FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

RAQUEL FRAZÃO ROSNER

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E LEGALISMO AUTOCRÁTICO: RESPOSTAS DA SOCIEDADE CIVIL AO DESMONTE AUTORITÁRIO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

SÃO PAULO
2024

RAQUEL FRAZÃO ROSNER

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E LEGALISMO AUTOCRÁTICO: RESPOSTAS DA SOCIEDADE CIVIL AO DESMONTE AUTORITÁRIO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social

Orientadora: Profa. Dra. Raquel de Mattos Pimenta

SÃO PAULO
2024

Rosner, Raquel Frazão.

Instituições participativas e legalismo autocrático: respostas da sociedade civil ao desmonte autoritário do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) / Raquel Frazão Rosner. - 2024.

209 f.

Orientador: Raquel de Mattos Pimenta.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Democracia - Brasil. 2. Autoritarismo - Brasil. 3. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Brasil). 4. Participação social. 5. Sociedade civil. I. Pimenta, Raquel de Mattos. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 342(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

RAQUEL FRAZÃO ROSNER

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E LEGALISMO AUTOCRÁTICO: RESPOSTAS DA SOCIEDADE CIVIL AO DESMONTE AUTORITÁRIO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA)

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Data de aprovação: 11/04/2024

Banca examinadora:

Profa. Dra. Raquel de Mattos Pimenta (orientadora)
Escola de Direito da FGV-SP

Profa. Dra. Debora Rezende de Almeida
Instituto de Ciência Política da UNB

Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro
Escola de Direito da FGV-SP

AGRADECIMENTOS

Nos últimos anos, tive a oportunidade de conhecer e contar com o apoio de inúmeras pessoas e instituições que tornaram possível o desenvolvimento desta dissertação. Sou grata a cada uma delas.

Agradeço à professora Raquel de Mattos Pimenta, que abraçou a minha proposta de explorar o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente desde o início e me ajudou a reencontrar meus interesses iniciais mesmo quando eles já não pareciam fazer sentido. Sem as suas indicações, sugestões, leituras atentas e apoio, esta dissertação com certeza não seria o que hoje é.

Agradeço aos professores e aos colegas da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, que tanto contribuíram para a minha formação e para o amadurecimento da dissertação. Agradeço, especialmente, aos participantes do Núcleo de Direito e Economia Política, nas pessoas dos professores Raquel de Mattos Pimenta e Mario Gomes Schapiro, que proporcionaram ricas discussões e se dispuseram a ler partes deste trabalho, contribuindo para a sua complementação e o seu avanço. Também agradeço aos professores Mario Gomes Schapiro e Henrique Castro por terem realizado a leitura atenta de capítulos da dissertação e apresentado comentários que muito a enriqueceram.

Agradeço aos professores Mario Gomes Schapiro e Debora Rezende de Almeida, que tornaram a banca de qualificação um momento essencial para o encaminhamento dos meses finais do mestrado e a banca de defesa um ótimo espaço de trocas.

Agradeço a todos com quem cruzei caminhos no XII Encontro de Pesquisa Empírica em Direito e no VIII Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra, que me ajudaram a ver o trabalho com um olhar fresco.

Agradeço à WWF-Brasil, na pessoa do Rafael Giovanelli, que muito gentilmente viabilizou a minha ida para Brasília, para comparecer ao evento sobre a reconstrução democrática do Conama.

Agradeço a todos os entrevistados, que aceitaram ceder seu escasso tempo para conversar comigo e foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa. Sem eles, muito do que está aqui não teria sido possível. Aproveito para agradecer também à equipe do Conama que, em mais de uma ocasião, prontamente tirou minhas dúvidas e disponibilizou documentos essenciais ao desenvolvimento do trabalho.

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas e à CAPES, que me forneceram as bolsas que permitiram a minha dedicação ao mestrado nos últimos dois anos.

Agradeço à Vivian Ferreira e à Camila Gato, que me deram todo o apoio necessário para que eu tivesse um pouco de tranquilidade ao longo deste percurso.

Agradeço a todos os amigos e amigas que me acompanharam, de perto ou de longe, e com quem compartilhei as conversas e os momentos de descanso que eu mais precisava.

Agradeço à minha família, que me proporcionou todas as oportunidades que me trouxeram até aqui e me forneceu apoio incondicional ao longo do caminho.

Agradeço ao João, por todo o carinho e companheirismo e por tornar todas as jornadas especiais.

“O Conama era muito bonito. A gente fazia, eu lembro, nunca era [em] uma salinha, por exemplo, como [em] outros. Eu lembro que de outros conselhos, era [em] sala de reunião. [...] No Conama tinha que ser em auditório. Por quê? Porque eram muitos conselheiros, eram muitas conselheiras, eram muitas participações e de gente, como eu te falei, de todo credo, de todo estilo, de todas as regiões”.

(CONSELHEIRO C, 2023)

RESUMO

Nas últimas décadas, tem-se observado o avanço de uma nova forma de autoritarismo, marcada pela adoção, por líderes eleitos, de reformas graduais e sucessivas, promovidas por meio de instrumentos legais, que acabam por corroer Estados Democráticos de Direito. A esse movimento dá-se o nome de legalismo autocrático. Com a finalidade de promover a concentração de poder nos líderes e de minar a fruição de liberdades e direitos pela população, um aspecto que é visado pelos novos autocratas é a atuação livre da sociedade civil. As instituições participativas, como espaços coletivos de construção e acompanhamento de políticas públicas, são um dos alvos de líderes autoritários, que, por meio de reformas legais, manipulam o seu desenho institucional em prejuízo da participação social. Apesar dos avanços temáticos, persiste uma lacuna na literatura sobre como governos autocráticos instrumentalizam as instituições participativas e como a sociedade civil é impactada e responde a essas iniciativas. Assim, a pesquisa se debruça sobre o questionamento de como a sociedade civil responde aos movimentos de deturpação da arquitetura institucional das instituições participativas por governos autocráticos. A partir de propostas de tipologias sobre as estratégias utilizadas para a manipulação dos desenhos institucionais de tais espaços e sobre as respostas que podem ser oferecidas pela sociedade civil, a dissertação explora, em profundidade, o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que foi alvo de reformas estruturais ao longo do governo Bolsonaro. A partir da análise dos processos de propostas que tramitaram no colegiado, de transcrições das reuniões plenárias realizadas e de entrevistas semiestruturadas com antigos conselheiros, são investigadas as repercussões das alterações do Conselho para a atuação da sociedade civil dentro e fora dos seus limites. Entre suas conclusões, o trabalho indica que há uma multiplicidade de atores envolvidos e interessados nas instituições participativas, que possuem diferentes perfis e são afetados desigualmente pelas reformas. Com isso, apresentam respostas diversas e complementares à manipulação de tais ambientes, atuando, individual e coletivamente, de acordo com as suas capacidades, inclusive por meio de articulações e redes de organizações. Os achados contribuem para o avanço de estudos dedicados à compreensão pretérita, presente e futura das estratégias e dos impactos de iniciativas de manipulação do espaço cívico para a atuação da sociedade civil, bem como sobre a resiliência e ações de resistência de tais atores.

Palavras-chave: legalismo autocrático; instituições participativas; repertórios de interação; sociedade civil; Conselho Nacional do Meio Ambiente.

ABSTRACT

In recent decades, there has been an advancement of a new form of authoritarianism characterized by the adoption, by elected leaders, of gradual and successive reforms promoted through legal instruments, ultimately eroding democratic states based on the rule of law. This movement is referred to as autocratic legalism. With the aim of concentrating power in the hands of leaders and undermining the enjoyment of freedoms and rights by the population, one aspect targeted by these new autocrats is the free performance of civil society. Participatory institutions, as collective spaces for the construction and monitoring of public policies, are one of the targets of authoritarian leaders who, through legal reforms, manipulate their institutional design to the detriment of social participation. Despite thematic advancements, there is still a gap in the literature regarding how autocratic governments instrumentalize participatory institutions and how civil society is impacted and responds to these initiatives. Thus, the research seeks to understand how civil society responds to the modification of the institutional architecture of participatory institutions by autocratic governments. Using proposed typologies on the strategies used to manipulate the institutional designs of such spaces and the responses that civil society can offer, the dissertation thoroughly explores the case of the National Environment Council (Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama), which has passed through structural reforms during the Bolsonaro government. Through the analysis of procedures initiated with the submission of proposals within the council, transcripts of plenary meetings, and semi-structured interviews with former council members, the repercussions of the Council's changes for civil society's activities within and beyond its boundaries are investigated. Among its conclusions, the work indicates that there is a multitude of actors involved and interested in participatory institutions, each with different profiles and unevenly affected by the reforms. Consequently, they present diverse and complementary responses to the manipulation of such spaces, acting individually and collectively according to their capacities, including through collaborations and networks of organizations. The findings contribute to the advancement of studies dedicated to understanding the past, present, and future of strategies and impacts of initiatives that aim to manipulate civic space for civil society's activities, as well as the resilience and resistance actions of such actors.

Key words: autocratic legalism; participatory institutions; interaction repertoires; civil society; National Environment Council.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Macroestratégias de manipulação de instituições participativas em contextos autocráticos 50
Quadro 2: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas em contextos autocráticos 66
Quadro 3: Respostas das organizações da sociedade civil a movimentos autoritários de reforma do desenho institucional de instituições participativas 71
Quadro 4: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pelo Decreto Federal nº 9.806/2019 94
Quadro 5: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pela Portaria MMA nº 630/2019 107
Quadro 6: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pela Resolução Conama nº 502/2021 114
Quadro 7: Propostas por setor antes e depois da reforma do Conama 118
Quadro 8: Taxa de êxito das propostas por setor antes e depois da reforma do Conama 121
Quadro 9: Categorias e subcategorias de tipos de discurso no Conama 125
Quadro 10: Quantificação dos tipos de discurso da sociedade civil no Conama antes e depois da reforma por categoria e subcategoria 128
Quadro 11: Distribuição de manifestações da sociedade civil antes e depois da reforma do Conama por momento das reuniões 129
Quadro 12: Respostas das organizações da sociedade civil à reforma do Conselho Nacional do Meio Ambiente 163

LISTA DE SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABRAMPA	Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Anamma	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
APROMAC	Associação de Proteção ao Meio Ambiente Cianorte
BICUDA	Associação em Defesa da Qualidade de Vida, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEDAC	Centro de Desenvolvimento Agroecológico do Cerrado
Cipam	Comitê de Integração de Políticas Ambientais
Cnea	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNPJ	Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT	Câmara Técnica
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
FBCN	Fundação Brasileira de Conservação da Natureza
FUMDHAM	Fundação Museu do Homem Americano
GA	Grupo Assessor
GEBIO	Grupo de Estudos em Proteção à Biodiversidade
GT	Grupo de Trabalho
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMADEA	Instituto Matogrossense de Direito e Educação Ambiental
INCT/PPED	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e

	Desenvolvimento
IP	Instituição participativa
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
ONG	Organização Não-Governamental
PGR	Procuradoria-Geral da República
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PROAM	Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental
PT	Partido dos Trabalhadores
Renctas	Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres
RMA	Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica
SESBRA	Sociedade Ecológica de Santa Branca
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
V-Dem	*Varieties of Democracy*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 14

METODOLOGIA 22

PARTE I - AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O LEGALISMO AUTOCRÁTICO: REPERCUSSÕES PARA A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL 32

1. Formação das instituições participativas 33

2. Avanços do legalismo autocrático 38

2.1. O jogo duplo das relações entre sociedade civil e governos da nova onda autocrática 42

3. Impactos do legalismo autocrático para a participação social na construção e acompanhamento de políticas públicas nas instituições participativas 45

3.1. Papel da arquitetura institucional para as instituições participativas 47

3.2. Como governos autoritários mobilizam o desenho institucional de espaços participativos em seu benefício 49

3.3. Repertórios de interação entre Estado e sociedade: como a alteração do espaço cívico e do regime participativo em espaços institucionalizados se relaciona com a atuação da sociedade civil 68

PARTE II - O CONTEXTO BRASILEIRO E O CASO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE 73

1. Caminhos e legados das instituições participativas e do (infra)legalismo autocrático no Brasil 74

2. O Conselho Nacional do Meio Ambiente: da origem ao desmonte 86

3. Repercussões da alteração do desenho institucional do Conama para a atuação da sociedade civil 115

3.1. Impactos para a atuação do setor da sociedade civil dentro dos limites do colegiado 116

3.2. Repercussões para além das fronteiras do Conama 133

4. O que o caso do Conama nos ensina? 144

4.1. Os primórdios das reformas: o papel desempenhado pelos descontentamentos sociais e pelas regras informais das instituições participativas para o seu desmonte 145

4.2. A progressão das reformas: a relevância da amplitude e da sobreposição de camadas de alterações por meio de diferentes instrumentos normativos 147

4.3. As respostas às reformas: entre conselheiros, interessados e redes da sociedade civil 152

CONSIDERAÇÕES FINAIS 170

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 178
REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS 190
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS 193
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS 194
ENTREVISTAS 199
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTAS 200
APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 202
APÊNDICE C: LISTA DE ENTREVISTADOS 206
ANEXO A: CARTA DE RECUSA DE PERMANÊNCIA NO CONAMA DA ASSOCIAÇÃO RARE DO BRASIL 208

INTRODUÇÃO

As últimas décadas foram marcadas por movimentos efervescentes relacionados à democracia.

Em um primeiro momento, a partir da segunda metade do século XX, observou-se uma ebulição de iniciativas democráticas em países que até então eram marcados por altos graus de autoritarismo. Nesse contexto, diversas ferramentas foram construídas, em tese, com a finalidade de promover o rearranjo da Administração Pública em prol da ampliação e aprofundamento dos mecanismos democráticos (BAUER et al, 2021; STOKER, 2021). Um dos instrumentos que passou a ser amplamente disseminado, especialmente no Brasil, foi o das instituições participativas, que são espaços presentes dentro do Estado e que contam com a contribuição de atores não estatais na construção e gestão das políticas públicas das mais diversas temáticas (ALMEIDA, 2014; CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017; LEMOS, VIEIRA, 2021; QUADROS, MUSSOI, 2021).

Mais recentemente, no entanto, essa tendência de abertura democrática passou a sofrer uma série de reveses. Em 2022, o mundo havia regredido ao mesmo nível global de democracia que era observado em 1986 (PAPADA et al, 2023).

Esse ciclo de ondas democratizantes e autocratizantes não é precisamente novidade. Movimentos semelhantes já haviam sido observados anteriormente, reconhecendo-se a convergência entre autores de que nos encontramos, em nível global, em uma terceira onda de autocratização (LÜHRMANN, LINDBERG, 2019). No entanto, essa nova onda tem sido marcada pelo avanço de novas formas de autoritarismo, baseadas em movimentos mais sutis e lentos de reversão do Estado Democrático de Direito por líderes eleitos, que são diferentes daquelas que viemos a conhecer e experienciar ao longo do século XX e que eram marcadas por golpes de estado ou golpes executivos promovidos por militares ou elites e fraudes eleitorais no dia da eleição (BERMEO, 2016).

Essa crescente autoritária, marcada pelas novas estratégias de corrosão dos Estados democráticos e pela utilização do direito como instrumento de desmonte, é evidenciada pelo declínio de indicadores elencados por pesquisadores como paradigmas da democracia liberal[1]. Dentre tais indicadores, destacam-se alguns que se relacionam diretamente com a liberdade e a

[1] A dissertação parte do conceito de democracia liberal apresentado pelo *Varieties of Democracy* (V-Dem) e muito mobilizado pela literatura do legalismo autocrático. Tal conceito reúne aspectos eleitorais e liberais da democracia, que se desdobram na qualidade das eleições, direitos individuais e liberdade de imprensa e associação, sob o viés eleitoral, e no sistema de freios e contrapesos, respeito a liberdades civis, Estado de Direito e independência do Legislativo e do Judiciário, sob o viés liberal (PAPADA et al, 2023).

capacidade de atuação da sociedade civil[2], apontando para o incremento do controle estatal exercido sobre organizações e de medidas de repressão à sua atuação, com a consequente desestruturação da participação autônoma e livre dos atores, organizações e movimentos sociais (PAPADA et al, 2023).

Tais indicadores evidenciam o surgimento de uma nova relação entre Estado e sociedade nos atuais contextos de autoritarismo, nos quais as vias institucionalizadas de participação social, como espaços de discussão e deliberação coletiva nos quais o poder se encontra diluído entre diversos atores estatais e não estatais, têm se mostrado como focos dos processos de desmonte. No entanto, ainda faltam estudos que se proponham a analisar, de forma aprofundada, como esses processos de desmonte de instituições participativas têm ocorrido e como a sociedade civil tem respondido ao fenômeno.

A literatura sobre instituições participativas, apesar de reconhecer um movimento atual de questionamento e desestruturação de espaços participativos, ainda não fornece bases sólidas sobre as possíveis relações entre tais processos e governos da nova onda autoritária. Da mesma forma, a literatura sobre legalismo autocrático - que se refere aos movimentos de desestruturação de Estados democráticos por meio de ferramentas jurídicas - foca em medidas mais gerais de restrição da atuação de uma sociedade civil livre e engajada, promovidas por meio da instrumentalização do direito, não se debruçando suficientemente sobre os efeitos da relação entre governos autocráticos e instituições participativas. Mais do que isso, ambas as literaturas especializadas têm falhado em voltar seus olhares e análises à compreensão de como estratégias que envolvem a mobilização das regras da estruturação de espaços participativos têm causado impactos à atuação da sociedade civil e respostas dos seus atores.

Apesar de o trabalho reconhecer a importância de uma análise integrada e relacional das instituições participativas e dos movimentos de erosão democrática, principalmente no atual contexto de redução dos índices democráticos, a presente pesquisa admite que a (des)mobilização de instituições participativas não ocorre apenas em contextos de crescente autocratização[3]. Conforme a literatura sobre instituições participativas narra, movimentos de

[2] Apesar de haver importantes discussões sobre a inclusão ou não de setores econômicos e empresariais na concepção de sociedade civil (LOSEKANN, 2007), o presente trabalho entende como sociedade civil os grupos que não se confundem com o Estado ou com o mercado. Trata-se de compreensão que está de acordo com o processo brasileiro de democratização e com o surgimento de atores sociais que não se confundiam com o Estado, que era marcado pelo autoritarismo, ou com o mercado, constituído pelos interesses econômicos e privados que se associavam ao Estado autoritário (AVRITZER, 2012a). A escolha também se justifica na medida em que a própria divisão setorial do Conama, que será estudado adiante, separa os interesses sociais dos puramente econômicos, havendo um setor das entidades da sociedade civil e um das entidades empresariais.

[3] O próprio Conama, que será estudado em detalhe, já havia sido alvo de contundentes críticas muito antes da reforma de 2019 e do avanço do contexto brasileiro de autocratização. Da mesma forma, a estrutura e o

restrição da participação social em tais espaços foram observados nos mais diversos governos, apesar de terem se intensificado paralelamente à redução dos índices democráticos nacionais (ALMEIDA, 2020; BOESE et al, 2022). Todavia, a análise integrada das duas variáveis pode se provar interessante do ponto de vista da compreensão do movimento do legalismo autocrático e das suas estratégias, assim como da própria resiliência das instituições participativas e da atuação da sociedade civil.

O interesse específico na análise sobreposta dessas duas literaturas que, por ora, ainda dialogam pouco, parte do entendimento que os novos regimes autocráticos se sustentam a partir de dinâmicas peculiares que suscitam dois aspectos relevantes para a sua análise integrada às instituições participativas e ao engajamento, atuação e mobilização da sociedade civil. Em primeiro lugar, tais espaços de interação supostamente horizontal, ao incluírem atores da sociedade civil dentro das fronteiras estatais, podem se provar especialmente perigosos para os processos de concentração de poder no Executivo, tornando-os alguns dos alvos preferenciais de desestruturação no processo de corrosão democrática. Por outro lado, os métodos típicos do legalismo autocrático, que se baseiam na utilização de mecanismos legais para desestruturar Estados de Direito, podem ser especialmente eficazes para a alienação de espaços participativos, uma vez que permitem a manipulação do seu desenho institucional via instrumentos jurídicos.

Assim, ao mesmo tempo em que instituições participativas se apresentam como *locus* interessantes para a análise dos impactos de governos autoritários - que atuam em prol da estruturação de Estados cada vez menos permeáveis a contribuições externas - para o engajamento e mobilização social, a compreensão do novo fenômeno de autocratização pode se apresentar como uma chave relevante não apenas para entender as recentes tendências de enfraquecimento das instituições participativas e, consequentemente, da sociedade civil, mas também para blindá-las de tais movimentos. Essas relações recíprocas ainda não são profundamente exploradas pela literatura.

Reconhecendo tais lacunas e considerando as pretensões narradas, a dissertação busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a sociedade civil responde a movimentos de governos autocráticos de manipulação do desenho institucional de instituições participativas?

