentos e Reforma Agrária no Brasil: Reflexões a Partir do Incra”. *Lua Nova*, n. 95, pp. 57-85. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0102-6445057-085/95>>.
- \_\_\_\_\_; Serafim, Lizandra; Trindade, Thiago. (2022), “Desmantelamento, Encaixes Institucionais e Repertórios de Interação nos Subistemas de Políticas de Reforma Urbana e Reforma Agrária no Contexto Brasileiro Pós-2016”, in Tagatiba, Luciana; Almeida, Debora; Gurza Lavalle, Adrian; Silva, Marcelo Kunrath (orgs.). *Participação e Ativismos: Entre Retrocessos e Resistências*. Porto Alegre, Zouk, pp. 87-108.
- Pierson, Paul. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1996), “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics*, v. 48, n. 2, pp. 143-179.
- Pires, Roberto Rocha Coelho; Vaz, Alexander Cambraia Nascimento. (2014), “Para Além da Participação: Interfaces Socioestatais no Governo Federal”. *Lua nova*, n. 93, pp. 61-91.
- Quadros, Doacir Gonçalves de; Mussoi, Hélio Gustavo. (2021), “Conselhos Gestores de Políticas Públicas: entre a Participação Deliberativa e o Pluralismo Jurídico”. *Quaestio Iuris*, v. 14, n. 2, pp. 641-667.
- Pogrebinschi, Thamy; Tanscheit, Talita. (2017), “Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?” *Open Democracy*, v. 30. Disponível em <<https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/moving-backwards-what-happened-to-citizen-part/>>.
- Rhodes, Roderick Arthur. (2008), “Policy Network Analysis”, in Moran, Michel; Rein, Martin; Goodin, Robert (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. DOI <<https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199548453.001.0001>>.



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

- Romão, Wagner; Gurza Lavalle, Adrian; Zarembeg, Gizela. (2017), "Political Intermediation and Public Policy in Brazil: Councils and Conferences in the Policy Spheres of Health and Women's Rights", in Zarembeg, Gisela; Guarneros-Mesa, Valeria; Gurza Lavalle, Adrian (eds.), *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*. London, Palgrave Macmillan, pp. 31-51.
- Rozendo, Adriano; Justo, José Sterza. (2012), "Fundo Nacional do Idoso e as Políticas de Gestão do Envelhecimento da População Brasileira". *Revista Psicologia Política*, v. 12, n. 24, pp. 283-296. Disponível em <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v12n24/v12n24a07.pdf>>.
- Scerb, Phillippe. (2021), "Causa ou Consequência? Representação e Participação no Contramovimento Bolsonaro à Crise da Democracia no Brasil". *Mediações: Revista de Ciências Sociais*, v. 26, n. 1, pp. 68-85. DOI: <<https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n1p68>>.
- Souza, Michele Souza e; Machado, Cristiani Vieira. (2018), "Governança, Intersetorialidade e Participação Social na Política Pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa". *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 23, n. 10, pp. 3189-3200. DOI: <<https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.14112018>>.
- Soyer, Gabriel; Barbosa Jr., Ricardo. (2020), "O Extrativismo Agrário do Governo Bolsonaro a Partir das Relações Estado-Sociedade". *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, pp. 522-554. DOI: <<https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12553>>.
- Starke, Peter. (2006), "The Politics of Welfare State Retrenchment: a Literature Review". *Social Policy & Administration*, v. 40, n. 1, pp. 104-120. DOI: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00479.x>>.
- Zarembeg, Gisela; Almeida, Debora Rezende de. (2022), *Feminisms in Latin America: Pro-Choice Nested Networks in Mexico and Brazil*. New York, Cambridge University Press.