Tem-se como hipótese inicial que as instituições participativas, ao se constituírem como espaços de interlocução entre governo e sociedade e de tomada de decisão conjunta, são visadas

funcionamento de uma série de outros conselhos também eram criticados desde o advento das instituições participativas, como é o caso do Conselho das Cidades, por exemplo, que já sofria críticas de esvaziamento em meados dos anos 2000 (BRASIL et al, 2013).

por governos autoritários, podendo ter o seu desenho institucional manipulado de maneiras diversas, como forma de desestruturar e desmobilizar a atuação da sociedade civil. Diante da captura de tais espaços, hipotetiza-se que as organizações que encontravam nos espaços participativos uma forma interessante de expressar as suas visões de mundo e demandas podem oferecer respostas diversas a tais movimentos. Entre elas, supõe-se que a sociedade civil, ao ter a sua possibilidade de atuação via instituições participativas restrita a partir da reforma de tais espaços, passa a fazer uso de outras estratégias de incidência política, com o principal objetivo de reverter as alterações promovidas. Como forma de resistência, também se imagina que as organizações, mesmo quando excluídas dos espaços institucionalizados de participação, buscam manter o acompanhamento externo das pautas que estão sendo debatidas no colegiado, com a finalidade de mobilizá-las em outras arenas, de forma paralela. Em suma, não se hipotetiza a completa desestruturação da participação social, mas, sim, a tentativa de rearranjo das suas estratégias de incidência, como forma de resistência, enquanto não há consolidação completa de um regime autoritário.

Para responder ao questionamento, o trabalho parte não apenas da literatura sobre os temas de interesse, mas, igualmente, do caso brasileiro, com enfoque no processo de desmonte do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), iniciado em 2019, como representativo de um contexto mais amplo de instrumentalização de instituições participativas e da sociedade civil em prol da concentração de poder em governos autocráticos.

O cenário brasileiro é particularmente rico para a análise proposta, dadas as suas peculiaridades. Ao mesmo tempo em que passou por um processo intenso e recente de redemocratização nas décadas de 1970 e 1980, a partir do qual se criou uma cultura institucional muito farta no que diz respeito a mecanismos de participação social, o país voltou a apresentar reduções relevantes dos seus índices democráticos nos últimos anos, com impactos expressivos para essas inovações democráticas[4], especialmente a partir de 2016 (ALMEIDA, DOWBOR, 2021; BOESE et al, 2022; GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023b).

Esse processo se intensificou a partir de 2019. Após um processo eleitoral turbulento e polarizado, o então candidato à Presidência, Jair Messias Bolsonaro, foi eleito Presidente da

[4] As instituições participativas cresceram exponencialmente no Brasil depois do processo de redemocratização do final da década de 1980. Com o advento da Constituição Federal de 1988, começaram a se disseminar espaços responsáveis por institucionalizar mecanismos participativos (ALMEIDA, DOWBOR, 2021). Assim, ao redefinirem as relações entre Estado e sociedade, como Almeida e Dowbor (2021) indicam, entende-se que as instituições participativas constituem-se como mecanismos de inovação democrática, definidas por Ventura como "instituições políticas construídas especificamente para ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo decisório" (VENTURA, 2016, p. 706).

República no final de 2018. As marcas características da sua figura pública, que incluíam posicionamentos concebidos por parte da população - e pela literatura especializada - como autoritários, passaram a se transpor também para a sua atuação presidencial, permeando desde a seleção de Ministros com valores alinhados aos seus, até a aprovação de decretos propagadores das suas concepções de mundo.

Esse aprofundamento antidemocrático vivenciado nos últimos anos foi marcado por uma série de processos simultâneos e nas mais diversas áreas sobre as quais recai a atuação governamental (MACHADO, PIMENTA, 2022; BRITO et al, 2022; VIEIRA, GLEZER, BARBOSA, 2022). No entanto, observaram-se movimentos especialmente intensos contra a atuação da sociedade civil e contra o meio ambiente (CARVALHO, 2020; DEUTSCH, 2021; BRITO et al, 2022; MENEZES, BARBOSA JR., 2021; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022; BEZERRA et al, 2024).

Nessa interface de ataques à mobilização social e à proteção ambiental, o caso da reforma do Conama chama especial atenção. O Conama é uma entre várias instituições participativas brasileiras nas quais representantes governamentais e não governamentais se sentam juntos à mesa para a tomada de decisão. De acordo com a Lei Federal nº 6.938/1981 - a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) -, o Conama é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Ou seja, é o colegiado, em nível federal, que detém competência para formular e acompanhar políticas públicas e regulamentos ambientais sobre as mais diversas temáticas, com aplicabilidade em todo o território nacional[5]. Além disso, apesar de a cultura participativa brasileira ter se intensificado após o advento da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, durante os primeiros dois governos do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva (DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; VENTURA, 2016; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021), o Conama foi criado pela PNMA ainda no início da década de 1980 e teve sua primeira reunião realizada em 1984.

Assim, além de ser um colegiado relativamente antigo na história institucional brasileira e central para a elaboração e acompanhamento das políticas ambientais nacionais, diversos aspectos do Conama faziam com que ele fosse reconhecido como uma instituição participativa com um alto grau de institucionalização - seja por ter sua estrutura organizacional prevista em instrumentos normativos como leis e decretos, pelo seu tempo de existência ou mesmo pela

[5] Diferentemente de outros Conselhos ambientais nacionais, como é o caso do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos, por exemplo, o Conama não possui recorte temático dentro da seara ambiental, detendo competência para dispor sobre a política ambiental de forma mais ampla.

obrigatoriedade de manutenção de uma frequência mínima das suas reuniões (BORBA, 2011; FARIA, RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011; AVRITZER, 2011b).

No entanto, a preexistência de tais elementos não foi capaz de impedir a investida autoritária contra o colegiado. A reforma do Conama já havia sido indicada como pauta governamental logo nos primeiros meses de governo e um diálogo sobre as potenciais alterações futuras inclusive foi aberto na primeira reunião do Conselho sob a gestão presidencial de Bolsonaro, em março de 2019. Naquela ocasião, apesar de muitos dos conselheiros do setor da sociedade civil terem ressaltado a necessidade de realizar uma reforma do colegiado com a finalidade de melhorá-lo[6], também deixaram claro que receavam que o governo promovesse a redução da participação social (BRASIL, 2019a).

Em maio de 2019, iniciou-se o processo de reforma do desenho institucional do Conselho. O Decreto Federal nº 9.806/2019 foi publicado, sendo responsável por alterar o Decreto Federal nº 99.274/1990, que dispõe, entre outras questões, sobre a constituição e o funcionamento do Conama. Com as alterações, diversos aspectos da composição e operação do colegiado sofreram modificações consideradas prejudiciais à deliberação, especialmente no que dizia respeito à participação social. A forma de seleção de parte dos representantes da sociedade civil foi remodelada, a diversidade dos atores sociais presentes no colegiado foi restrita, o seu tempo de mandato foi diminuído, a sua possibilidade de recondução ao cargo de conselheiro (antes representada pela reeleição) foi vedada e o número de assentos do colegiado sofreu uma redução, a partir da qual houve um rearranjo das forças entre os setores representados[7], com o aumento da participação proporcional governamental em detrimento da social. Esse processo de desmonte, iniciado pelo decreto, foi aprofundado nos meses e anos seguintes com a reforma do regimento interno do colegiado, por meio da Portaria MMA nº 630/2019, e de uma resolução do colegiado que dispunha sobre o cadastramento das entidades ambientalistas, que compunham o setor da sociedade civil, por meio da Resolução Conama nº 502/2021.

Apesar de as alterações promovidas no Conama já terem sido parcialmente revertidas[8], a reforma do colegiado de 2019 ainda se mostra como um marco interessante para analisar as

[6] Ainda em 2011, o Ipea conduziu uma pesquisa sobre o Conama na visão dos seus conselheiros. Naquela oportunidade, foram realizadas entrevistas com representantes dos diferentes setores do colegiado que demonstraram que havia aspectos da sua composição e do seu funcionamento que poderiam ser melhorados – o que foi suscitado por representantes de todos os setores do Conselho (IPEA, 2011).

[7] Os setores do Conama, de acordo com os próprios documentos do colegiado, são divididos em governo federal, governos estaduais, governos municipais, entidades empresariais e entidades da sociedade civil. Conforme mencionado anteriormente, os interesses sociais e empresariais não são tratados de forma única sob um grande guarda-chuva da sociedade civil, sendo divididos em setores específicos.

[8] Ainda durante o governo Bolsonaro, foi editado o Decreto Federal nº 11.018/2022, que corrigia algumas das distorções participativas denunciadas pela sociedade. O Decreto foi editado logo após a concessão de medida

repercussões de reformas no desenho institucional de espaços participativos para a atuação social. O período de mais de dois anos durante o qual as atividades do Conselho foram desenvolvidas com uma composição e funcionamento reformulados por um governo amplamente reconhecido dentro do espectro autocrático nos fornece importantes informações sobre como reformas de instituições participativas realizadas em tais contextos, com finalidades escusas, podem impactar a participação social. Essa compreensão pode, inclusive, fornecer substratos para o aprimoramento democrático e a proteção futura de tais ambientes.

Partindo do questionamento elaborado e da proposta de análise do caso do Conama, o trabalho se encontra dividido em cinco partes, contando com este capítulo introdutório. Após esta breve introdução, há a explicação da metodologia adotada para o desenvolvimento do trabalho. O capítulo apresenta como a pesquisa foi estruturada e quais foram os caminhos seguidos para compreender como a sociedade civil responde a movimentos autocráticos de reforma de instituições participativas.

Em seguida, o corpo analítico do trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, busca-se, por meio da revisão bibliográfica, desenhar um panorama do atual estado da arte das literaturas especializadas e avançar na intersecção entre os temas das instituições participativas e do legalismo autocrático. Ela está subdividida em três capítulos.

Nos dois primeiros capítulos, são explorados os conceitos-chave referentes às instituições participativas e ao legalismo autocrático, respectivamente, assim como os seus processos e repercussões em relação à sociedade civil. No terceiro, buscando aliar as duas literaturas, passa-se à análise de como o legalismo autocrático impacta a participação social na construção e acompanhamento de políticas públicas, com enfoque nas instituições participativas. Para tanto, aborda-se a relevância do desenho institucional de tais espaços e quais são as potenciais estratégias mobilizadas por governos autocráticos para manipular a arquitetura institucional das instituições participativas em seu benefício. O capítulo se encerra com a análise de como os repertórios de interação entre Estado e sociedade são impactados por tais movimentos de alteração do desenho institucional e revolvimento da participação institucionalizada e como a sociedade civil pode responder a eles.

cautelar pela Ministra Rosa Weber na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623, ocasião na qual as reuniões do Conama foram suspensas até a decisão final do Supremo Tribunal Federal (STF). No entanto, as atividades do colegiado continuaram paralisadas até o início de 2023, quando foi editado, já no governo Lula, o Decreto nº 11.417/2023, que retomou a estrutura e funcionamento do Conama de forma quase idêntica à organização anterior à reforma de 2019.

Na segunda parte, por sua vez, buscando dar concretude à discussão posta e compreendê-la na prática, passa-se ao estudo do contexto brasileiro e à análise do caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. O texto encontra-se dividido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo da segunda parte, buscando contextualizar a análise proposta, apresenta-se o panorama dos caminhos e legados das instituições participativas e do legalismo autocrático no Brasil, com a introdução dos contornos específicos do caso brasileiro, que incluem a ampla disseminação dos espaços participativos, o infralegalismo autocrático e o autoritarismo ambiental. Em um segundo momento, apresenta-se o caso do Conama, com a descrição do processo de desmonte a partir das categorias de estratégias apresentadas na primeira parte do trabalho. Baseando-se em tal contextualização, os dois capítulos seguintes se destinam à análise aprofundada do caso. No terceiro capítulo, são investigadas e descritas as repercussões da alteração do desenho institucional do Conama para a atuação da sociedade civil, com a avaliação das respostas do setor dentro e fora dos limites do colegiado. A seção é concluída com um quarto capítulo que realiza uma reflexão sobre os ensinamentos que podem ser extraídos a partir do caso do Conama.

A dissertação se encerra com as considerações finais, que buscam resumir os achados de pesquisa e indicar potenciais desdobramentos dos estudos sobre instituições participativas, legalismo autocrático e repertórios de interação entre Estado e sociedade.

METODOLOGIA

O presente trabalho surgiu a partir de um questionamento sobre se - e, em caso positivo, como - as instituições participativas, ao representarem uma aparente vitória relacionada a avanços e inovações democráticas (VENTURA, 2016; ALMEIDA et al, 2021), são visadas, articuladas e manipuladas em contextos de erosão democrática e como a sociedade civil responde a eventuais iniciativas no referido sentido - reestruturando, ou não, as suas estratégias de incidência. Assim, busca-se compreender qual é o papel do direito na organização das instituições participativas e, consequentemente, como as reformas por ele promovidas são capazes de resultar na mobilização ou desmobilização das ações dos atores sociais.

Sinteticamente, portanto, o trabalho procura responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a sociedade civil responde a movimentos de governos autocráticos de manipulação do desenho institucional de instituições participativas?

Para responder à questão, a dissertação adota métodos qualitativos (IGREJA, 2017), buscando promover uma análise aprofundada e complexa da relação entre o avanço de empreitadas autocráticas, a mobilização do direito em prol da concentração de poder e os impactos de tais movimentos para a atuação da sociedade civil, especificamente a partir da instrumentalização das instituições participativas por governos autoritários.

Inicialmente, a fim de se compreender o estado da arte dos temas centrais ao desenvolvimento da dissertação e de se possibilitar um diálogo com o que vem sendo elaborado sobre referidos temas, foi realizada uma revisão bibliográfica do que já foi produzido sobre os temas relacionados à participação social, aos espaços participativos de construção de políticas públicas, aos movimentos de erosão democrática e aos repertórios de interação entre Estado e sociedade, assim como sobre as intersecções entre os tópicos.

Para realizar o levantamento e a revisão das principais produções sobre os temas envolvidos na dissertação, foi realizada uma pesquisa no acervo acadêmico do sistema de bibliotecas da Fundação Getulio Vargas, que reúne, em suas bases de informações, os principais livros e periódicos nacionais e internacionais[9]. Foram utilizadas combinações dos principais

[9] O acervo é sediado pela EBSCO e reúne todo o acervo de periódicos da Capes, assim como outras bases de dados nacionais e internacionais, como a HeinOnline, e bases de ebooks, como a Springer Link. Ele pode ser acessado na seguinte página: <https://eds.s.ebscohost.com/eds/search/basic?vid=0&sid=62257986-28b5-4f82-bb6b-75966c3bbfb6%40redis>. Acesso em: 08 jul. 2023.

termos envolvidos na dissertação - quais sejam "erosão democrática"[10], "legalismo autocrático", "sociedade civil" e "instituições participativas" - em português e em inglês.

Como a revisão bibliográfica foi concebida com a finalidade de desenhar um panorama amplo do avanço do legalismo autocrático no Brasil e no mundo e dos seus impactos para a atuação da sociedade civil diante da reforma de instituições participativas, foram excluídas da análise bibliográfica as produções focadas em estudos de caso únicos, ou seja, que se debruçavam sobre o fenômeno da erosão democrática em um único país. Apenas os textos que se voltavam exclusivamente à análise do fenômeno no Brasil foram mantidos, uma vez que a pesquisa volta o seu olhar para o caso nacional.

Para além do levantamento inicial na base de dados, realizou-se um processo de análise de referências cruzadas a partir dos textos originalmente coletados, a fim de complementar o processo de revisão bibliográfica. Ou seja, a partir da análise das produções inicialmente reunidas, passou-se ao reconhecimento, leitura e utilização de outras referências relevantes.

A revisão bibliográfica viabilizou a compreensão dos caminhos e dos limites da produção acadêmica existente sobre as relações entre os movimentos de erosão democrática - especialmente na forma do legalismo autocrático - e a manipulação do desenho institucional de instituições participativas, assim como sobre as respostas conferidas pela sociedade civil a tais movimentos. Assim, promoveu-se o enquadramento da literatura no escopo do trabalho, com a criação de uma sistematização de possíveis estratégias de manipulação do desenho institucional de instituições participativas em contextos autoritários e das potenciais respostas dos atores sociais a tais movimentos.

Partindo da exploração e sistematização iniciais, passou-se ao estudo de caso, concebido com a finalidade de dar concretude aos temas abordados na primeira parte. Compreendendo o caso como "uma construção intelectual que busca oferecer uma representação de um fenômeno jurídico" (MACHADO, 2017, p. 357), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que passou por reformas estruturais que prejudicaram a participação da sociedade civil no colegiado entre 2019 e 2021, foi selecionado como caso representativo.

[10] Em um primeiro momento, não se pretendia utilizar a chave "erosão democrática" para a realização do levantamento bibliográfico. Isso porque, nos momentos preliminares de estruturação da pesquisa, o movimento analisado foi enquadrado dentro do limites teóricos da expressão "legalismo autocrático", que é utilizada para descrever governos que mobilizam o direito em prol da gradual e incremental adoção de medidas autoritárias. Contudo, após a realização de leituras preliminares, observou-se que o atual movimento mundial de redução dos índices de democracia tem sido analisado sob diferentes lentes, todas voltadas, de forma genérica, ao movimento da erosão democrática. A fim de tornar possível a compreensão global do fenômeno estudado, optou-se por ampliar as chaves utilizadas na coleta de materiais da pesquisa bibliográfica com a utilização do termo "erosão democrática" para, apenas então, proceder à análise específica dos contornos conferidos ao que se vem chamando de legalismo autocrático.

A escolha do Conama, dentre os diversos colegiados ambientais existentes no Brasil, decorreu de alguns fatores: do seu histórico, das suas competências e da sua localização na estrutura administrativa brasileira, assim como dos impactos sofridos pelo colegiado nos últimos anos, no contexto brasileiro de autocratização (BOESE et al, 2022).

Quanto às suas características, trata-se de um colegiado nacional, concebido no início da década de 1980, anos antes da onda de criação de instituições participativas decorrente da Constituição Federal de 1988. O Conama constitui um dos principais âmbitos de regulamentação de políticas públicas ambientais transversais em nível nacional, não possuindo recorte temático específico, como é o caso do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por exemplo (MENEZES, BARBOSA JR., 2021). Desde o seu advento, não faltam discussões sobre a suficiência do seu desenho institucional e sobre a divisão de cadeiras entre os setores representados, reconhecendo-se antigas disputas de poder dentro do Conselho (IPEA, 2011).

Já em relação aos impactos sofridos pelo colegiado diante do caso brasileiro de autocratização, o Conama teve a sua estrutura participativa alterada logo nos primeiros meses do governo Bolsonaro por meio do Decreto Federal nº 9.806/2019. Tal reforma ocorreu de forma concomitante a uma série de outras alterações e extinções de colegiados vinculados à Administração Pública federal e rendeu profundas críticas - assim como uma ação de controle de constitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623 (QUADROS, MUSSOI, 2021).

Ainda quanto aos impactos sofridos pelo colegiado no contexto de crescente autoritária, o caso do também é um exemplo especialmente representativo do movimento característico de governos autocráticos de promoção de reformas incrementais[11]. Isso porque, além da reforma da composição do colegiado originalmente promovida por meio de decreto presidencial, o Conselho reformado - majoritariamente governamental e com reduzida participação social - mobilizou-se para aprovar um novo regimento interno e uma resolução que dificultavam ainda mais o acesso da sociedade civil ao colegiado e a sua mobilização interna, conforme veremos.

Assim, o estudo de caso do Conama vem depois de uma reforma muito criticada em 2019 e acentuada nos anos seguintes, seguida por uma segunda reforma, promovida pelo Decreto Federal nº 11.018/2022, que tentou solucionar parte dos pontos de tensão - apenas após a suspensão das reuniões do Conama por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Vem,

[11] O conceito de reformas incrementais será aprofundado oportunamente. No entanto, é interessante adiantar que governos marcados pelo legalismo autocrático tendem a realizar reformas nos mais diferentes campos de forma incremental. Ou seja, são promovidas reformas que podem parecer inofensivas ou pouco perigosas na sua individualidade, mas que se provam atentatórias ao Estado democrático com o decorrer do tempo e diante de novas e sucessivas movimentações (DALY, 2019).

também, depois de uma terceira alteração do desenho institucional do colegiado, agora promovida pelo novo governo eleito, que ocorreu com a edição do Decreto Federal nº 11.417/2023, realizada, em regime de urgência, nos primeiros meses do novo mandato[12]. Na mais recente alteração, mesmo diante do rico ambiente de discussões criado - principalmente a partir da reforma de 2019 - e da existência de pertinentes críticas anteriores às alterações promovidas pela gestão anterior (IPEA, 2011), houve uma escolha política de retomar a estrutura que já existia anteriormente.

Mesmo após as sucessivas alterações, o STF ainda retomou o julgamento da ADPF 623, afastou o argumento de uma possível perda de objeto devido à revogação do Decreto Federal nº 9.806/2019 e declarou a inconstitucionalidade da norma, por entender que ela rompia com os preceitos da democracia constitucional brasileira, especialmente no que dizia respeito aos princípios da igualdade política e da participação popular e à dimensão procedimental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Ministra Rosa Weber ainda destacou, em seu voto, que a diminuta participação social oferecida pelo desenho institucional apresentado pelo decreto indicava "a prevalência de uma ordem jurídica de perfil concentrado e autoritário, incompatível com o modelo de democracia constitucional" (BRASIL, 2023, p. 40).

O caso do Conama retrata, portanto, um cenário efervescente de discussões sobre viabilização e inviabilização da participação social em instituições participativas, impactos de governos autocráticos para a consagração de tais valores e estratégias mobilizadas pela sociedade civil em caso de fechamento ou restrição de espaços participativos. Trata-se de caso que possui uma riqueza muito grande, consideradas as sucessivas alterações do seu desenho institucional, a sua relevância de âmbito nacional e a visibilidade das reformas produzidas, que deram ensejo a uma série de debates e respostas.

Em vista de tal panorama, o estudo de caso se centra nas reformas do Conama ocorridas entre 2019 e 2021, contextualizando-as como parte do movimento de avanço do legalismo autocrático no Brasil, principalmente durante o governo Bolsonaro (BOESE et al, 2022). Propõe-se estudar as modificações do desenho institucional do colegiado como manobras representativas de estratégias de regimes autocráticos de redução das capacidades de oposição da sociedade civil em instituições participativas. Não se propõe, portanto, uma análise universal

[12] Apesar de a nova regulamentação do Conama ter sido publicada apenas em meados de fevereiro de 2023, no primeiro dia de mandato, dia 1º de janeiro de 2023, o Presidente da República publicou Despacho determinando a revisão da regulamentação do colegiado, de forma a eliminar retrocessos e garantir a participação social. O texto publicado no Diário Oficial da União está disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data= 02/01/2023 & jornal= 600 & pagina= 7 & totalArquivos=7>. Acesso em: 21 abr. 2023.

do Conama desde o seu advento, mas uma avaliação contemporânea (YIN, 2015), que tem como referência o ano de 2019, no qual se iniciou o processo de desmonte, de modo a possibilitar a compreensão de estratégias da sociedade civil imediatamente anteriores e posteriores à reforma e a sua comparação.

Considerando que o Conama é um colegiado vinculado ao Poder Executivo federal, conforme se depreende da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei Federal nº 6.938/1981) e que a modificação original do desenho institucional do Conama ocorreu nos primeiros meses do governo Bolsonaro, após apenas duas reuniões do Conselho, as gestões governamentais federais imediatamente anteriores e posteriores à reforma de 2019 foram consideradas para a realização do recorte temporal. Com isso, chegou-se ao período de análise de agosto de 2016, quando Michel Temer tomou posse como Presidente da República, a dezembro de 2021, quando ocorreu a última reunião do colegiado antes da suspensão das suas atividades pela concessão da medida liminar requerida na já mencionada ADPF 623[13].

A seleção de meados de 2016 como ponto de partida da análise realizada - servindo o intervalo de 2016 ao início de 2019 como o período de controle e o ínterim entre 2019 e 2021 como o período sobre o qual recai a análise principal proposta -, mostra-se adequada na medida em que, apesar de a ascensão do ex-Presidente Michel Temer ter representado um momento de turbulência da participação institucionalizada no Brasil (CASTRO, SERAFIM, TRINDADE, 2022), essa desestruturação já dava sinais anteriormente e não representou um ponto de virada para o Conama, como ocorreu com as alterações promovidas em 2019.

Em uma análise ampla, verifica-se que, desde 2014, já se vislumbrava que um processo de fragilização da participação social estava em curso. A então Presidente Dilma Rousseff editou o Decreto Federal nº 8.243/2014, com a finalidade de criar uma Política Nacional da Participação Social, mas sofreu uma derrota quase imediata na Câmara dos Deputados, com a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 1.491/2014. Apesar de o projeto ter ficado paralisado no Senado Federal em seguida, o movimento foi suficiente para demonstrar que havia uma mobilização em curso contra as políticas participativas (AVRITZER et al, 2022). Olhando especificamente para o Conama, verifica-se que ele já era alvo de críticas anos antes da presidência de Michel Temer (IPEA, 2011), mas que foi apenas na presidência da Jair Bolsonaro que se observou a absoluta

[13] Após a aprovação da Resolução Conama nº 502/2021, que comprometeria ainda mais a participação da sociedade civil no colegiado, a Ministra Rosa Weber deferiu a medida liminar pleiteada na ADPF 623 e determinou a suspensão da eficácia do Decreto Federal nº 9.806/2019, responsável por promover as reformas originais do Conama (BRASIL, 2023). Com isso, o colegiado não voltou a se reunir até o primeiro semestre de 2023, quando, após a alteração da composição e estrutura do Conselho pelo novo governo, as atividades foram retomadas.

ruptura com a ordem participativa anterior (MARTELLI, ALMEIDA, COELHO, 2022). Com isso, o ano de 2019 se apresenta como o ponto de virada para responder ao questionamento formulado, sobre como reformas jurídicas do desenho institucional de espaços participativos são instrumentalizadas por governos autoritários e impactam as respostas da sociedade civil. Logo, utilizar a presidência de Michel Temer como um período de controle apresenta-se como adequado para o caso ora estudado.

Quanto à coleta de dados para a realização do estudo de caso, foram utilizados documentos oficiais do colegiado e entrevistas com antigos conselheiros do setor da sociedade civil do Conselho, permitindo a reunião de informações até então dispersas e descoordenadas e uma análise aprofundada sobre como a alteração do desenho institucional do Conama promoveu modificações na atuação estratégica do setor da sociedade civil.

Em relação aos documentos oficiais do colegiado, foram utilizadas, principalmente, as transcrições das reuniões plenárias realizadas no período analisado e os processos de propostas normativas iniciados no mesmo período - todos públicos no site do Conselho. Em caso de necessidade de complementação das informações de tais documentos, foram utilizadas outras fontes presentes no site do Conama, como listas de presença e manifestações sobre propostas em trâmite[14]. Excepcionalmente, nos casos em que algum dos documentos não estava disponível no sítio eletrônico, os registros foram requeridos por e-mail para a equipe do Conama e prontamente disponibilizados no site do colegiado. Tais documentos serviram como base para a compreensão de eventuais divergências na atuação da sociedade civil no âmbito interno do colegiado antes e depois das reformas.

Primeiramente, foi realizada a análise das transcrições oficiais das reuniões plenárias, disponibilizadas no site do colegiado. Trata-se de transcrições *ipsis verbis*, realizadas pela empresa ProiXL Estenotipia. Nelas, constam todas as manifestações audíveis daqueles que falaram nas reuniões, de forma que, excepcionalmente, em caso de manifestação fora dos microfones, há a indicação de ininteligibilidade no documento. No entanto, foram raras as indicações de manifestações que foram realizadas no colegiado e não puderam ser incluídas nos documentos devido à falta de compreensão no momento da transcrição, não se reconhecendo prejuízo à análise proposta.

Compreendendo a importância do papel do discurso dentro das instituições participativas - uma vez que se apresenta como um dos fatores responsáveis por influenciar a

[14] As transcrições e demais documentos das reuniões plenárias do Conama podem ser encontrados em: <http://conama.mma.gov.br/reunioes-plenarias-sistema>. Os processos podem ser consultados em: <http://conama.mma.gov.br/processos-sis>. Acesso em: 21 abr. 2023.

efetividade de tais espaços de debates e deliberações conjuntas e que nos permite conhecer, entre outros aspectos, as ideias, características, vocalizações e vieses ideológicos dos atores presentes no espaço deliberativo (LEMOS, VIEIRA, 2021) -, buscou-se, a partir das transcrições, compreender eventuais alterações no perfil do discurso e no tipo de mobilização dos representantes do setor da sociedade civil antes e depois da reforma do Conama. Isso se deu por meio da categorização e quantificação das manifestações proferidas no Plenário do colegiado, de forma a viabilizar a formação de um entendimento sobre potenciais impactos do desenho institucional para a participação da sociedade civil no âmbito interno do colegiado.

Referida análise recaiu sobre as transcrições das 21 (vinte e uma) reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas no Plenário do Conama no intervalo compreendido pelo recorte temporal. As reuniões plenárias foram selecionadas para a análise porque é no Plenário que todos os conselheiros se reúnem e as decisões são tomadas de forma definitiva, de forma que se apresenta como o espaço mais interessante para a análise das dinâmicas do Conselho. Há outros espaços, como as Câmaras Técnicas, que são importantes para os debates técnicos, mas que não são tão representativos quanto o Plenário, já que não abarcam a totalidade dos conselheiros, nem das propostas, e não puderam ser incluídos na análise devido à limitação temporal da pesquisa.

As transcrições foram lidas na sua integralidade, mas a análise recaiu especificamente sobre as 282 (duzentas e oitenta e duas) manifestações da sociedade civil reconhecidas em tais documentos. Foram consideradas manifestações todas as falas com conteúdo substancial, sendo descartados os pronunciamentos meramente processuais e sem qualquer aprofundamento material, como pedidos de vista sem apresentação de justificativa, pedidos de verificação de quórum também sem aprofundamento material e votações orais sem a indicação de pormenores das razões decisivas, apenas com a indicação de voto pela aprovação ou rejeição. Ademais, para fins de mapeamento dos tipos de discurso, falas imediatamente seguidas de um único ator sobre um mesmo conteúdo na mesma sessão foram consideradas como uma única manifestação, tendo em vista que, em alguns casos, a transmissão de uma mesma ideia foi dividida em diferentes falas na transcrição em decorrência do estabelecimento de um diálogo com outros atores no processo deliberativo. O recorte das manifestações dos conselheiros representantes do setor da sociedade civil decorre da própria pergunta de pesquisa, que se volta especificamente à compreensão e à avaliação das respostas de tais atores aos processos de reforma dos espaços participativos.

Para além das transcrições das reuniões, também foram analisados os processos iniciados no Conama no recorte temporal da pesquisa, sendo compreendidos como tais materiais todas as propostas de moção, resolução ou regimento interno submetidas pelos conselheiros ao colegiado, dando início a processos. Com eles, buscou-se compreender se, para além dos discursos, a produtividade e a propositividade das entidades da sociedade civil foram impactadas pela reforma, assim como se a receptividade do colegiado como um todo às propostas da sociedade civil sofreu alterações.

Para a análise de tal material, não houve recorte adicional para além do temporal, sendo realizado o levantamento de propostas de todos os setores do colegiado, de forma a possibilitar a avaliação comparativa dos processos protagonizados pelos diferentes setores. Com isso, chegou-se ao número de 37 processos que foram iniciados entre agosto de 2016 e dezembro de 2021.

No entanto, a análise dos impactos da reforma do colegiado para os posicionamentos da sociedade civil não recaiu somente sobre os documentos do Conselho. Adicionalmente, também foram realizadas entrevistas com antigos conselheiros representantes da sociedade civil no colegiado, com a finalidade de complementar as informações colhidas por meio da análise documental, uma vez que, apesar de apresentarem importantes indícios de como o setor da sociedade civil alterou a sua atuação e as suas estratégias internas depois da reforma do colegiado, os documentos não são capazes de fornecer outras informações que também são essenciais para uma compreensão ampla das respostas da sociedade civil aos movimentos autoritários de alteração do desenho institucional do colegiado.

A análise documental é insuficiente para mostrar as respostas das organizações que perderam espaço no colegiado - seja devido à alteração dos participantes[15], seja por conta modificação da sua forma de seleção[16]. Além disso, a exclusiva apreciação dos documentos não

[15] Antes da reforma de 2019, o setor da sociedade civil no Conama era representado por dois representantes de entidades ambientalistas de cada região do país, um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional, três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, um representante de entidades profissionais de âmbito nacional com atuação na área ambiental e de saneamento, um representante de trabalhadores urbanos, um representante de trabalhadores rurais, um representante de populações tradicionais, um representante da comunidade indígena, um representante da comunidade científica, um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Após a reforma, o setor passou a ser representado por quatro entidades ambientalistas de âmbito nacional, havendo a exclusão dos demais atores até então envolvidos no Conama.

[16] Antes da reforma de 2019, uma parcela relevante dos representantes da sociedade civil era selecionada por meio de processos de eleição. Era o caso das entidades ambientalistas. Com o Decreto Federal nº 9.806/2019, no entanto, o setor da sociedade civil passou a ser representado somente pelas entidades ambientalistas de âmbito nacional, que passaram a ser selecionadas por meio de sorteio. Assim, o panorama que se tem antes de 2019 é de entidades que eram eleitas por seus pares, o que evidenciava a correspondência de interesses e até uma relação que exigia a

nos permite analisar vivências dos conselheiros para além das suas manifestações e proposições, nem observar as estratégias mobilizadas fora do colegiado - ou seja, se houve migração para outras arenas.

Em síntese, a análise documental nos fala muito sobre a dimensão das ações e relações estratégicas e intersetoriais visíveis dentro do Plenário, mas isso corresponde apenas a uma parcela das respostas de somente alguns representantes da sociedade civil à reforma do colegiado.

Considerando tal limitação da análise documental, as entrevistas buscaram possibilitar a coleta, em primeira mão, de informações sobre a concepção dos próprios atores sociais acerca das reformas do colegiado e das eventuais alterações de estratégias, individuais ou coletivas, decorrentes de tais modificações. As evidências coletadas a partir da realização de entrevistas permitem não apenas a complementação das conclusões decorrentes da análise documental, mas também a corroboração dos dados coletados por referida análise. Ambas as formas de coleta atuam, portanto, como múltiplas fontes de evidência ao contribuírem para um mesmo conjunto de descobertas (YIN, 2015) - ainda que apenas quanto a uma parcela de tal conjunto, já que as entrevistas abrem espaço para uma análise sobre aspectos não refletidos nos documentos analisados, conforme explorado.

As entrevistas assumem especificamente um papel de compreensão de como os atores da sociedade civil veem e entendem a sua atuação dentro do Conselho, bem como de se - e, em caso positivo, como -, diante da reforma de 2019, passaram a ocupar outras arenas de atuação de forma paralela ou substitutiva ao espaço supostamente deliberativo do Conama. Com isso, torna-se possível alcançar não apenas movimentos e resultados que são visíveis ao público externo, mas assimilar, também, caminhos, processos e movimentos que ocorrem no âmbito interno das organizações da sociedade civil (XAVIER, 2017; RIBEIRO, VILAROUCA, 2019).

Como a análise documental se limitou ao período entre agosto de 2016 e dezembro de 2021, as entrevistas também foram realizadas com conselheiros da sociedade civil que atuaram em tal ínterim. Foram realizadas dezenove entrevistas semiestruturadas[17] com representantes de organizações diferentes[18]: quatorze com conselheiros que atuaram antes da reforma e cinco

prestação de contas e o compartilhamento de estratégias. Após a reforma de 2019, no entanto, com a seleção das organizações representantes do setor da sociedade civil por meio de sorteio, perdeu-se o elemento da representatividade – e, consequentemente, da própria legitimidade dos representantes (ALMEIDA, 2014; LEMOS, VIEIRA, 2021).

[17] O roteiro utilizado para guiar as entrevistas pode ser consultado no Apêndice A.

[18] Como todas as cadeiras possuem conselheiros titulares e suplentes e, em alguns dos casos, houve também a rotatividade dos representantes de uma mesma organização no período analisado, a seleção deu-se pelos critérios de maior presença nas transcrições das reuniões. Em casos nos quais não houve nenhuma manifestação do

com conselheiros que atuaram depois da reforma. Todas as conversas aconteceram por meio da plataforma Google Meets, entre junho e setembro de 2023.

Assim, partindo de um levantamento bibliográfico inicial, seguido por um mergulho no estudo de caso do Conama, realizado a partir da análise documental das transcrições das reuniões e dos processos iniciados no colegiado no período analisado, bem como de entrevistas com antigos conselheiros, a pesquisa ora descrita abre portas para uma análise de como governos autocráticos são capazes de influenciar a atuação da sociedade civil a partir da modificação do desenho institucional de instituições participativas e gerar respostas delas. Com isso, espera-se contribuir para outras análises que se voltem, futuramente, ao estudo das relações entre governos autocráticos e sociedade civil.

representante da organização nas Plenárias, utilizou-se o critério de maior tempo de exercício do cargo de conselheiro, de acordo com informações fornecidas pela equipe do Conama. Em um caso específico, uma conselheira titular indicada pelo Conama pediu para que o contato fosse realizado com outra colega que havia atuado como suplente e comparecido a mais reuniões.

PARTE I - AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O LEGALISMO AUTOCRÁTICO: REPERCUSSÕES PARA A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A primeira parte da presente dissertação busca trazer para discussão a literatura já existente sobre instituições participativas e legalismo autocrático. Neste momento, busca-se apresentar ao leitor de quais premissas e debates estamos partindo, assim como quais as lacunas reconhecidas na intersecção entre esses dois temas ainda distantes.

Em um primeiro momento, pode parecer inusitada a intenção do presente trabalho de reunir essas duas bibliografias tão distintas em sua origem e conteúdo. Por um lado, as instituições participativas vêm sendo profundamente exploradas pela ciência política em um contexto de inovações democráticas. Por outro, o fenômeno do legalismo autocrático tem sido abordado mais intensamente por acadêmicos do direito, na busca pela compreensão de como os instrumentos jurídicos são utilizados pelos governos autoritários na desconstrução de Estados Democráticos de Direito.

No entanto, ambas as literaturas acabam por ser permeadas por discussões e fundamentos mútuos.

Se, de um lado, a ciência política explora a estruturação de espaços estatais de participação social levando em consideração aspectos como o desenho institucional, formado pela estrutura jurídica criada pelo direito para tais espaços; de outro, o direito analisa as estratégias jurídicas utilizadas pelo legalismo autocrático, mas sempre o considerando como uma nova forma de expressão política e governamental, marcada por processos políticos próprios e característicos.

Mais do que isso, constata-se que ambas as literaturas tratam sobre um mesmo tema, ainda que sob diferentes lentes: a democracia. Enquanto a produção sobre instituições participativas foca em pensar em tais espaços como uma forma diferente e inovadora de se exercer a democracia, marcada por desafios próprios, os textos sobre legalismo autocrático buscam explicar um fenômeno atual de erosão da democracia, que decorre de novos processos e interações políticas. Portanto, unir essas duas linhas de estudos tem o potencial de trazer importantes achados não apenas para cada uma das literaturas individualmente, mas para estudos mais gerais e ainda escassos sobre a sua intersecção e sua interface com a democracia.

De certa forma, ambas as literaturas já têm se alimentado de forma muito pontual e sem tal reconhecimento. Textos sobre instituições participativas já têm mencionado a sua crescente desestruturação no Brasil a partir do ano de 2016 - ano que muitos autores também reconhecem

como marco do início do aprofundamento do processo brasileiro de erosão democrática. Já a produção sobre legalismo autocrático também menciona e explora, com contornos mais gerais, como governos autoritários adotam estratégias voltadas especificamente à desorganização e à restrição da sociedade civil, focando muito em como as organizações não governamentais (ONGs) têm as suas atividades diretamente desarranjadas e dificultadas pelos regimes. No entanto, em nenhum dos dois casos a relação específica entre instituições participativas e governos autocráticos tem sido explorada de forma profunda e explícita, com a avaliação dos impactos das novas formas de autoritarismo sobre modalidades de participação social que se estendem para além das instituições tradicionais da democracia. Como consequência, também se observa uma lacuna em relação a como investidas autoritárias contra ambientes participativos têm sido instrumentalizadas em prol da desestruturação da sociedade civil, considerando o seu potencial de promover repercussões para a organização e a atuação de tais atores.

Reconhecendo essa limitação dos estudos, mas aproveitando do que já foi produzido sobre o assunto, esta primeira parte do trabalho consolida um esforço não apenas de compreender os elementos centrais à dissertação, mas também de criar uma sistematização de quais manobras podem ser e vêm sendo utilizadas por governos autocráticos para desestruturar e desmobilizar instituições participativas - ou, eventualmente, para criar espaços estatais de participação, conforme os interesses em jogo.

A partir de tal sistematização, será possível, em um segundo momento, se debruçar especificamente sobre os impactos da reforma de espaços participativos para os repertórios de interação mobilizados pela sociedade civil.

1. Formação das instituições participativas

A Administração Pública passou por importantes alterações estruturais no último século, dentre as quais se destaca o aumento da abertura e dos mecanismos de acompanhamento e controle das suas atividades por parte da sociedade. Esse processo foi marcado pelo desenvolvimento de vias oficiais de participação e consulta e pelo consequente crescimento e fortalecimento do acesso institucionalizado da sociedade civil às atividades administrativas (BAUER et al, 2021; STOKER, 2021).

Essas mudanças constatadas ao longo do século XX se concentraram em dois momentos e contextos históricos muito específicos, marcados pela pretensão de retomada e reanálise dos rumos da democracia após a constatação da insuficiência do modelo liberal de democracia

representativa vigente até então (WAMPLER, TOUCHTON, 2015)[19]. De forma mais globalizada, observou-se tal movimento no momento pós Segunda Guerra Mundial. Já a América Latina passou por um processo próprio nos anos finais do século XX, após a derrocada das suas ditaduras militares.

O processo de abertura estatal à sociedade e a consequente inauguração de espaços institucionalizados de participação se deu, inicialmente, no pós Segunda Guerra Mundial. À época, com o alastramento da teoria crítica da democracia, os ideais da democracia e dos processos participativos passaram por um processo de reformulação e reorientação, com a busca por modelos menos centralizados nos âmbitos tradicionais de tomada de decisão política e nos representantes eleitos[20]. Nesse contexto, com a elaboração de novos textos constitucionais voltados à construção de Estados de Bem-Estar Social (GASPARDO, ANDRADE, 2018) e de uma institucionalidade plural (QUADROS, MUSSOI, 2021), novos mecanismos participativos foram concebidos como instrumentos complementares - e não substitutivos - aos mecanismos eleitorais preexistentes, como resultado da busca por essa nova relação e comunicação entre autoridades públicas e sociedade civil (AVRITZER, 2012b; CASTRO, 2017).

Esse fenômeno de crise do aspecto representativo das democracias repercutiu de forma especialmente marcante na América Latina no final do século XX, quando, após anos de regimes ditatoriais, os debates sobre as relações entre Estado e sociedade se intensificaram (AVRITZER, 2012b). Um dos aspectos distintivos de tal processo foi a questão da participação social (IPEA, 2009). Como consequência, novas formas de pensar e materializar a participação da sociedade nos processos políticos passaram a integrar os debates, criando um ambiente rico em experimentações institucionais (AVRITZER, 2012b):

> Assim, alguns países da América do Sul passaram a criar ou a fortalecer arranjos institucionais de participação social na gestão pública, visando diminuir a distância entre Estado e sociedade. A aposta de fundo desta estratégia repousa na crença de que os arranjos participativos, ao congregar representantes da sociedade civil e dos governos para discutir políticas públicas, ampliariam o controle social sobre instituições estatais, ao mesmo tempo

[19] Apesar de surgirem como um contraponto e uma complementação à democracia representativa, conforme a literatura sobre participação destaca, as instituições participativas também são marcadas por algumas das disputas reconhecidas no âmbito da democracia representativa, como a literatura sobre representação ressalta. No referido sentido: "Como avaliou Dagnino (2013), ficou claro que, embora os Conselhos tenham se constituído em nome de uma democracia participativa e no contraponto aos vícios e mau funcionamento da democracia representativa, conforme também incorporam a representação, partilham com ela alguns dos seus problemas" (ALMEIDA, 2015, p. 63).

[20] De acordo com Quadros e Mussoi: "Pelo exposto, pode-se compreender que a teoria crítica da democracia mostra-se como modelo alternativo que busca a inclusão das pluralidades formadas pelos diferentes grupos sociais nas decisões que ditam os rumos econômicos, políticos e sociais dos governos. A teoria crítica da democracia visa a questionar o *modus operandi* da teoria hegemônica da democracia, a qual restringe a participação democrática a mecanismos puramente eleitorais e não resolve a questão da representação dos novos direitos sociais que são próprios de uma sociedade democrática e complexa" (QUADROS, MUSSOI, 2021, p. 646).

> em que aumentariam [a] influência da sociedade na definição das prioridades governamentais. (IPEA, 2009, p. 799)

Foi diante desse processo de abertura da Administração Pública e do redimensionamento e da reestruturação das relações entre Estado e sociedade, com a ampliação da democracia deliberativa e com o reconhecimento da centralidade do intercâmbio de ideias na esfera pública, que diversos instrumentos e processos participativos passaram a integrar o âmbito estatal. Uma dessas modalidades foi a das instituições participativas.

A exploração das instituições participativas em tal contexto se justifica porque elas se apresentam como arranjos institucionais capazes de potencializar essa nova concepção de esfera pública que passou a ocupar espaço no imaginário institucional global - e, mais especificamente, latino-americano - na segunda metade do século XX. Uma vez que se constituem como ambientes que ainda integram a institucionalidade estatal (ALMEIDA, 2014; CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017; LEMOS, VIEIRA, 2021; QUADROS, MUSSOI, 2021)[21], mas que são permeados por interesses sociais que antes não encontravam espaço para se manifestar de forma expressa, direta e com expectativa de serem efetivamente levados em consideração nos âmbitos públicos de tomada de decisão (DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; GASPARDO, ANDRADE, 2018), as instituições participativas passaram a ser exploradas dentro da nova lógica relacional entre Estado e sociedade.

Essa concepção dos espaços de participação institucionalizados como novos pontos focais de relações e de decisões públicas fez com que elas passassem a ser reconhecidas como inovações institucionais ou democráticas (LIMA et al, 2014; ALMEIDA, 2015; CARLOS, 2015; VENTURA, 2016; ALMEIDA et al, 2021), que nada mais são do que "instituições políticas construídas especificamente para ampliar e aprofundar a participação nos processos decisórios" (VENTURA, 2016, p. 706), por meio da inclusão dos cidadãos em tais debates de forma institucionalizada (ALMEIDA et al, 2021). Com isso, elas também passaram a ser

[21] As instituições participativas não deixam de fazer parte do Estado apenas por serem formadas também por representantes sociais. Elas se mantêm como parte da estrutura estatal, apenas permitindo que a sociedade também integre o sistema de governança das políticas públicas. Assim, criam espaço para a aproximação "[d]os cidadãos, que demandam soluções públicas e [d]os atores estatais que detêm recursos capazes de sanar problemas causadores de tal demanda" (LEMOS, VIEIRA, 2021, p. 15). No referido sentido: "O Estado continuou como indutor da participação em alguns canais, como orçamentos participativos, conselhos e planos diretores, mas a sociedade tem um papel relevante na formatação desses espaços, ao transferir práticas sociais e culturais para o nível institucional e pluralizar as áreas e temáticas sob sua influência (Avritzer, 2009)" (ALMEIDA, 2014, p. 100).

disseminadas como uma possível solução na busca pelo melhoramento da qualidade da democracia (WAMPLER, TOUCHTON, 2015; LEMOS, VIEIRA, 2021)[22].

Referido entendimento decorre de diversas potencialidades de tais espaços que vêm sendo exploradas pela literatura, que apresenta as instituições participativas como possíveis espaços de inovação, experimentação e inclusão, uma vez que cumprem três requisitos mínimos: possuem natureza participativa, estão vinculadas e inseridas na esfera governamental e possuem uma dimensão institucional (ALMEIDA et al, 2021). Assim, ao unirem representantes estatais e não estatais em um mesmo espaço, instituições participativas têm a capacidade de formar cidadãos mais capacitados e engajados, impulsionar a criação de novos atores sociais, promover novas formas de relação entre atores estatais e sociais, testar possíveis modelos de gestão de políticas públicas, promover a conformação de políticas de acordo com os anseios sociais, aproximar atores que até então não encontravam espaço na construção de soluções públicas, entre diversas outras potencialidades (PIRES, 2011; BRASIL et al, 2013).

Todas essas potencialidades são reflexo dos novos padrões de interação criados pelos desenhos das instituições participativas, que não colocam os representantes sociais na posição de meros ouvintes passivos, mas concedem espaço para que atuem como participantes diretos do processo de desenvolvimento e controle de políticas públicas, em um ambiente perene de mediação de interesses, caracterizados como pontos de interação constante, que podem ter caráter meramente consultivo ou mesmo deliberativo (ALMEIDA, 2014; CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017). Em casos de espaços deliberativos, essa nova conformação permite a sua caracterização como ambientes de "partilha do poder de decisão entre representantes do Governo e da Sociedade Civil" (GASPARDO, ANDRADE, 2018, p. 151) por meio da "cessão de um espaço decisório pelo Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação" (GASPARDO, ANDRADE, 2018, p. 163). Devido à sua hibridez de participantes e sua manutenção na estrutura estatal, elas vêm sendo caracterizadas como

[22] Apesar de tal potencialidade surgir nas teorias democráticas, é interessante ressaltar que a teoria dos movimentos sociais parece olhar, tradicionalmente, de forma diversa para as instituições participativas. Carlos (2015) narra que referida teoria tende a olhar para o movimento de institucionalização social e vislumbrar a desmobilização, a desradicalização e a centralização como consequências para os movimentos sociais. Apesar disso, a autora defende, diferentemente, que a criação de espaços institucionalizados de debate apenas ampliou as estratégias adotadas pela sociedade civil na interface com o Estado, agora havendo a possibilidade de cooperação e diálogo, sem implicar, necessariamente, a extinção de formas tradicionais de contestação e oposição: "O engajamento institucional estabeleceu uma nova concepção de relação com o Estado, em que pesem o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo" (CARLOS, 2015, p. 92). Trata-se de perspectiva que é acolhida pelo presente trabalho, diante do entendimento que a emergência de novas formas de relação entre Estado e sociedade não extinguiu os movimentos sociais e as estratégias mais combativas antes ostentadas.

enxertos (WAMPLER, 2011a) ou encaixes institucionais (CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017).

Ainda que possuam as características comuns aqui descritas, que fazem com que todas sejam caracterizadas como instituições participativas, elas podem ter diferentes conformações. Algumas das suas modalidades mais habituais são os colegiados, comissões, comitês, conselhos, conferências, fóruns, orçamentos e planos diretores participativos e audiências públicas (DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; GASPARDO, ANDRADE, 2018; QUADROS, MUSSOI, 2021; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021). As formações colegiadas se destacam, especialmente, na medida em que são espaços perenes de poder compartilhado entre atores estatais e não estatais, muitas vezes voltados à gestão coletiva das políticas públicas (AVRITZER, 2012b).

No entanto, apesar de haver uma produção acadêmica robusta que compreende as instituições participativas como espaços concebidos em um contexto de busca pela reestruturação das relações entre Estado e sociedade, ainda há discussões sobre o papel que elas efetivamente exercem dentro do Estado. De um lado, vislumbra-se a possibilidade de constituírem espaços de tomada de decisão compartilhada entre entes estatais e não estatais, com a real incorporação de diferentes vozes nos processos decisórios. De outro, contudo, é possível ver instituições participativas como meros espaços de legitimação da decisão política estatal a partir de uma inclusão limitada e controlada da sociedade civil, sem reais possibilidades de influência e intervenção (DAGNINO, TEIXEIRA, 2014).

Quanto a essa segunda perspectiva, é interessante observar que a participação institucionalizada, diferentemente de outros repertórios de interação adotados de forma autônoma pela sociedade civil, é permeada por uma série de regramentos próprios e formais que acabam por restringir a atuação espontânea e fluida das organizações que dela participam quando atuam dentro dos limites do espaço institucional (LIMA et al, 2014). Essas regras, conforme veremos adiante, fazem parte do desenho institucional dos ambientes participativos e são centrais para efetiva possibilidade de incidência de atores externos ao Estado. Por isso, elas acabam por ser instrumentos potencialmente interessantes à concentração de poder no Executivo nos atuais contextos de avanço de governos marcados pelo legalismo autocrático.

2. Avanços do legalismo autocrático

Os últimos relatórios do *Varieties of Democracy* (V-Dem) apontam que os níveis de democracia ao redor de todo o mundo têm apresentado reduções expressivas[23]. Um número crescente de países tem passado por transições de democracias para autocracias, em um movimento reconhecido como a terceira onda de autocratização - em oposição às ondas de democratização (LÜHRMANN, LINDBERG, 2019; BOESE et al, 2022).

Esse movimento comum e contemporâneo de declínio democrático tem ocorrido de maneira diversa das formas de rompimento democrático que antes eram observadas. Se, historicamente, o afastamento de regimes democráticos se deu principalmente por golpes de estado promovidos por militares ou elites, golpes executivos promovidos por líderes eleitos (a figura do autogolpe) e fraudes eleitorais no dia da eleição, o atual movimento de erosão democrática, testemunhado principalmente a partir dos anos 2010, apoia-se em manobras progressivas de reversão do Estado Democrático de Direito por líderes eleitos. Esses governantes fazem uso do próprio constitucionalismo e da democracia para esvaziar democracias constitucionais e se consolidar no poder (BERMEO, 2016; HUQ, GINSBURG, 2018; SCHEPELLE, 2018; DALY, 2019; JEE, LUEDERS, MYRICK, 2019; LÜHRMANN, LINDBERG, 2019; HAGGARD, KAUFMAN, 2021).

Na atualidade, a cadeia de acontecimentos geralmente se inicia com a polarização da sociedade e com a crescente afronta aos limites e regras impostos pela Constituição e demais normas existentes por setores políticos e sociais, evidenciando seu desrespeito em relação ao Estado de Direito (TWOMEY, 2021). Aproveitando-se de tal cenário, líderes alinhados ao movimento de erosão democrática concorrem aos cargos eletivos e são escolhidos para compor o Poder Executivo (SCHEPPELE, 2018; HAGGARD, KAUFMAN, 2021). A partir de então, a postura adotada é de promoção da reforma de uma série de elementos - geralmente já

[23] Para falar de democracia, o relatório parte da concepção de democracia liberal, que inclui como variáveis essenciais as instituições eleitorais, a restrição do Poder Executivo pelos Poderes Legislativo e Judiciário, o estado de direito e os direitos individuais (BOESE et al, 2022). Trata-se de noção que se alinha com a que surge nos artigos que analisam o fenômeno da erosão democrática, especialmente sob o viés do legalismo autocrático. No referido sentido, Jee, Lueders e Myrick (2019), definindo como aspectos essenciais à democracia a capacidade de uma comunidade garantir sua liberdade de escolha, sua liberdade em relação à tirania e a igualdade da liberdade dos cidadãos e grupos de cidadãos, indicam que as arenas fundamentais para a garantia de tais liberdades - e, portanto, da democracia - são as instituições que possibilitam a eleição e responsabilização de representantes, aquelas que promovem a limitação dos seus poderes e as que garantem que a governança possa ser realizada pelos líderes eleitos. De forma semelhante, Huq e Ginsburg (2018) defendem que os aspectos essenciais à democracia são eleições competitivas, direitos de discurso e associação e um Estado de Direito resumido à garantia de estabilidade, previsibilidade e integridade do direito e das instituições legais. Já Haggard e Kaufman (2021) entendem que esses pilares são eleições livres e justas, a proteção de direitos e liberdades políticas e a existência de mecanismos horizontais de acompanhamento e controle da discricionariedade do Poder Executivo.

sinalizados como críticos e atacados no período eleitoral - por meio de instrumentos e vias existentes dentro do Estado Democrático de Direito, de forma incremental e sucessiva, reduzindo as capacidades institucionais de acompanhamento e contenção do Poder Executivo (BERMEO, 2016; FREEMAN, 2018; SCHEPPELE, 2018; GANDHI, 2019).

A adoção sistemática dessas medidas acaba por ultrapassar níveis considerados normais de imperfeição democrática e passa a atingir e deturpar a essência dos Estados democráticos, promovendo a concentração do poder estatal no Executivo (FREEMAN, 2018; DALY, 2019). Esse movimento é apelidado por Bermeo (2016) de engrandecimento do Executivo (ou, no original, *Executive aggrandizement*), uma das principais formas de retrocesso democrático observadas na atualidade[24], constituindo o aspecto distintivo da nova onda de autocratização (FREEMAN, 2018; SCHEPPELE, 2018; DALY, 2019).

Dentro do espectro amplo do engrandecimento do Poder Executivo que marca o atual movimento de erosão democrática, diversos conceitos passaram a surgir na literatura para qualificar, de forma mais específica, as suas causas e consequências (DALY, 2019). Um desses conceitos, e que nos interessa especialmente, é o do legalismo autocrático, cunhado originalmente por Corrales (2015), para descrever a situação da Venezuela, e posteriormente resgatado por Scheppele (2018), para tratar do fenômeno em termos mais gerais.

O legalismo autocrático é reconhecido nos casos nos quais os governantes eleitos fazem uso de mecanismos legais, principalmente do direito público, para promover a desestruturação da democracia de dentro para fora e concentrar o poder em suas mãos. Essa mobilização do direito pode se dar pelo seu uso, seu abuso ou mesmo pelo seu não uso[25], visando a impossibilitar o exercício de direitos democráticos básicos pela população, dificultar a responsabilização dos governantes e promover a sua consolidação no poder, ao mesmo tempo em que buscam manter uma aparência de democracia (CORRALES, 2015; SCHEPPELE, 2018; DALY, 2019; GANDHI, 2019).

Três principais características do movimento do legalismo autocrático fazem com que as intenções de concentração do poder detenham potencial para ser bem-sucedidas: o uso e

[24] Bermeo (2016) também destaca como formas atuais de retrocesso democrático os golpes com a suposta finalidade de restauração da ordem, com a promessa de reinauguração das eleições e da democracia, e a manipulação estratégica das eleições. Em alguns casos, essas estratégias são adotadas junto com o engrandecimento do Executivo, foco do presente estudo.

[25] Corrales (2015) entende o uso da lei como a aprovação de diplomas normativos que condensam a centralização de poder no Executivo. Já o abuso da lei é caracterizado quando o governo promove a aplicação (ou não aplicação) das normas de forma incoerente, novamente em benefício dos interesses do Executivo. Por sua vez, o não uso da lei consiste, para o autor, no uso da própria ilegalidade. No presente estudo, interessa especialmente o uso da lei como forma de, por meio de reformas incrementais, minar a participação social de espaços deliberativos.

abuso de prerrogativas do Poder Executivo, a estratégia incremental adotada na promoção das reformas e a redução das capacidades de acompanhamento das atividades do Poder Executivo.

Em primeiro lugar, os avanços de governos autoritários em diversos países nos mostram que um dos principais instrumentos utilizados para manobrar as regras impostas pela Constituição e pela legislação, bem como para alterar as estruturas normativas existentes, é o abuso da discricionariedade (TWOMEY, 2021; QUADROS, MUSSOI, 2022; OLIVEIRA, 2022). Partindo das prerrogativas que existem e são conferidas ao Poder Executivo, os governantes testam os seus limites e expandem progressivamente a sua margem de atuação, implementando reformas graduais e unilaterais (RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022). Com isso, passam a incidir cada vez mais sobre aspectos que não estariam à disposição de uma decisão discricionária, enfrentando uma oposição cada vez mais enfraquecida, já que as ações de governos autocráticos são acompanhadas do desmonte dos mecanismos de acompanhamento e contenção do Poder Executivo, que seriam capazes de frear tais abusos (FREEMAN, 2018; SCHEPPELE, 2018; DALY, 2019; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022). No Brasil, especialmente, a discricionariedade do Poder Executivo exerceu um papel relevante no avanço da autocracia, configurando uma modalidade específica de legalismo autocrático, nomeada de infralegalismo autoritário, conforme veremos adiante (VIEIRA, GLEZER, BARBOSA, 2022).

Isso não significa, no entanto, que reformas promovidas por outras vias que não pelo Poder Executivo não sejam vislumbradas em diversos dos novos regimes autoritários. Em alguns casos, a eleição do líder autoritário é acompanhada da eleição de um número expressivo de candidatos apoiadores de tal movimento para o Poder Legislativo, abrindo portas para a aprovação das pautas autoritárias nos parlamentos. Em outros casos, reformas sucessivas promovidas pelo governo tornam o Legislativo e o Judiciário mais submissos ao Poder Executivo, facilitando a aprovação de diplomas normativos permeados pelos seus interesses e a tomada de decisões judiciais que lhes são favoráveis (FREEMAN, 2018; HAGGARD, KAUFMAN, 2021). Contudo, mesmo em tais casos, o papel central do governante para a promoção das reformas ou para a sua introdução junto ao Legislativo e ao Judiciário é um aspecto distintivo dos novos regimes.

Em segundo lugar, governos autocráticos fazem uso de estratégias incrementais. Ou seja, promovem uma série de pequenas modificações que, em última instância, reduzem as fronteiras da democracia. A adoção dessas medidas de forma gradual faz com que, em muitos casos, as finalidades autoritárias não fiquem evidentes em um único ato, dependendo de um conjunto de fatores para evidenciar o seu caráter antidemocrático. Assim, algumas reformas

podem inclusive parecer interessantes do ponto de vista democrático em um primeiro momento, apresentando-se como problemáticas ao longo do tempo e diante de reformas complementares (CORRALES, 2015; BERMEO, 2016; HUQ, GINSBURG, 2018).

Como consequência, o caráter dúbio e ambíguo das reformas propostas cria uma ilusão de que foram promovidas por um mandato democrático e que o resultado continua a ser uma democracia funcional. Isso dificulta que pessoas ou grupos que venham a questionar o caráter antidemocrático das reformas comprovem que as alterações foram realizadas ao revés das finalidades de uma democracia constitucional, o que viabiliza que governos autoritários continuem a erodir paulatinamente o Estado democrático, até que seja tarde demais para reconhecer quando exatamente a democracia teve fim (CORRALES, 2015; BERMEO, 2016; HUQ, GINSBURG, 2018; LÜHRMANN, LINDBERG, 2019; HAGGARD, KAUFMAN, 2021).

Em terceiro lugar, buscando consolidar as alterações promovidas, líderes autoritários também se articulam em prol da redução das capacidades de acompanhamento das atividades do Poder Executivo, seja por meio de reformas que têm como propósito minar o sistema de freios e contrapesos interno à estrutura estatal, seja por meio de alterações que são responsáveis por impactar o acompanhamento e controle exercidos pela sociedade civil. A partir do enfraquecimento desses mecanismos existentes, cria-se uma crescente dificuldade de efetivo controle dos limites a serem respeitados pelo Executivo, o que facilita, progressivamente, o avanço de reformas antidemocráticas (SCHEPPELE, 2018; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022).

Diversos autores, na busca pela caracterização do legalismo autocrático, acabam por transparecer essas três características, ainda que não as explorem diretamente:

> Mudanças institucionais têm sido realizadas **aos poucos por meio de alterações legais** que reconfiguram a estrutura burocrática, **fortalecem o Poder Executivo a partir da expansão de suas competências**, **reduzem os mecanismos de freios e contrapesos exercidos pelas demais instituições políticas e fragilizam as ferramentas de controle político (*accountability*)**, entre outras estratégias. (BRITO et al, 2022, p. 9 - grifos meus)[26]

Esses três aspectos mencionados causam impactos diretos para a participação social, que tem sido um dos alvos preferenciais das reformas promovidas por autocratas.

[26] Os autores ainda destacam que as ferramentas empregadas por governos autoritários podem partir de atos formais ou informais. A concepção dos atos formais, especialmente, enquadra-se na presente leitura na medida em que se trata justamente do poder que é permeado e permeia o direito, como por meio de reformas jurídico-institucionais (BRITO et al, 2022), que são aquelas que marcam o movimento do legalismo autocrático.

2.1. O jogo duplo das relações entre sociedade civil e governos da nova onda autocrática

A existência de uma sociedade civil livre, ativa e mobilizada é capaz de tornar democracias mais duráveis. Isso porque uma sociedade civil engajada tem um maior potencial de promover a competição política, assim como de se organizar para limitar movimentos de erosão democrática a partir do provimento de informações, realização de *advocacy*, instigação da mobilização social e contestação de discursos hegemônicos governamentais, tornando a erosão democrática mais custosa para autocratas. Com isso, as organizações e os movimentos da sociedade civil atuam como importantes atores para a manutenção de liberdades essenciais dos cidadãos, detendo a capacidade de promover a sua proteção diante formas de tirania e de atuar em prol do resguardo das políticas públicas existentes, desempenhando um papel relevante na contraposição a investidas autocráticas[27] (LEWIS, 2013; BERMEO, 2016; SCHEPPELE, 2018; JEE, LIEDERS, MYRICK, 2019; BERNHARD et al, 2020; TOEPLER et al, 2020; STOKER, 2021; GERÖ et al, 2023; IRVING, OLIVEIRA, LIMA, 2023; NOVAK, LAJH, 2023; RICHTER, 2023).

Reconhecendo essa ameaça aos seus interesses, governos autoritários têm promovido reformas responsáveis por desestruturar, reprimir e cooptar a organização social autônoma e cercear o espaço cívico[28], como forma de reduzir a estrutura de oportunidade política para grupos que se opõem aos seus interesses e controlar os discursos que chegam à esfera pública (LEWIS, 2013). Iniciativas no referido sentido têm se apresentado como estratégias características mobilizadas em prol do desmoronamento de Estados democráticos e da concentração de poder no Executivo em países que sucumbiram à terceira onda da autocratização (HUQ, GINSBURG, 2018; SCHEPPELE, 2018; DALY, 2019; LÜHRMANN, LINDBERG, 2019; BERNHARD et al, 2020; CARVALHO, 2020; ROGGEBAND,

[27] Isso não significa, no entanto, que todas as organizações da sociedade civil cumprem um papel exclusivamente positivo para os regimes democráticos. Há casos nos quais a sociedade civil contribui para a erosão democrática e para regimes autoritários, conforme será abordado (LEWIS, 2013; TOEPLER et al, 2020).

[28] Por espaço cívico, Carvalho entende que se trata da "(...) camada entre o Estado, os negócios e a família, na qual os cidadãos se organizam, debatem e agem. Um espaço cívico aberto e saudável implica que grupos e indivíduos da sociedade civil sejam capazes de se organizar, participar e se comunicar sem obstáculos e, ao fazê-lo, reivindicar seus direitos e influenciar as estruturas políticas e sociais ao seu redor. O conceito se baseia nas definições tradicionais de sociedade civil e de esfera pública, mas vai além. Espaço cívico também corresponde às interações positivas entre a sociedade civil e os governos, que em democracias representativas tendem a contribuir para tomadas de decisões mais responsáveis e transparentes. De acordo com a CIVICUS, três liberdades fundamentais - de associação, reunião e expressão - definem seu escopo. Onde essas liberdades são infringidas, ele pode ser considerado limitado ou reduzido" (CARVALHO, 2020, p. 2). Assim, trata-se de espaço que também abraça as organizações da sociedade civil, mas não se resume a elas.

KRIZSÁN, 2021; BOESE et al, 2022; BRITO et al, 2022; FINK-HAFNER, BAUMAN, 2023; LABANINO, DOBBINS, 2023).

Apesar da utilização, em muitos casos, do termo "fechamento", não necessariamente os objetivos de enfraquecimento da organização social são atingidos por meio da diminuição ou extinção das vias de diálogo e dos ambientes de influência social, podendo ocorrer também por meio da reconfiguração das dinâmicas, dos estímulos e dos espaços participativos (TOEPLER et al, 2020; ROGGEBAND, KRIZSÁN, 2021; BRITO et al, 2022).

Assim, nos contextos de erosão democrática, há uma tendência de atuação em duas frentes no que diz respeito à redução da ameaça oferecida por uma sociedade civil independente e atuante: por um lado, os governos restringem a atuação de organizações contrárias aos seus interesses (consideradas críticas ou mesmo inimigas do Estado), enquanto, por outro, fornecem apoio e subsídios àquelas que defendem temas de forma alinhada com os valores, as percepções e as pautas governamentais, instrumentalizando-as para o atingimento dos seus interesses e finalidades[29] (TOEPLER et al, 2020; ROGGEBAND, KRIZSÁN, 2021; BAKER et al, 2017; NOVAK, LAJH, 2023). Dentro desse duplo movimento, tendem a priorizar a manipulação e o aumento do controle da sociedade civil ao invés da sua destruição, o que ocorre por meio do afastamento das organizações tidas como inimigas e da facilitação do acesso daquelas alinhadas ao governo aos espaços de influência e de tomada de decisão política (BRITO et al, 2022, GERÖ et al, 2023).

Para tanto, diversas estratégias são mobilizadas pelo governo. Elas variam da repressão e exclusão à cooptação e contemplam três principais variáveis: o acesso a recursos; o acesso a espaços de *advocacy*, com o livre exercício de direitos civis[30]; e o acesso à própria arena política, especialmente por meio da participação social nos processos decisórios (ROGGEBAND, KRIZSÁN, 2021; GERÖ et al, 2023).

Partindo de tais variáveis, algumas das principais estratégias e iniciativas adotadas pelos governos consistem no desenvolvimento e aprofundamento de mecanismos de controle e monitoramento de organizações; na criação de impasses para o seu reconhecimento e financiamento[31]; na construção e disseminação de uma retórica de vilanização e conspiração

[29] Dentre as organizações que contam com algum grau de apoio ou, ao menos, que não enfrentam maior grau de resistência de governos autoritários, podem se encontrar também aquelas que têm como finalidade o provimento de serviços e que não são marcadas por um viés de promoção de discursos reivindicatórios (LEWIS, 2013; TOEPLER et al, 2020).

[30] Por acesso a espaços de *advocacy*, entende-se o livre exercício dos direitos civis de liberdade de associação, de discurso, de protesto e de outros necessários à defesa das suas pautas (ROGGEBAND, KRIZSÁN, 2021).

[31] A importância da variável do financiamento decorre de as organizações da sociedade civil não terem como finalidade a busca pelo lucro, de forma que dependem diretamente de financiamentos do Estado e de instituições

quanto aos interesses da sociedade civil, inclusive por meio de *fake news* e desinformação; na adoção de práticas de espionagem; na restrição das liberdades de reunião e associação, bem como da participação cívica em espaços de tomada de decisão; na criminalização de movimentos sociais e na utilização de violência de forma ilegal, especialmente por meio da violência estatal e prisões arbitrárias[32], entre outras medidas de cooptação, coerção, censura, intimidação e assédio de atores (LEWIS, 2013; CARVALHO, 2020; BRITO et al, 2022; LABANINO, DOBBINS, 2023). Essas medidas servem tanto para a restrição da parcela da sociedade civil contrária ao governante, como para o impulsionamento dos atores sociais que possuem valores alinhados aos governamentais.

Em muitos dos casos, no entanto, as medidas adotadas não são explícitas e ostensivas nas suas finalidades de limitar e aliciar a atuação da sociedade civil. De forma mais dissimulada, elas acabam por gerar tais resultados ao promoverem a concentração de poderes de organização, financiamento e decisão no Poder Público, com a priorização da ocupação do espaço cívico por atores estratégicos para o governo.

Exemplos de tais estratégias podem ser encontrados em diversos países. Na Rússia, Turquia e Índia, organizações sociais passaram a ser obrigatoriamente registradas e supervisionadas pelo governo, enfraquecendo a sua possibilidade de atuação. Diversas formas de atuação e mobilização das organizações sociais também foram criminalizadas na Rússia, sob a bandeira do combate ao terrorismo. Já na Hungria, para além de regras de registro e auditoria, que centralizaram o controle das organizações no governo, o financiamento de entidades da sociedade civil também passou a ser monopolizado pela esfera pública, impondo-se a obrigatoriedade da indicação daquelas que recebem financiamento internacional. Na Eslovênia, por sua vez, houve a limitação e repressão de protestos, o ataque à imagem das organizações da sociedade civil, a suspensão de financiamentos, a adoção de obstáculos administrativos para o reconhecimento da legitimidade de atores sociais para atuar em determinadas arenas e para o desenvolvimento das suas atividades, bem como a exclusão da sociedade civil dos processos de elaboração de políticas públicas. No próprio Brasil, a retórica de demonização de atores da sociedade civil foi praxe durante o governo Bolsonaro, assim como a sistemática de exclusão

privadas nacionais ou internacionais. Com o maior controle dos fluxos financeiros, tem-se, por um lado, a facilitação do asfixiamento da sociedade civil livre e, por outro, maior margem para a cooptação de outras organizações, por meio da concessão de verbas (BRITO et al, 2022).

[32] Para além da violência perpetrada pelo próprio Estado, Carvalho (2020) destaca, ainda, a possibilidade de violências cometidas por atores não estatais, havendo a possibilidade de violações por "paramilitares, milícias, gangues, representantes da segurança privada e outros indivíduos encorajados pela retórica de ódio de figuras políticas para se livrar da oposição" (CARVALHO, 2020, p. 9).

de atores sociais de âmbitos de tomada de decisão pública (HUQ, GINSBURG, 2018; JEE, LUEDERS, MYRICK, 2019; CARVALHO, 2020; HAGGARD, KAUFMAN, 2021; HAJNAL, BODA, 2021; BRITO et al, 2022; GERÖ et al, 2023; NOVAK, LAJH, 2023; FINK-HAFNER, BAUMAN, 2023).

Esse cenário é, ainda, impulsionado pelo uso de ferramentas e reformas jurídicas e pelas mencionadas características do legalismo autocrático referentes ao uso e abuso de prerrogativas do Poder Executivo, à estratégia incremental adotada na promoção das reformas e à redução das capacidades de acompanhamento das atividades do Poder Executivo. Diante de tais elementos, o jogo duplo que governos autoritários criam em relação à sociedade civil cooptada e àquela não cooptada acaba por colaborar para que a oposição a governos autoritários seja minada, com a criação de entraves à manutenção de uma sociedade civil atuante, engajada e participante e com a inutilização de espaços cívicos efetivamente livres e ativos. No entanto, mais do que isso, esse jogo duplo resulta na criação de simulacros democráticos, o que contribui para que autocratas mantenham uma fachada democrática e supostamente legítima de abertura estatal à sociedade civil e à representação de grupos marginalizados (LEWIS, 2013; GERÖ et al, 2023) - característica relevante para o seu sucesso.

A partir dessa sistemática, governos autoritários têm conseguido atingir, em maior ou menor grau, as finalidades de concentração do poder e tolhimento social ao prejudicarem as capacidades de mobilização das organizações da sociedade civil (BRITO et al, 2022). Contudo, ainda nos resta compreender como o atingimento de tais finalidades têm impactado a organização e atuação da sociedade civil, aspectos aos quais a literatura especializada ainda não tem se atentado.

3. Impactos do legalismo autocrático para a participação social na construção e acompanhamento de políticas públicas nas instituições participativas

Diante do reconhecimento de que governos da nova onda autoritária têm se movimentado em prol da restrição e do desmonte do espaço cívico, da atividade social e das políticas públicas nas mais diversas áreas de atuação governamental, as instituições participativas se apresentam como *locus* interessantes para a análise de tal relação.

Uma vez que a preservação do espaço cívico e da abertura estatal à participação social dependem diretamente de uma série de medidas capazes de influenciar e estruturar atividades no referido sentido - o que inclui incentivos, mecanismos de proteção e compromissos de não-

interferência estatal nas atividades da sociedade civil - e que os espaços de participação institucionalizada se estruturam a partir de uma concessão estatal, reconhece-se que o seu sucesso e efetividade na construção e acompanhamento das políticas públicas dependem do contexto no qual se inserem e da vontade política daqueles que se encontram no poder (LOSEKANN, 2007; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; CASTRO, 2017; LEMOS, VIEIRA, 2021; BRITO et al, 2022)[33]. Logo, quando nos encontramos em um cenário no qual os índices de democracia observam quedas bruscas e subsequentes, com ataques direcionados especialmente à mobilização da sociedade civil, é relevante voltarmos nossos olhares para espaços de participação popular, especialmente para aqueles nos quais a sociedade e o governo compartilham o poder, como é o caso das instituições participativas[34].

A literatura analisada já tem explorado a importância da atuação de uma sociedade civil livre e independente para frear movimentos autocráticos, assim como acompanhado a adoção de estratégias de desmonte de mecanismos de acompanhamento do Poder Executivo e de desmobilização social pelos governos autoritários. No entanto, essas análises têm se debruçado mais profundamente sobre a atuação da sociedade civil fora dos limites estatais, sendo raros os estudos que centralizam a atuação da sociedade civil dentro de espaços institucionalizados e, especialmente, como tal mobilização é impactada com o avanço da erosão democrática.

Reconhecendo tal descompasso, busca-se, à luz dos elementos abordados, compreender como as reformas jurídicas sucessivas e incrementais características de governos autocráticos são capazes de afetar as instituições participativas, com ênfase nos colegiados, e como os impactos causados a elas têm a capacidade de gerar repercussões para as estratégias e a mobilização da sociedade civil. Para tanto, veremos, neste capítulo, por quais razões o desenho institucional de instituições participativas importa, como ele pode ser manipulado em um contexto de crescente autoritarismo e, por fim, como essa manipulação impacta a forma como a sociedade civil organiza a sua atuação.

[33] Apesar de se concordar com a formulação, entende-se que a submissão à vontade estatal não é absoluta. Isso porque, ao menos no Brasil, há previsões e interpretações constitucionais que resguardam parâmetros mínimos dos desenhos institucionais, como foi possível observar em uma série de julgados recentes do STF sobre o tema (VIEIRA, GLEZER, BARBOSA, 2022).

[34] Governos autocráticos tendem a objetivar a concentração de poder no Executivo ao mesmo tempo em que prometem, formalmente, atentar-se à separação de poderes. Diante de tal dualidade, utilizam-se de estratégias para capturar, desabilitar e contornar os mecanismos de abertura e participação social e as instituições responsáveis pelo acompanhamento do Executivo (FREEMAN, 2018; BAUER et al, 2021), como é o caso de uma gama de instituições participativas que promovem a atuação conjunta do governo com a sociedade e o acompanhamento da atuação governamental, como conselhos gestores, por exemplo (QUADROS, MUSSOI, 2022).

3.1. Papel da arquitetura institucional para as instituições participativas

Uma vez que as instituições participativas são espaços formais de gestão compartilhada, elas são conformadas por uma estrutura jurídica, criada por normas próprias. Essa estrutura formal, somada às práticas cotidianas que são tidas como regras informais, é conhecida como o desenho institucional (CASTRO, 2017).

O desenho institucional é o elemento que abrange todos os regramentos e estruturas pertinentes à composição, ao funcionamento e à consecução de tarefas no âmbito dos espaços participativos, seja de forma a permitir ou restringir comportamentos (LIMA et al, 2014; CASTRO, 2017). Assim, é um aspecto capaz de viabilizar o sucesso ou fadar ao fracasso as atividades das instituições participativas, sendo um dos fatores condicionantes da atuação dos seus participantes e, portanto, explicativos da sua resiliência, da sua qualidade participativa e da percepção da sua efetividade[35] (FARIA, RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011; BRASIL et al, 2013; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; ALMEIDA, 2014; LIMA et al, 2014; CASTRO, 2017; ALMEIDA, VIEIRA, KASHIWAKURA, 2020; LEMOS, VIEIRA, 2021; ALMEIDA et al, 2021; ALMEIDA, DOWBOR, 2021; BEZERRA et al, 2024).

Por se constituir como a estrutura jurídica que condiciona tais ambientes, o desenho institucional, na sua faceta formal, é um componente que é criado e modificado por meio do direito, razão pela qual se vislumbra o papel central exercido pelas normas jurídicas na viabilização ou restrição da participação social em tais ambientes[36]. Como consequência, as normas que criam e alteram os espaços participativos e os seus regimentos internos são importantes elementos para compreender as nuances criadas pelo desenho institucional e os níveis de institucionalização, democratização e representação de tais espaços (FARIA, RIBEIRO, 2011).

Essa compreensão da dimensão jurídica do desenho institucional gera três relevantes implicações para a estruturação dos espaços participativos.

[35] Aqui é importante ressaltar que o desenho institucional é um dos fatores, dentre tantos outros, que vem sendo utilizado para explicar a efetividade ou não das instituições participativas. Tendo em vista que há uma concorrência de outros aspectos que também influenciam tal efetividade - como a própria vontade política - é possível que instituições com desenhos muito semelhantes tenham resultados completamente diferentes, a depender da interação entre as suas condicionantes (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

[36] Tal entendimento é respaldado por Castro, que afirma que: "O direito e os arranjos jurídicos, apontam alguns teóricos, têm um importante papel na construção de instituições deliberativas: ao fixar suas normas, processos e estruturas organizacionais, restringe determinadas possibilidades de atuação institucional e viabiliza outras, moldando as condições nas quais ocorrem as deliberações" (CASTRO, 2017, p. 193).

Em primeiro lugar, ao conformar as instituições participativas no âmbito do direito público, a arquitetura institucional se apresenta como o aspecto que traduz a institucionalização da participação social nos processos decisórios estatais - ou seja, a inclusão desses espaços decisórios compartilhados dentro da própria estrutura estatal. Ao fazer isso, viabiliza uma maior proteção do envolvimento social na construção de soluções públicas contra investidas que buscam o seu enfraquecimento e desmantelamento, consolidando as instituições participativas como os ambientes mais resilientes de interações entre Estado e sociedade (ALMEIDA, DOWBOR, 2021). No entanto, a conformação individual do desenho institucional de cada espaço cria condições únicas de resiliência, o que promove a construção de diversos colegiados mais ou menos resilientes diante de contextos de erosão democrática (BEZERRA et al, 2024).

Em segundo lugar, como o próprio direito não é neutro, o desenho de tais espaços decorre de uma intervenção intencional, marcada por um aspecto volitivo que busca determinados resultados e serve a certos propósitos. Logo, o desenho institucional não se presta à neutralidade. As escolhas relacionadas a ele são capazes de moldar a participação, as dinâmicas, as interações e as relações dentro do espaço participativo, de acordo com os interesses existentes, gerando consequências potencialmente antecipáveis e objetivando determinados resultados (FARIA, RIBEIRO, 2011; LEMOS, VIEIRA, 2021).

Por fim, em terceiro lugar, como o desenho é construído juridicamente, ele também é marcado pela mutabilidade. Ou seja, ainda que as instituições participativas se constituam como espaços potencialmente mais resilientes ante tentativas de desestruturação - já que a sua alteração depende de uma reforma jurídica -, isso não significa que a sua arquitetura institucional seja fixa e invariável, podendo assumir diversas possíveis formações, seja em diferentes instituições[37], seja em uma mesma instituição ao longo do tempo[38] (MAHONEY, THELEN, 2012; AVELINO, ALENCAR, COSTA, 2017; QUADROS, MUSSOI, 2021). Portanto, o direito exerce um papel central não apenas na criação de tais espaços, mas também

[37] Almeida et al (2021) destacam que, mesmo quando há previsão legal expressa da instituição de conselhos sobre determinados temas, observa-se a variação dos seus desenhos institucionais.

[38] As instituições participativas podem ser - e geralmente são - alteradas ao longo do tempo por razões diversas e com consequências distintas. No referido sentido, ainda que trate de tema diverso, Pimenta (2019) destaca o papel do desenho institucional nos processos de mudança institucional, evidenciando a sua mobilização por diferentes interesses e atores: "Assim, o desenho de um conjunto normativo é parte dos processos de mudança institucional, embora esses não encerrem nele. Em uma imagem, as regras formais representam vigas que estruturam mecanismos, processos e competências. Porém, além de atribuir regras do jogo, de estruturar atores e representar as vigas de uma arena, o arcabouço jurídico é também mobilizado pela estratégia dos atores para execução de seus objetivos por meio de suas ações. Ele também é parte do jogo. Mantendo a imagem de uma viga, por vezes, os atores buscam torcê-la para um lado ou outro, testar sua resistência, mudar parafusos para alterar seu rumo, talvez com riscos para a construção como um todo. Isto leva a mudanças na estrutura do arranjo institucional e pode alterar a eficácia e legitimidade de uma política pública" (PIMENTA, 2019, p. 25).

na sua potencial modificação e extinção, sendo capaz de criar ou restringir oportunidades políticas para os atores estatais e não estatais e de proporcionar o aprimoramento ou a deterioração dos espaços de participação institucionalizada, a depender dos interesses e das vontade políticas existentes (ALMEIDA, 2015; ALMEIDA et al, 2021).

Assim, considerado o seu potencial para tornar efetivos ou disfuncionais os ambientes de participação institucionalizada, o desenho institucional é um elemento que concentra e evidencia a disputa de interesses daqueles que querem ver tais espaços funcionarem e dos que buscam sepultá-los.

Mesmo que as instituições participativas estejam mais resguardadas de alterações unilaterais e nocivas à participação social devido ao seu maior grau de institucionalização, elas não estão absolutamente imunes a movimentos de restrição das suas atividades. Ainda que tais espaços sejam marcados por desenhos institucionais que prevejam os participantes, os temas, os processos, a periodicidade e outros aspectos relevantes à manutenção das atividades atribuídas à gestão compartilhada, tem-se observado que diversos governos têm mobilizado os desenhos institucionais de ambientes participativos com a finalidade de reprimir a participação social na construção de suas decisões.

A utilização do desenho institucional como forma de afetar os espaços participativos pode ocorrer sem a necessária modificação da arquitetura institucional - em casos nos quais a estrutura preexistente já reserva um espaço de discricionariedade que pode ser instrumentalizado pelo governo -, mas tem ocorrido especialmente por meio da alteração de determinados aspectos da arquitetura que tornam as instituições participativas mais submissas à vontade política (BRASIL et al, 2013).

Cuida-se de estratégia que pode ser utilizada por governos diversos, com interesses díspares. Todavia, tem se constatado principalmente a inclinação de governos autocráticos à adoção de tais ações, como forma de restringir os espaços participativos e a atuação social, facilitando a concentração de poder no Executivo.

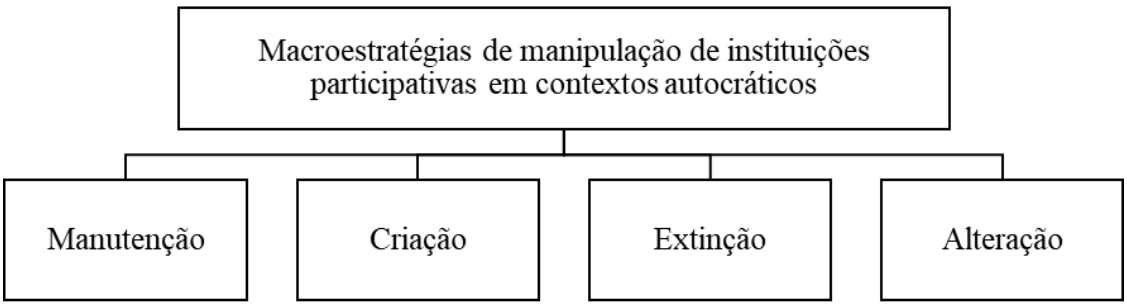
3.2. Como governos autoritários mobilizam o desenho institucional de espaços participativos em seu benefício

Uma vez que o movimento do legalismo autocrático é marcado pelo uso do direito para a promoção de reformas sucessivas que levam à concentração do poder no Executivo, o desenho institucional das instituições participativas se mostra como um instrumento poderoso, por meio do qual essas reformas podem ser promovidas em busca da desestruturação intencional da

participação social dentro de espaços estatais, e, consequentemente, das políticas públicas, em um movimento paulatino de reversão democrática (ALMEIDA, 2020; BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022)[39].

Propõe-se, diante disso, reconhecer os potenciais usos e abusos do desenho institucional de instituições participativas a partir de movimentos já observados e relatados em países nos quais os governos eleitos têm se desprendido, paulatinamente, de um Estado Democrático de Direito. Como ainda são raras ainda as produções sobre instituições participativas e movimentos de erosão democrática, a sistematização proposta baseia-se em relações construídas a partir das literaturas exploradas nos capítulos anteriores, que, quando analisadas conjuntamente, são fontes ricas para a compreensão das possíveis repercussões que governos autoritários causam para o desenho institucional de espaços participativos.

A partir de tal análise, foram reconhecidas quatro possíveis macroestratégias de manipulação do desenho institucional das instituições participativas que podem ser observadas a partir do impacto exógeno causado pela ocupação do poder por governos autoritários, na sua busca pelo amansamento da sociedade civil e pela concentração de poder (GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023b): a manutenção, a criação, a extinção e a alteração de tais espaços (Quadro 1).



Quadro 1: Macroestratégias de manipulação de instituições participativas em contextos autocráticos

Fonte: Elaboração própria

[39] Em contextos de legalismo autocrático, o potencial impacto do direito na arquitetura institucional das instituições participativas adquire especial relevância devido às estratégias adotadas para a reversão da democracia, que se baseiam em reformas jurídicas incrementais. A literatura existente sobre o tema da erosão democrática já sinaliza que é necessário se atentar ao desenho das instituições em contextos erosivos, reconhecendo, justamente, a capacidade de utilização de reformas institucionais para o enfraquecimento de tais instâncias (GANDHI, 2019). Ainda que não falem especificamente de instituições participativas, Huq e Ginsburg (2018) destacam que os ecossistemas internos dos arranjos institucionais localizados dentro do Poder Executivo são áreas potencialmente afetadas pelas reformas incrementais em direção à erosão democrática. Isso porque, utilizando-se das competências que detêm sobre a estrutura das instituições - ora das instituições participativas -, governantes autocráticos podem fazer uso do direito para alterar o desenho institucional de tais instâncias, reduzindo a participação, a capacidade de incidência e a mobilização da sociedade civil nas deliberações.

Ainda que a redução da participação da sociedade civil em processos decisórios seja uma tendência de governos autocráticos reconhecida pela literatura, a manutenção e a criação de instituições participativas surgem como possibilidades potencialmente interessantes a governos autoritários. Na medida em que estruturas de oportunidade política fechadas podem levar a sociedade civil a adotar medidas mais conflituosas de resistência, a manutenção de determinadas vias abertas e a criação de novos espaços participativos são capazes de promover a aparente ampliação de oportunidades políticas. Isso pode ser um aspecto benéfico ao sucesso de regimes autoritários, na medida em que auxilia na manutenção de uma fachada democrática, fortalece o discurso de legitimidade do governo e pode auxiliar no sentimento de representação de grupos marginalizados e que poderiam representar ameaças à manutenção do poder (GERÖ et al, 2023).

Dentro do escopo de aparente preservação e ampliação das estruturas de oportunidade política, a **manutenção** das instituições participativas da forma como foram herdadas apresenta-se como uma primeira possibilidade.

Por um lado, essa manutenção pode se apresentar como uma estratégia intencional por parte dos governantes. Isso pode ocorrer devido à tática de governos autoritários adotarem reformas incrementais como forma de centralizar o poder de forma paulatina - ou seja, por não seguirem a tendência de extinguir todos os mecanismos democráticos existentes em um movimento único, mas, sim, por meio de ações sucessivas. Assim, a alteração ou extinção total das instituições participativas poderia representar um rompimento completo com a ordem anterior, o que, conforme já analisado, não é marca característica dos atuais movimentos de erosão democrática. Também há os casos nos quais as instituições participativas não representam uma efetiva ameaça ao governo, de forma que não é necessário que haja qualquer tipo de atuação em relação à sua estrutura e às suas atividades, havendo uma decisão deliberada de mantê-las pelo simples fato de não constituírem um elemento preocupante para a centralização do poder. Além disso, há uma terceira possibilidade de manutenção formal das instituições participativas, sem alterações na sua arquitetura, mas com a promoção da sua inatividade devido à ausência de adoção das ações necessárias à continuação das suas atividades (BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022).

Por outro lado, como a concentração de poder e a redução da oposição são construídas paulatinamente, observa-se que os governos podem sofrer, em maior ou menor grau, oposições e reveses, principalmente enquanto não se tornaram regimes fechados. Por isso, também é possível que haja a manutenção de instituições participativas herdadas não por conta de uma

decisão deliberada do governante, mas devido à resistência contra eventuais investidas autocráticas que atentem contra tais espaços, que criam um custo político ainda mais exacerbado para o seu desmonte. Nesse sentido, a própria resiliência das instituições participativas - ou seja, a capacidade de os atores da sociedade civil manterem tais espaços ativos e engajados diante de tentativas de desestruturação - também se apresenta como um motivo observado para a manutenção dos ambientes participativos (ALMEIDA, 2020; BEZERRA et al, 2024).

Portanto, não se entende que todas as instituições participativas preexistentes são necessariamente impactadas com a tomada de poder por líderes autocráticos, especialmente em um momento inicial de construção e consolidação do poder. Isso se deve, por um lado, à potencial adoção de outras formas de desmobilização da sociedade civil, que se estendem para além do desenho institucional de espaços participativos, conforme anteriormente descrito, e, por outro, devido ao possível interesse de manter determinadas instituições participativas como forma de criar uma ilusão da estabilidade das estruturas democráticas e de legitimidade do regime.

Uma segunda possibilidade que se reconhece é a de **criação** de novas instituições participativas (SILVA, 2023). Essa criação pode ocorrer de forma inovadora, sem qualquer relação com instituições preexistentes, ou pode reconstituir as competências de outros espaços previamente extintos ou que tiveram as suas atividades reduzidas. Para líderes autoritários, a vantagem na criação de novas instituições participativas consiste na possibilidade de obtenção dos benefícios decorrentes da aparência democrática da estruturação de tais ambientes, mas com a promoção de um desenho institucional interessante ao próprio governo - inclusive com o impulsionamento de uma participação alinhada aos seus interesses, dentro da lógica do jogo duplo realizado com a sociedade civil. A criação de instituições que simulem uma aura de democracia plena, ainda que de forma ilusória, pode constituir uma técnica para evitar o impulsionamento de um ativismo mais inflamado[40].

Contudo, ainda que tais estratégias de manutenção e criação existam e possam ser adotadas, elas não parecem representar a grande maioria dos casos observados em contextos autoritários, nos quais se reconhece a desmobilização ativa da sociedade civil. Para tanto, duas

[40] Trata-se de perspectiva que inclusive se assemelha à ideia de Freeman (2018) de criação de novas instituições sob o controle do Poder Executivo - ainda que não necessariamente se reconheça, no caso de novas instituições participativas, a necessidade de criação de instituições paralelas às já existentes, como o conceito de duplicação do autor indica.

estratégias são reconhecidas: a extinção e a alteração das instituições participativas (QUADROS, MUSSOI, 2022).

Dentro da seara de uma restrição mais ativa e explícita da atuação da sociedade civil, reconhece-se, primeiramente, a possibilidade de **extinção** de instituições participativas. Trata-se de caso extremo no qual há o completo encerramento de determinadas vias de diálogo entre governo e sociedade civil. O processo de extinção de determinados espaços participativos apresenta-se como um dos exemplos mais latentes e expressivos de como a sociedade civil é restringida por governos autocráticos, uma vez que se observa o absoluto fechamento de espaços de diálogo e de relações horizontais.

Um exemplo contundente de tal tipo de movimentação pode ser encontrado no Brasil. Em 2019, o então presidente Jair Bolsonaro publicou o Decreto Federal nº 9.759/2019, que extinguiu diversas instituições participativas da Administração Pública federal que adotavam a forma de colegiados[41]. Com a norma, pretendeu-se encerrar todos os colegiados instituídos por meio de Decreto, ato normativo inferior a Decreto ou ato normativo de outro colegiado. Também objetivou-se extinguir todos os colegiados mencionados em lei, mas sem que houvesse o detalhamento sobre as suas competências ou a sua composição no diploma legal. A justificativa adotada foi a de tornar mais eficiente a Administração Pública (QUADROS, MUSSOI, 2022).

Por fim, outra possível estratégia - que se alinha especialmente às condutas adotadas por governos marcados pelo legalismo autocrático - é a de **alteração** das instituições participativas. Em tais casos, há a preservação dos ambientes participativos, mas, por meio da alteração do seu desenho institucional, tem-se a afetação da mobilização social e a promoção da concentração de poder no Executivo. Essa alteração pode ocorrer formalmente ou mesmo informalmente, por meio da transformação das práticas cotidianas do espaço (CASTRO, 2017), especialmente quando é resguardada uma margem de discricionariedade aos atores governamentais.

Como o desenho institucional representa potencialidades que podem ser moldadas de acordo com a configuração dada à instituição participativa, a estratégia de alteração de tais espaços apresenta-se como uma alternativa possivelmente mais efetiva à concentração de poder do que a manutenção e a criação de espaços participativos e menos custosa aos regimes autoritários do que a extinção da tais ambientes.

[41] O Decreto apresentava um conceito amplo de colegiados, abordando a extinção de conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e quaisquer outras formações colegiadas denominadas de maneiras diversas, responsáveis pelo tratamento dos mais variados temas.

Trata-se de tática que pode ser mais vantajosa do que a manutenção de estruturas existentes, uma vez que a concentração de poder pode ser potencializada com a promoção de reformas benéficas ao regime, ao invés de se verificar o aproveitamento da estrutura participativa preexistente. Por outro lado, trata-se de estratégia mais sorrateira do que a criação ou extinção das instituições participativas. A criação de espaços participativos interessantes ao governo tem sido raramente empregada, mas, se adotada, pode gerar uma reação mais intensa do que a modificação de aspectos específicos de uma estrutura preexistente, especialmente em contextos nos quais já há uma suspeição acerca do regime. Já quanto à extinção, a paulatina reversão de espaços já presentes na estrutura administrativa é menos radical do que o seu encerramento completo, representando uma alternativa que tende a ser mais interessante ao regime, principalmente enquanto ele ainda está se consolidando. Isso porque a visibilidade do desmonte promovido pela alteração tende a ser mais reduzida, já que não há um rompimento absoluto com a ordem existente, e a gradual desconstrução das instituições participativas pode inclusive levar à culpabilização das próprias instâncias de participação e dos conselheiros ali presentes, resultando no crescente sentimento de descrédito de tais espaços por parte da sociedade e na demanda pelo seu encerramento (BAUER, KNILL, 2014; AVELINO, ALENCAR, COSTA, 2017).

Além disso, a alteração dos espaços participativos também pode se apresentar como uma estratégia mais simples e facilitada de disposição das vias de participação social integradas ao Estado, que está juridicamente ao alcance do governo. Trata-se de aspecto que depende do regime de direito público de cada país, mas, usualmente, a criação e a extinção de espaços vinculados à Administração Pública dependem de disposição legal - ou seja, da cooperação e anuência do Poder Legislativo -, enquanto a alteração de aspectos funcionais de espaços preexistentes pode ocorrer por mecanismos infralegais à disposição do Poder Executivo. Como consequência, a alteração de tais espaços apresenta-se como uma estratégia mais viável do que a sua simples extinção, uma vez que o regime jurídico possibilita que o desmonte seja realizado de forma mais rápida e com o envolvimento de menos atores (BAUER, KNILL, 2014; FONSECA et al, 2023).

No Brasil, as relações governamentais com as instituições participativas demonstram referida dinâmica. Em um primeiro momento, a tentativa do governo foi de extinguir uma série de instituições participativas por meio do mencionado Decreto Federal nº 9.759/2019. Com o reconhecimento, pelo Poder Judiciário, de que não seria possível promover a extinção de colegiados criados por lei por meio de ato normativo presidencial, conforme ficou definido no

julgamento da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121, o governo passou a promover a reforma de diversos espaços participativos por meio de decretos e portarias, já que, apesar de terem sido constituídos por meio de lei, muitos foram regulamentados por meio de instrumentos infralegais (BEZERRA et al, 2024).

Portanto, a mobilização do desenho institucional de instituições participativas por meio da sua alteração se apresenta como uma estratégia que está mais ao alcance de autocratas e que é especialmente profícua em contextos de crescente autocratização, uma vez que possibilita a reversão de mecanismos preexistentes em prol dos interesses do novo regime.

Diversos aspectos do desenho institucional podem ser mobilizados com o objetivo de reduzir a participação social e ampliar a capacidade de controle governamental. Analisando os movimentos narrados pela literatura, seis aspectos principais surgem entre os alvos prioritários de desmonte das instituições participativas: o seu escopo, seus recursos humanos e orçamentários, sua composição, as regras para integrar o espaço participativo, as suas regras de funcionamento e a tramitação dos processos[42].

Em se tratando da reforma do **escopo**, fala-se nas formas e na extensão da incidência do espaço participativo. A categoria inclui como potenciais alterações a possibilidade de modificação das competências da instituição, da área territorial de incidência e da vinculabilidade das suas decisões.

Quanto à modificação das competências, reconhece-se a possibilidade de esvaziamento das atividades do espaço, de forma a restringir a abrangência temática da sua atuação. Essa restrição pode ocorrer a partir da transferência de competências que antes eram de instituições participativas para outros espaços controlados pelos interesses governamentais, com a garantia de que assuntos considerados estratégicos não serão debatidos e decididos por grupos que possuem interesses dissonantes daqueles defendidos pelo governo. Por outro lado, há a possibilidade de ampliação das competências. Ela pode ocorrer, em um primeiro caso, quando, por meio de outras reformas, a instituição participativa já foi cooptada, sendo capaz de representar os interesses governamentais. Também é possível que a ampliação das competências ocorra como forma de aumentar a carga de trabalhos não estratégicos - muitas vezes meramente burocráticos -, reduzindo as capacidades de efetiva organização dos setores

[42] Como a nova onda de autocratização ainda é um fenômeno relativamente recente e que continua a se desenvolver (SCHEPPELE, 2018), o esforço de sistematização das estratégias de alteração aqui apresentado busca agrupar movimentos já observados e descritos e resumir os principais pontos de alteração que vêm sendo mobilizados por autocratas. As vias aqui apresentadas não buscam, necessariamente, esgotar as estratégias relacionadas à alteração do desenho institucional de espaços participativos, reconhecendo a possibilidade de adoção de outras ações para além das descritas.

interessados em torno de pautas de maior relevância. A alteração das competências pode ocorrer inclusive por meio da modificação dos instrumentos que podem ser editados pelo colegiado, como normas, recomendações e sugestões, que se relacionam com diferentes capacidades do espaço participativo.

Também no que diz respeito ao esvaziamento da instituição pela restrição da abrangência da sua atuação, tem-se a possibilidade de ocorrência por meio da alteração da área territorial de incidência do colegiado - ou seja, até onde, territorialmente, seus poderes alcançam. É possível, por exemplo, que espaços que até então atuavam em nível nacional passem a deter poderes para incidir apenas sobre uma área mais restrita do território, minando a sua capilaridade. Contrariamente, em caso de colegiados cooptados, é possível que haja a ampliação da área de incidência.

Outra possibilidade é a alteração da vinculabilidade das decisões. Conforme abordado, instituições participativas podem ter caráter consultivo ou deliberativo. No primeiro caso, as decisões não são vinculantes, enquanto, no segundo, são. Portanto, uma estratégia para retirar poder de espaços potencialmente ocupados por interesses diversos é modificar o caráter das decisões tomadas pelo colegiado, principalmente por meio da transfiguração de espaços que antes eram deliberativos em meramente consultivos. Novamente, o movimento contrário também pode ocorrer em se tratando de um espaço cooptado pelos interesses governamentais.

Já quanto à reforma da **composição**, vislumbra-se a possibilidade de alteração do número de conselheiros, do equilíbrio entre os setores e das representações dos setores, como formas de manipular a conformação de atores dentro das instituições participativas, de forma a mantê-las ativas, mas com um potencial maior controle por parte do Poder Executivo.

Em primeiro lugar, o número de conselheiros pode ser modificado. Em muitos casos, o que se observa é a redução de representantes (BEZERRA et al, 2024), com a retirada de uma parcela das cadeiras antes existentes. Alternativamente, é possível ampliar o número de conselheiros, o que pode abrir portas para novos interesses. A alteração da quantidade de conselheiros pode se referir apenas aos titulares, mas também pode se estender aos suplentes, inclusive quantos suplentes podem ser nomeados para cada cadeira. O número de conselheiros interfere diretamente no efetivo acompanhamento das atividades do colegiado e na possibilidade de levar pautas a ele, tendo em vista que a representação dos setores e o próprio cargo podem ser compartilhados entre mais ou menos organizações e pessoas, facilitando ou dificultando o comparecimento às reuniões, a participação nos debates e a apresentação de pautas interessantes ao coletivo representado. Esse movimento pode ser acompanhado também

de um reequilíbrio entre os setores, com o aumento da proporção de alguns interesses em detrimento de outros dentro do colegiado.

Isso nos leva à segunda possibilidade, de alteração de equilíbrio entre os setores, que pode ocorrer com ou sem a modificação do número de conselheiros. Em tais casos, o que se observa é a flutuação proporcional das cadeiras de cada segmento representado dentro do colegiado. Olhando especificamente para a participação de entes governamentais e de entes da sociedade civil, vislumbra-se a possibilidade de desequilíbrios a partir da inserção de participantes do setor governamental ou da redução de representantes sociais. Em ambas as hipóteses, tem-se como resultado o aumento proporcional da participação governamental em detrimento da participação social. Com isso, tem-se a facilitação - ou garantia, a depender da desproporção gerada - da tomada de decisão unilateral pelo governo em matérias sujeitas à decisão do colegiado, conferindo um verniz de legitimidade a elas, uma vez que tomadas em um espaço no qual ainda subsiste alguma participação social, ainda que mínima. Trata-se de uma estratégia empregada no caso do Conama, que será estudado em detalhe, no qual o governo federal reduziu o número de conselheiros do colegiado, mas, simultaneamente, alterou a distribuição proporcional das cadeiras, aumentando a participação do governo federal e reduzindo a da sociedade civil (QUADROS, MUSSOI, 2022).

Outra alternativa quanto à composição é alterar que tipo de interesse representa cada setor, ou seja, quem está representando cada um dos segmentos contemplados na instituição participativa. Usualmente, o equilíbrio de forças dentro dos colegiados é observado a partir da divisão de cadeiras entre setores diversos, que podem incluir interesses de diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal), da sociedade civil, de potenciais beneficiários das políticas públicas debatidas, de entidades empresariais, de grupos de trabalhadores, entre outros. A maneira como diferentes interesses são distribuídos entre os setores é capaz não apenas de alterar substancialmente o equilíbrio de poder entre eles, como de camuflar flutuações ao agrupar ou desagrupar determinados representantes e promover um apagamento de quais são as finalidades buscadas pelos atores inseridos dentro dos setores.

É possível, por exemplo, que entidades da sociedade civil, grupos de trabalhadores e entidades empresariais sejam consideradas como um único segmento, com a inclusão de interesses aliados aos do governo, disfarçando as suas diferenças estruturais sob a bandeira da suposta unidade setorial. Por outro lado, também é possível a manutenção das categorias existentes, mas com a alteração substancial dos interesses representados internamente, como com a inserção de aliados dentro do setor da sociedade civil - aos moldes do jogo duplo

estudado. Trata-se de caso no qual se tem a introdução de participantes não-governamentais adeptos às pautas do governo[43] como se representassem os mesmos interesses antes contemplados (FREEMAN, 2018; GANDHI, 2019; HAINAL, BODA, 2021). Outra alternativa de modificação do tipo de representação existente em cada setor pode ocorrer também dentro dos demais segmentos, inclusive do governamental, com a substituição de representantes de alguns Ministérios e órgãos ligados às pautas principais da instituição participativa por outros menos afetos às temáticas.

Assim, a própria segmentação dos colegiados pode servir ao desequilíbrio de forças no seu espaço.

Outro aspecto recorrentemente manipulado é o das **regras para integrar a instituição participativa**, ou seja, das normas que dispõem sobre como a participação deve se dar. Trata-se de regras que têm a capacidade de dificultar o acesso do setor social aos espaços participativos. As principais estratégias mobilizadas no campo giram em torno do processo seletivo, do tempo de mandato e da possibilidade de exercer mandatos consecutivos.

O processo seletivo para participar de instituições participativas é um elemento clássico e central do desenho institucional, sendo capaz de criar ambientes mais ou menos democráticos (BRASIL et al, 2013). Em muitos contextos autoritários, o que se tem observado é a substituição de processos eleitorais por outras formas de seleção menos atentas à autodeterminação e à auto-organização do setor social, como por escolha governamental ou por processos de sorteio conduzidos pelo governo. No contexto brasileiro, o que se observou em muitos casos foi a definição dos representantes da sociedade civil por indicação do Executivo, a partir de listas de instituições credenciadas, formadas por meio de um edital de chamamento público (BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022).

[43] Trata-se de forma de controle citada, ainda que de maneira ligeiramente diversa, por vários autores. É o caso de Freeman (2018), que apresenta como uma das estratégias de desestruturação de instituições a sua colonização com funcionários fiéis ao governo. Esse movimento também é caracterizado por Gandhi (2019), que destaca que regimes autocráticos, ao manipularem instituições, buscam enchê-las com pessoas de confiança - ou, alternativamente, destruí-las, conforme abordado anteriormente.
Dando concretude à estratégia de alteração da composição de instituições participativas por meio da inserção de aliados, Hainal e Boda (2021) apontam, em trabalho desenvolvido a partir da realização de entrevistas com servidores sêniores do serviço público húngaro que vivenciaram o período anterior e posterior à virada autocrática na Administração Pública, que grande parte dos entrevistados reconheceu um movimento consciente do governo de redução da participação social e exclusão de atores "não amigáveis" dos processos de tomada de decisão. Na Hungria, essa redução não se deu somente com a extinção das formas de participação social anteriormente existentes, mas principalmente com a seleção governamental de representantes considerados estratégicos pelo regime, inclusive por meio da criação de atores considerados apropriados para a representação de determinados interesses. Essa situação foi agravada diante do já mencionado fato de, no país, o financiamento das organizações sociais ser centralizado pelo governo. Assim, o que se tem não é uma estratégia de rompimento total com a participação social, mas a manipulação de como ela se dá.

Mesmo em casos nos quais se tem a eleição dos representantes, aspectos como quem organiza o processo eleitoral e quem pode participar dele - seja como eleitor ou como candidato - podem ser alterados em prol da maior ingerência governamental sobre a sociedade civil. Em casos de seleção unilateral ou sorteio, questões processuais como quem realizará a seleção ou o sorteio e quem poderá ser selecionado também importam.

O tempo de mandato é outro aspecto que vem sendo alterado como forma de impactar a organização e a produtividade do setor social nos espaços participativos. A redução do período no qual os representantes ficam no cargo é uma estratégia interessante para prejudicar a atuação de organizações não cooptadas, na medida em que elas passam a ter menos tempo para levar adiante propostas e mobilizações. No entanto, por outro lado, se o governo foi capaz de incluir organizações cooptadas nos colegiados, a promoção de reformas em prol da ampliação do tempo de mandato pode ser um aspecto interessante, inclusive como forma de estabilizar, ao longo do tempo, a sua ingerência sobre o espaço participativo.

Por fim, a possibilidade de reeleição ou recondução também se apresenta como uma possível estratégia. De forma semelhante ao tempo de mandato, é possível que ela seja viabilizada ou inviabilizada tanto para restringir a atuação de organizações não cooptadas, como para perpetrar a ocupação de espaços participativos por organizações cooptadas.

Casos brasileiros ilustram bem como a manipulação das regras para integrar os espaços participativos pode ocorrer em prol da redução da capacidade de atuação do setor social, especialmente as reformas promovidas no Conama e no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), ambas realizadas no ano de 2019. No Conama, o Decreto Federal nº 9.806/2019 substituiu a eleição de parte dos representantes da sociedade civil por seus pares pelo sorteio dos participantes do setor, reduziu o seu tempo de mandato de dois anos para um ano e passou a vedar a sua possível recondução, o que era possível anteriormente. No Conanda, situação semelhante foi promovida pelo Decreto Federal nº 10.003/2019, que também passou a vedar a recondução dos representantes sociais e centralizou a eleição dos membros da sociedade civil em um processo seletivo organizado pelo próprio governo (QUADROS, MUSSOI, 2022; OLIVEIRA, 2022).

Outro aspecto que pode ser mobilizado refere-se às **regras de funcionamento** da instituição participativa, que são capazes de facilitar ou dificultar a organização e a mobilização do setor social em torno das atividades do colegiado. Em tais casos, observa-se a alteração das normas que regulamentam as atividades das instituições participativas, possibilitando que a estruturação interna dos colegiados seja reformada em prol dos interesses governamentais.

Múltiplos aspectos se destacam aqui como passíveis de manipulação para o enfraquecimento dos espaços participativos, como os direitos dos conselheiros, as penalidades aplicáveis, as regras aplicáveis às reuniões, a seleção dos cargos de direção, os prazos para determinadas tarefas, o tempo de exposição, o poder de pauta, os quóruns necessários, o recebimento de contribuições externas, a carga de trabalho, os procedimentos para a votação e as regras sobre subcolegiados.

Primeiramente, os direitos dos conselheiros podem ser modificados, de forma a ampliar ou reduzir a sua possibilidade de atuação dentro do colegiado. A garantia ou fragilização de aspectos essenciais, como dos direitos à voz e ao voto, a possibilidade de apresentação de propostas, entre outros, são capazes de alterar substancialmente a viabilidade e a efetividade da participação nos espaços de construção coletiva.

Em sentido semelhante, as penalidades aplicáveis também podem ser manipuladas, incluindo a restrição de direitos conferidos aos conselheiros e condições para a sua suspensão ou exclusão. Alguns exemplos consistem no critério de número de faltas para a suspensão ou exclusão de representantes - que pode ser prejudicado com a alteração adicional de regras para o financiamento da participação, por exemplo - ou na previsão de determinadas condutas como impeditivas para a manutenção da representação no colegiado - estratégia que se alinha muito às tendências de criminalização de certos movimentos, conforme anteriormente abordado.

Também regras sobre as reuniões podem ser aparelhadas. Colegiados que tinham previsão de realização de um número mínimo de reuniões por ano podem deixar de ter uma frequência mínima, o que permite a paralisação das suas atividades, ou podem ter o número mínimo reduzido, possibilitando a paulatina descontinuidade das atividades da instituição participativa, de forma a restringir a sua atuação. O formato dos encontros pode ser instrumentalizado, já que reuniões presenciais, virtuais ou híbridas viabilizam diferentes tipos de interação que podem causar impactos diferentes em termos de resultados. A determinação de reuniões híbridas, sem o financiamento para a participação, por exemplo, pode levar à exclusão dos atores da sociedade civil dos debates e negociações que ocorrem paralelamente no evento presencial. Regras sobre a limitação de tempo dos encontros podem impedir o avanço das pautas existentes, contribuindo para o desmonte das políticas públicas (BEZERRA et al, 2024). A limitação de tempo, aliada ao poder de pauta, por exemplo, pode promover uma enorme capacidade de obstruir temas desinteressantes ao governo.

A título de exemplo, o Decreto Federal nº 9.759/2019 - o mesmo que promoveu a extinção de uma série de colegiados - determinou, em seu artigo 4º, parágrafo único, que os

colegiados restantes da Administração Pública federal poderiam ter apenas um período máximo de duas horas nas suas reuniões para a realização das votações.

Ainda no campo das regras para realização das reuniões, a publicidade dos encontros é outro elemento que pode ser modificado em prejuízo do acompanhamento e controle por parte da sociedade. Além de ser possível a alteração das reuniões de públicas para privadas e vice-versa, também se vislumbra a possibilidade de uma restrição mais camuflada, com a possibilidade de acompanhamento dos encontros apenas de forma presencial, sem disponibilização por vídeo e áudio, por exemplo.

A alteração de regras aplicáveis às reuniões pode recair não apenas sobre encontros fixos e previstos de toda a coletividade do colegiado, mas, igualmente, sobre reuniões excepcionais e setoriais. Para além das variáveis já abordadas, procedimentos para a requisição de reuniões extraordinárias, incluindo quem tem o poder de exigi-las, e a realização de reuniões setoriais prévias apoiadas e financiadas pelo governo, que permitam o alinhamento de pautas e posicionamentos entre participantes que, em tese, constituem um segmento único no espaço participativo, são outros exemplos de aspectos que podem ser alterados em busca do enfraquecimento da participação social.

A forma de seleção dos cargos de direção do colegiado, como de presidentes e coordenadores, pode ser instrumentalizada, igualmente, em prol da concentração de poder, uma vez que são funções importantes para a organização e o andamento dos processos e dinâmicas internos (BEZERRA et al, 2024). Os cargos podem ser preenchidos por meio de processos eleitorais; pode haver a rotatividade e alternância obrigatória entre os setores; ou podem até se tratar de cargos natos, a serem necessariamente ocupados por determinado conselheiro - geralmente da ala governamental. É possível que haja a alteração da dinâmica previamente existente, de forma a promover a concentração de poder em figuras interessantes para o governo.

Prazos, no geral, também podem ser instrumentalizados. Prazos para a convocação das reuniões, para o envio da pauta a ser discutida e para a realização de atividades, por exemplo, podem ser modificados de forma a prejudicar a preparação e participação, assim como a execução de tarefas de forma adequada pelos conselheiros e servidores responsáveis pelas demandas. Prazos muito exíguos podem inviabilizar a presença de determinados atores, que acumulam uma série de responsabilidades. Também podem prejudicar a sua possibilidade de conhecer a pauta e levar eventuais comentários, sugestões e posicionamentos sobre os temas a

serem debatidos e decididos, assim como de realizar as tarefas sob sua responsabilidade com a profundidade necessária.

Em sentido semelhante, os tempos para a exposição de matérias e para a realização de comentários também podem ser alterados a fim de impactar a capacidade de influência dos setores dentro do colegiado.

Quanto à pauta, um aspecto central é quem tem poder para dispor sobre ela. Ou seja, quem determina qual será o assunto a ser tratado em cada reunião. O poder de pauta pode ser mais ou menos centralizado em uma ou mais figuras (AVELINO, ALENCAR, COSTA, 2017), e pode ser redistribuído estrategicamente de forma a obstar o avanço de pautas prejudiciais ao governo.

Os quóruns também são elementos relevantes do desenho institucional, podendo se apresentar como instrumentos em prol do autoritarismo, especialmente em casos nos quais a sua alteração é combinada com a modificação da composição do colegiado. Em relação às regras de funcionamento, o quórum pode ser instrumentalizado em diversos momentos, como para a abertura das reuniões, para a apresentação de requerimentos e para a tomada de decisão. Quóruns mais elevados ou reduzidos podem ser fixados pelo governo de acordo com o interesse de ver avançar pautas em espaços cooptados e de embaraçar o andamento de processos em ambientes ainda marcados por algum grau de independência.

Sob o viés participativo, mecanismos de recebimento de contribuições externas podem ser prejudicados. A previsão da possibilidade de recebimento de contribuições de grupos e pessoas que não integram o colegiado - seja por meio de convidados levados pelos próprios conselheiros, de consultas públicas ou de outros procedimentos - também pode tornar os debates mais ou menos democráticos.

Além disso, a alteração da carga de trabalho dos conselheiros pode, igualmente, ser utilizada com a finalidade de prejudicar a atuação qualificada dos participantes a partir do incremento do volume de tarefas, impedindo análises mais aprofundadas das propostas em trâmite e a coordenação e planejamento de ações e posicionamentos.

Os procedimentos para a votação também podem ser aparelhados de acordo com os interesses governamentais. A ordem de votação pode influenciar o posicionamento dos atores presentes no espaço participativo. Em espaços ainda divididos, o voto de qualidade, quando colocado nas mãos certas, pode se apresentar como uma importante arma para aprovar ou rejeitar pautas. A transparência das votações - ou seja, se o voto deve ser secreto ou aberto -

também pode auxiliar o governo na tomada de decisões benéficas, ao mascarar determinados interesses dentro do colegiado ou mesmo a adulterá-los.

Por fim, em colegiados muito grandes e com grande volume de trabalho, uma prática comum consiste na criação de subcolegiados. Trata-se de espaços que viabilizam a execução de todas as atividades de competência da instituição participativa por meio do apoio à gestão ou do aprofundamento de temas específicos (AVELINO, ALENCAR, COSTA, 2017; BEZERRA et al, 2024). Além das possibilidades de manutenção ou exclusão de subcolegiados fixos preexistentes, com a extinção ou redirecionamento das suas competências, a modificação do regime de criação e funcionamento de tais subgrupos também é capaz de causar repercussões profundas para a participação social e para a construção de políticas públicas efetivas, assim como é capaz de promover a concentração de poder na presidência do colegiado - potencialmente ocupada por atores governamentais, conforme abordado anteriormente. A modificação do regime pode ocorrer com a limitação da criação de tais grupos, como ocorreu, no Brasil, com a edição do já mencionado Decreto Federal nº 9.759/2019. O seu artigo 6º, inciso VI, vedou a criação de subcolegiados por ato do próprio colegiado, salvo em caso de observância de alguns requisitos relacionados ao número máximo de participantes, ao tempo máximo de duração e ao número máximo de subgrupos.

Além da criação e extinção, a alteração dos desenhos específicos dos subcolegiados também causa implicações para as suas atividades, aos moldes das macroestratégias de manipulação de instituições participativas (Quadro 1). Assim, no contexto de manipulação do desenho institucional, as regras de funcionamento de tais espaços podem ser modificadas em suas diversas dimensões, de forma a prejudicar a participação social nos debates ali travados. Regras sobre a seleção dos participantes dos subgrupos, sobre a periodicidade mínima dos encontros, assim como sobre temas paralelos a todas as regras de funcionamento dos colegiados aqui abordadas podem ser reformadas com a finalidade de minar a efetividade dos subcolegiados como núcleos participativos integrantes do debate público sobre a construção de políticas públicas.

Também a **tramitação dos processos** pode ser manuseada em prol da concentração de poder sobre a disposição das políticas públicas. Aspectos relacionados aos procedimentos para a submissão das propostas, à relatoria dos processos e às regras para a sua tramitação encontram-se dentro do escopo ora analisado.

Os procedimentos para a submissão das propostas referem-se às regras aplicáveis à apresentação de novas sugestões de normas e manifestações, incluindo requisitos formais, como

documentos, que devem ser observados em caso de apresentação ao colegiado. Referidos aspectos podem se mostrar demasiadamente custosos, prejudicando a propositividade dos conselheiros e a celeridade da atuação, assim como podem direcionar as sugestões de acordo com os interesses governamentais.

Olhando para a questão das relatorias, elas podem ser instituídas, caso anteriormente não houvesse previsão no referido sentido na instituição participativa, ou podem ser alteradas, de forma a centralizar o controle sobre o processo em determinadas figuras. Procedimentos e regras para a tramitação dos processos também podem ser alterados, como questões atinentes ao regime de urgência e aos pedidos de retirada de pauta e de vista, com o propósito de privilegiar o avanço de pautas interessantes ao governo e obstaculizar a tramitação de propostas importantes para atores subversivos

Por fim, os **recursos humanos e orçamentários** também podem ser visados, já que são aspectos centrais para o possível desenvolvimento de qualquer atividade. No entanto, diferentemente do que ocorre nas outras categorias de estratégias analisadas, são aspectos que não se limitam somente às regras aplicáveis diretamente à instituição em questão, partindo de uma compreensão mais geral do organograma da Administração Pública e das suas normas de estruturação, incluindo aspectos relacionados aos seus recursos e repasses[44]. Diante disso, a categoria pode ser destrinchada em três principais pontos: o orçamento, o financiamento para a participação e o corpo burocrático.

Em primeiro lugar, o orçamento abarca aspectos como a sua dimensão, locação e gestão. A dimensão se refere aos recursos financeiros destinados à consecução das atividades por parte do colegiado. Os recursos podem ser mais ou menos vultosos, a depender da dotação orçamentária conferida, aspecto que impacta diretamente a capacidade de atuação da instituição participativa (BEZERRA et al, 2024). A locação do orçamento, por sua vez, refere-se a onde e com quem o dinheiro que será utilizado para a consecução das ações do conselho fica guardado. É possível que haja uma dotação orçamentária própria para o colegiado, sendo garantida uma verba determinada a ser executada, ou que o orçamento seja inserido dentro de uma pasta maior, sem destinação específica, ficando mais sujeito à discricionariedade do órgão onde está alocado

[44] Antecipando eventuais questionamentos, entende-se que aspectos relacionados aos recursos humanos e orçamentários constituem parcelas essenciais do desenho institucional dos espaços participativos na medida em que são dispostos juridicamente por meio de normas e são responsáveis por criar condições ou prejudicar a efetiva participação social na construção de políticas públicas. Excluir referidos aspectos de uma análise sobre como o desenho institucional de espaços participativos em contextos autocráticos pode ser manipulado em prol dos interesses de concentração do poder acaba por invisibilizar uma tática relevante que diz respeito, essencialmente, às condições mais básicas de existência de tais instituições, que dependem de verba e mão-de-obra.

e às suas decisões políticas. Já a gestão diz respeito a quem tem a competência para dispor sobre essa destinação, ou seja, se a instituição tem autonomia para gerir e executar seus próprios recursos financeiros ou se esse processo é realizado por outro órgão. Todos esses aspectos são essenciais para compreender os limites de autodeterminação e autogestão dos colegiados e podem ser manipulados e centralizados de acordo com os interesses vigentes.

Uma questão específica que surge quando se fala em recursos financeiros é se há previsão de financiamento para a participação dos conselheiros, já que nem todos têm as mesmas condições de participação e influência social (ALMEIDA, CUNHA, 2011), sendo relevante, em um contexto democrático, adotar medidas para viabilizar a melhor e mais equilibrada participação possível. Olhando especificamente para o setor da sociedade civil, muitas das organizações possuem fontes restritas de captação e poucos recursos financeiros, de forma que, em muitos casos, acabam dependendo do financiamento governamental para participar dos encontros das instituições participativas. Assim, a restrição de financiamento ou o estabelecimento de requisitos e prioridades para a concessão de ajuda financeira para participar das atividades do colegiado pode impedir a participação de algumas organizações e inclusive priorizar a concessão de auxílio a organizações alinhadas e interessantes ao governo.

Por fim, outro aspecto essencial são os recursos humanos, especialmente o corpo burocrático que se volta à execução das ações que são necessárias para o adequado funcionamento dos espaços participativos - incluindo atividades como a reserva de espaço para as reuniões, o envio de convites, a preparação e envio da pauta, a alimentação de sítios eletrônicos, entre diversas outras - e que fornece apoio aos conselheiros na execução das suas tarefas como tais. A ampliação ou redução do corpo burocrático, assim como a existência ou não de servidores com atuação exclusiva em relação às atividades da instituição participativa, podem facilitar ou dificultar a consecução das atividades necessárias, já que são variáveis que se referem aos recursos humanos efetivamente disponibilizados para o atingimento das finalidades dos colegiados. Além disso, os tipos de cargos também podem ser mobilizados em prol da centralização de poder, incluindo a possibilidade de transfiguração de cargos efetivos em cargos em comissão, permitindo maior alinhamento com o governo e seu maior grau de ingerência sobre as atividades realizadas. Os recursos humanos referem-se, portanto, a aspectos organizacionais que têm enorme capacidade de causar impactos relevantes sobre a efetividade dos espaços participativos na construção e acompanhamento de políticas públicas.

Todas as estratégias de alteração de instituições participativas exploradas no presente capítulo encontram-se resumidas no quadro a seguir:

Escopo	Competências
	Área territorial de incidência
	Vinculabilidade das decisões
Composição	Número de conselheiros
	Equilíbrio entre os setores
	Tipos de representações dos setores
Regras para integrar a IP	Processo seletivo
	Tempo de mandato
	Possibilidade de exercício de mandatos consecutivos
Regras de funcionamento	Direitos dos conselheiros
	Penalidades
	Regras aplicáveis às reuniões
	Seleção dos cargos de direção
	Prazos
	Tempo de exposição
	Poder de pauta
	Quóruns
	Contribuições externas
	Carga de trabalho
	Procedimentos para a votação
	Regras sobre subcolegiados
Tramitação dos processos	Procedimentos para a submissão das propostas
	Relatoria
	Regras para a tramitação
Recursos humanos e orçamentários	Orçamento
	Financiamento para a participação
	Corpo burocrático

Quadro 2: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas em contextos autocráticos

Fonte: Elaboração própria

As macroestratégias e estratégias listadas, resumidas nos Quadros 1 e 2, mostram como governos autocráticos, desinteressados e ativamente contrários à promoção de uma governança compartilhada com uma sociedade civil livre e empenhados em exercer o controle sobre a

produção e acompanhamento de políticas públicas, utilizam-se conscientemente do desenho institucional das instituições participativas para atingir os seus interesses de concentrar o poder no Executivo e restringir mecanismos de controle e contenção das suas atividades (ALMEIDA, 2020).

Como cada governo possui uma relação própria com a Administração Pública, iniciativas de promoção do controle sobre a sociedade civil ocorrem de forma alinhada aos seus contextos e interesses individuais, de modo que essas macroestratégias e estratégias podem ser adotadas por diferentes líderes autocratas de forma diversa, alternativamente ou cumulativamente, em relação a um único espaço participativo ou a vários, de maneira abrupta ou incremental (PIERRE et al, 2021; BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022; GERÖ et al, 2023). É possível, inclusive, que os movimentos de reforma sejam iniciados exogenamente, a partir da manipulação externa do desenho institucional pelo governo, mas sejam aprofundados endogenamente, diante das reduções das capacidades de resistência dos conselheiros e do avanço de iniciativas internas de alteração da arquitetura institucional, como veremos a seguir, na análise do caso do Conama.

Com a adoção de tais estratégias, relacionadas ao afastamento de atores-chave e à centralização do poder decisório em torno de sujeitos governamentais interessados na degradação do Estado Democrático de Direito, vislumbra-se não apenas a desestruturação das políticas de participação social, mas, igualmente, a facilitação da erosão das políticas públicas relacionadas às competências do ambiente participativo visado. Logo, a manipulação da arquitetura institucional de espaços participativos apresenta-se como um movimento que tem a capacidade de promover, a um só tempo, a desmobilização social e o desmonte das políticas públicas que dependem das instituições participativas para serem criadas e implementadas, implicando uma corrosão muito mais ampla, profunda e transversal dos Estados democráticos (AVELINO, ALENCAR, COSTA, 2017; BAUER et al, 2021; BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022; LOTTA, SILVEIRA, FERNANDEZ, 2023; SILVA, 2023; BEZERRA et al, 2024).

3.3. Repertórios de interação entre Estado e sociedade: como a alteração do espaço cívico e do regime participativo em espaços institucionalizados se relaciona com a atuação da sociedade civil

A estrutura de oportunidade política, assim como o contexto político, moldam a atuação dos atores sociais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; ABERS, SILVA, TATAGIBA, 2018; ALMEIDA, VIEIRA, KASHIWAKURA, 2020; GERÖ et al, 2023). Assim, movimentos de abertura e restrição do espaço cívico e alterações nos parâmetros relacionais entre entes estatais e não estatais têm a capacidade de causar repercussões para os repertórios de interação entre Estado e sociedade (ABERS, SILVA, TATAGIBA, 2018; ALMEIDA, 2020; CASTRO, SERAFIM, TRINDADE, 2022).

Referidos repertórios compreendem "uma diversidade de rotinas utilizadas pelas organizações da sociedade civil e movimentos sociais, compartilhadas e aprendidas criativa e culturalmente" (ALMEIDA, VIEIRA, KASHIWAKURA, 2020, p. 145), que são adotadas no contexto de atuação coletiva (TATAGIBA et al, 2022). A utilização de instituições participativas como espaço de vocalização de demandas e posicionamentos se apresenta como uma dessas possíveis relações entre Estado e sociedade, concorrendo com diversos outros repertórios de organização e manifestação da sociedade civil (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; TATAGIBA et al, 2022).

A partir disso, em vista de uma nova onda de autoritarismo na qual espaços de construção coletiva criados em contextos de democratização têm sido restringidos, questiona-se o que ocorre quando essas vias de participação institucionalizada sofrem restrições. Mais do que isso, pergunta-se para onde vai a participação que, até então, encontrava, em maior ou menor grau, um caminho de diálogo por meio de instituições participativas.

Para tanto, parte-se do entendimento que organizações e movimentos sociais possuem a capacidade de reestruturar, reinventar e adaptar seus repertórios, criando, eles próprios, novas oportunidades de atuação (ABERS, SILVA, TATAGIBA, 2018; ALMEIDA, VIEIRA, KASHIWAKURA, 2020; ABERS, ROSSI, BÜLOW, 2021). Portanto, diante da transmutação do espaço cívico, alguns caminhos de ação são possíveis, desde a "saída" - ou seja, a desistência de tentativa de incidência pelo não reconhecimento da efetividade daquele caminho -, até diversas formas de resistência - ou de vocalização, na construção de Hirschman (1970)[45] -, que

[45] Apesar de Hirschman (1970) fazer uma análise voltada ao mercado, a construção das possibilidades de saída ou vocalização de insatisfações e demandas também se aplica a outras relações, como o próprio autor ressalta. É o caso da alteração das oportunidades relacionais entre sociedade civil e Estado, que dão ensejo a repercussões à

podem se dar por meio da busca por diferentes maneiras de incidir sobre as políticas públicas e diversos repertórios (HIRSCHMAN, 1970; GERÖ et al, 2023). A escolha sobre tais vias depende diretamente da capacidade adaptativa dos movimentos e das organizações (ALMEIDA, 2020; GERÖ et al, 2023).

Olhar para essas formas de manifestação de interesses diante da inviabilização de repertórios que até então eram utilizados nos ajuda a entender como "os atores escolhem acionar e combinar criativamente um conjunto específico de rotinas, reconfigurando seus repertórios de interação" (CASTRO, SERAFIM, TRINDADE, 2022, p. 91) em contextos de transformação do espaço cívico.

Para tanto, é preciso entender, primeiramente, quais repertórios têm sido mobilizados historicamente pela sociedade civil. Algumas das modalidades reconhecidas e categorizadas pela literatura incluem protestos, ocupações, abaixo assinados e ações diretas, assim como a participação institucionalizada, a reunião com atores estatais, a produção de informações técnicas, a participação em reuniões técnicas, o envolvimento em campanhas eleitorais, a composição de assessorias parlamentares, a ocupação de cargos no governo - inclusive na burocracia - e a atuação junto ao Legislativo e ao Judiciário (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; ABERS, ROSSI, BÜLOW, 2021; BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022; CASTRO, SERAFIM, TRINDADE, 2022; MARTELLI, ALMEIDA, COELHO, 2022; TATAGIBA et al, 2022).

Tais modalidades, além de se dividirem em extrainstitucionais e institucionais - ou seja, podem se desenvolver de forma interna ou externa às estruturas estatais (ABERS, ROSSI, BÜLOW, 2021) - também foram tradicionalmente divididas pela literatura em estratégias confrontacionais e colaborativas, a partir da pressuposição de que cada uma delas representaria uma forma única de posicionamento perante o Estado. No entanto, compartilhando do entendimento de Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020), defende-se que nenhum repertório constitui, de forma nata, uma ação necessariamente contestatória ou cooperativa. É possível reconhecer a mobilização de repertórios que seriam compreendidos como colaborativos - como a atuação em instituições participativas - em prol do posicionamento das organizações de forma contestatória e vice-versa.

atuação social, que pode se basear em estratégias de saída ou de vocalização. Diferentemente do que ocorre no contexto mercadológico, no entanto, a estratégia de saída em contextos autoritários pode não necessariamente resultar em uma correção de rota por parte do governo, uma vez que, por um lado, podem não ser observadas perdas relevantes que o levem a alterar seu posicionamento, e, por outro, é seu interesse afastar a participação social independente.

Trata-se de entendimento que se reveste de relevância em contextos autoritários, nos quais, conforme abordado, espaços institucionalizados de participação são manipulados em prol da promoção dos interesses dos governantes e da concentração de poder no Executivo. Logo, reconhecer a possibilidade de utilização de um mesmo repertório de forma mais ou menos combativa e contestatória permite uma análise que se estende para além da compreensão de quais são as diferentes modalidades de interação mobilizadas pelos atores sociais, incluindo uma avaliação aprofundada de como, efetivamente, esses repertórios são utilizados. Falando-se especificamente de instituições participativas, referido entendimento permite que se analise como diferentes padrões de interação podem ser reconhecidos dentro de um mesmo espaço em diferentes momentos.

Diante de tal compreensão, inspirando-se nas formulações de Hirschman (1970) sobre as possibilidades de vocalização e saída, vislumbra-se que a sociedade civil pode responder de três diferentes maneiras a movimentos autoritários de reforma do desenho institucional de tais espaços.

Uma primeira opção é a manutenção da participação institucionalizada, com a insistência na atuação dentro das instituições participativas. Essa manutenção não necessariamente significa a preservação da contribuição da mesma forma como ocorria anteriormente, já que, conforme abordado, entende-se que os mesmos repertórios podem ser mobilizados de maneira diversa, a depender do contexto e das finalidades buscadas. Neste caso, o que se verifica é a preservação da instituição participativa como espaço de incidência, ainda que por meio de diferentes formas de articulação interna.

De forma diametralmente oposta, tem-se a possibilidade de abandono da incidência sobre as pautas das instituições participativas. Em tais casos, o que se constata é o afastamento das organizações do colegiado atingido pelas alterações devido à compreensão da ineficácia das tratativas com entes estatais por tal meio.

Como meio termo, no entanto, verifica-se um terceiro caminho, que contempla a reorganização da incidência sobre as pautas da instituição participativa. Em tais casos, tem-se organizações que, apesar de terem sido afastadas ou terem escolhido se afastar de espaços de participação institucionalizada que antes mobilizavam, passaram a tentar influenciar os processos políticos relacionados ao colegiado por meio de outros repertórios de interação externos a tais ambientes[46].

[46] Ressalta-se que as categorias aqui utilizadas, apesar de se inspirarem no trabalho de Hirschman (1970), não se confundem integralmente com as concebidas naquele trabalho. A manutenção da participação institucionalizada pode se aproximar da concepção de vocalização do autor quando organizações mantêm a sua participação e

Ocorre que, assim como as formulações originais de Hirschman (1970), tais categorias se aplicam somente às organizações que já vinham mobilizando as instituições participativas anteriormente, não contemplando movimentos externos protagonizados por eventuais outros interessados da sociedade civil. Não refletem, portanto, que as reações da sociedade civil não necessariamente se limitam às repercussões entre as organizações que encontravam nas instituições participativas um repertório interessante às suas finalidades. Assim, buscando abarcar entidades que possam ter passado a mobilizar mais intensamente os debates e pautas dos espaços institucionalizados de participação para além das suas fronteiras após a reforma, defende-se haver uma quarta possível resposta, que consiste na proliferação dos debates da instituição participativa.

Tipo de resposta	Descrição da resposta	Tipo de ator envolvido
Manutenção da participação institucionalizada	Insistência na atuação dentro da instituição participativa, ainda que por meio de ações e estratégias diferentes das mobilizadas antes da reforma	Organizações que já atuavam na instituição participativa e organizações que não atuavam no espaço, mas passaram a mobilizá-lo após a reforma
Abandono da incidência sobre as pautas da instituição participativa	Afastamento das organizações que antes atuavam na instituição participativa, com a desmobilização das pautas do colegiado dentro e fora dos seus limites	Organizações que atuavam na instituição participativa antes da reforma
Reorganização da incidência sobre as pautas da instituição participativa	Saída das organizações que antes atuavam na instituição participativa do espaço, mas com a vocalização de posicionamentos e demandas relacionadas às pautas do colegiado em outros ambientes e por meio de outros repertórios	Organizações que atuavam na instituição participativa antes da reforma
Proliferação dos debates da instituição participativa	Articulação e tomada de ação em relação a pautas da instituição participativa reformada por atores que antes não incidiam tão explicitamente sobre os debates do colegiado	Organizações que não atuavam na instituição participativa antes da reforma

Quadro 3: Respostas das organizações da sociedade civil a movimentos autoritários de reforma do desenho institucional de instituições participativas

Fonte: Elaboração própria

vocalizam suas insatisfações, mas pode haver casos nos quais há a manutenção da participação sem necessariamente se reconhecer a expressão de desagrados. Por outro lado, o abandono da incidência sobre as pautas da instituição participativa se aproxima do conceito de saída, uma vez que há o afastamento das vias antes utilizadas para o diálogo. O caso da reorganização da incidência sobre as pautas da instituição participativa, no entanto, ocupa um lugar intermediário entre a vocalização e a saída. Por um lado, tem-se a saída dos espaços participativos antes mobilizados - muitas vezes de forma forçada -, mas, por outro, tem-se a vocalização das insatisfações em relação a tais ambientes por meio de outros repertórios.

Esses quatro tipos de resposta podem ser constatados individualmente ou paralelamente, a depender das reações do ecossistema da sociedade civil em cada caso, não sendo possível observar reações simétricas às reformas de todos os espaços participativos (ALMEIDA, 2020; ALMEIDA, VIEIRA, KASHIWAKURA, 2020; CASTRO, SERAFIM, TRINDADE, 2022).

Tal variabilidade se deve a dois principais fatores: às particularidades de cada instituição participativa e de cada movimento e organização afetados. No nível da individualidade de cada espaço, verifica-se que os impactos sobre eles podem ser promovidos por meio da mobilização de múltiplas estratégias, conforme abordado na seção anterior, de forma que nem todas as reações e repertórios fazem sentido para todos os diferentes tipos de manipulação do desenho institucional, especialmente quando se consideram as diferentes capacidades de resistência a desmontes de cada instituição (ALMEIDA, 2018; ALMEIDA, 2020; BEZERRA et al, 2024). No que diz respeito aos grupos afetados, as relações e reações dos movimentos e organizações vinculados a cada tipo de política à alteração da estrutura de oportunidade também são variáveis, dependendo diretamente de elementos intrínsecos às comunidades políticas - como da sua capacidade e disponibilidade adaptativa e da sua compreensão acerca da relevância da instituição participativa em questão - e das relações estabelecidas entre elas e o governo (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; ABERS, SILVA TATAGIBA, 2018; ALMEIDA, 2020; GERÖ et al, 2023; BEZERRA et al, 2024).

Diante de tal variabilidade, a análise de casos pode nos ajudar a compreender como, diante de situações concretas, a sociedade civil respondeu a movimentos autocráticos de manipulação do desenho institucional de instituições participativas. Passa-se, assim, à análise do caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

PARTE II - O CONTEXTO BRASILEIRO E O CASO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Conforme visto, os atuais movimentos de erosão democrática fazem uso do direito para desestruturar Estados Democráticos de Direito. Nesse cenário, a manipulação de instituições participativas tem se apresentado como uma estratégia relevante para arrefecer, modificar e domar a participação da sociedade civil nos processos de definição de políticas públicas.

Devido à riqueza das inovações democráticas no Brasil, com ênfase nas instituições participativas, e ao movimento de autoritarismo constatado recentemente, o país se mostra como um ambiente propício para estudar as relações entre os movimentos de avanços e retrocessos democráticos e as respostas da sociedade civil a tais iniciativas.

Partindo da reconstrução das experiências participativas nacionais e dos caminhos da ascensão do autoritarismo no Brasil, a presente seção se inicia com a contextualização do panorama observado nos anos recentes. Em seguida, realiza um mergulho no caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a fim de compreender quais foram as reformas do desenho institucional que foram empregadas e como a sociedade civil respondeu à desestruturação do colegiado.

Para tanto, esta segunda parte da dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. No primeiro, o histórico e as peculiaridades das instituições participativas e do legalismo autocrático no Brasil são analisados, provendo a contextualização necessária para avançar, em seguida, para o estudo de caso. No segundo capítulo, apresenta-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o seu processo de desmonte entre os anos de 2019 e 2021, com o enquadramento das alterações promovidas nas estratégias de manipulação da arquitetura institucional sistematizadas na primeira parte do trabalho. O terceiro capítulo se ocupa com a análise das repercussões da alteração do desenho institucional do Conama para a atuação da sociedade civil, à luz das categorias exploradas anteriormente de manutenção da participação institucionalizada, abandono da incidência sobre as pautas da instituição participativa, reorganização da incidência sobre as suas pautas e proliferação dos seus debates. Ele se encontra subdividido em duas seções: uma voltada à investigação dos impactos para a atuação do setor dentro do colegiado e outra responsável pela avaliação das repercussões da reforma para a atuação de organizações da sociedade civil em âmbitos externos ao colegiado, com a apresentação de pautas relacionadas ao colegiado em outras arenas, como no Judiciário, no Legislativo e em outros espaços e para outros atores. Por fim, o quarto capítulo busca concluir os debates iniciados com uma análise

sobre o que o caso do Conama nos ensina e como ele nos ajuda a olhar para movimentos autoritários de restrição de espaços participativos e de articulação e resistência da sociedade civil.

1. Caminhos e legados das instituições participativas e do (infra)legalismo autocrático no Brasil

O processo brasileiro de aproximação e redimensionamento das relações entre Estado e sociedade no contexto da segunda metade do século XX foi especialmente intenso, ocorrendo de forma muito mais aprofundada do que em outros países (ALMEIDA, 2014; ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2015). Com a expansão de uma concepção de gestão pública compartilhada, que incluía uma nova compreensão do papel da participação e do controle social, o Brasil se tornou um dos países que mais possui mecanismos de participação em todo o mundo e referência na área de inovações democráticas (LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2012b; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; ALMEIDA, 2014; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021).

Esse processo foi inaugurado em meados da década de 1970, quando o Estado iniciou um movimento de paulatina abertura à possibilidade de organização autônoma dos setores sociais. A partir dessas novas possibilidades de arranjos sociais autônomos, passaram a surgir demandas e pressões relacionadas à participação social na implementação de políticas públicas (IPEA, 2009; AVRITZER, 2012a). No entanto, foi apenas na década de 1980 que se observou um movimento mais intenso de ampliação das experiências de participação institucionalizada, o que ocorreu a partir do fortalecimento do processo democrático, da intensificação da organização da sociedade civil e do aumento do seu engajamento na formulação e implementação de políticas públicas, culminando em um processo constitucional que colocou a sociedade civil em um lugar de destaque nos processos políticos e decisórios (BRASIL et al, 2013; VENTURA, 2016; CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017; ALMEIDA, DOWBOR, 2021).

Ao invés de relegar o viés político da cidadania a um aspecto focado meramente nos processos eleitorais e limitado à representatividade, a Constituição Federal de 1988 promoveu o rearranjo das interações entre Estado e sociedade, especialmente dos seus aspectos participativos e deliberativos, possibilitando a criação de uma cultura participativa. Ao criar diversos mecanismos de participação social na construção, gestão e acompanhamento de

políticas públicas - incluindo modalidades como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, a ação popular, a audiência pública, o *amicus curiae*, a consulta pública e os órgãos colegiados -, o texto constitucional edificou as bases de um contexto normativo receptivo a mecanismos participativos e a experimentações institucionais, elevando a participação social ao nível de condição para os debates sobre políticas públicas (JACOBI, 2003; FARIA, RIBEIRO, 2011; LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2012b; BRASIL et al, 2013; ALMEIDA, 2014; LIMA et al, 2014; DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2015; VENTURA, 2016; GASPARDO, ANDRADE, 2018; QUADROS, MUSSOI, 2021; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021)[47].

O novo paradigma constitucional foi imperativo para um segundo movimento de impulsionamento da participação social, observado a partir dos primeiros anos do século XXI, com a ocupação da Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Principalmente entre os anos de 2003 e 2010, quando o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva ocupou o cargo de chefe do Poder Executivo, observou-se a expansão e a consolidação das inovações democráticas em nível nacional, especialmente com a constituição, empoderamento e aumento da expressividade das instituições participativas e da sua relevância para a estruturação e o acompanhamento de políticas públicas nas mais diversas temáticas (IPEA, 2009; DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; VENTURA, 2016; GASPARDO, ANDRADE, 2018; ALMEIDA, MARTELLI, COELHO, 2021; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021)[48].

As instituições participativas se desenvolveram de formas diversas, reconhecendo-se três principais possíveis conformações dessas novas relações institucionalizadas entre Estado e sociedade no Brasil. Primeiramente, há as instituições de-baixo-para-cima (*bottom-up*), que permitem que a participação social se dê de forma incondicionada e ilimitada (em termos de números de participantes e contribuições) na construção de políticas públicas, com a atuação do Poder Público como facilitador dos debates, como é o caso da figura do orçamento participativo. Outra possibilidade é a de instituições de ratificação, nas quais o papel social

[47] Nas palavras de Jacobi (2003), a Constituição Federal de 1988 foi responsável por incorporar uma nova noção de cidadania que reconhecia a "(...) complementariedade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida" (JACOBI, 2003, p. 321), afastando a concepção anterior de uma cidadania passiva. Esse novo paradigma da participação social é materializado expressamente no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que reconhece a possibilidade de exercício direto do poder pelos cidadãos, assim como em diversas outras passagens do texto constitucional (LIMA et al, 2014).

[48] O PT já exercia um papel de protagonismo na proposição do impulsionamento das inovações democráticas desde a década de 1980, o que se transferiu à prática estatal com a ocupação da Presidência (DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; VENTURA, 2016; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021). Segundo Almeida et al (2021), a criação e disseminação de instituições participativas no Brasil é reconhecida internacionalmente dentro do contexto de inovações institucionais e democráticas.

consiste na aprovação ou rejeição de propostas elaboradas e apresentadas pelo próprio governo, como ocorre quando a aprovação dos planos diretores das cidades é condicionada à aprovação por assembleia pública. Por fim, há uma terceira conformação, que nos interessa particularmente, que é a dos espaços de poder compartilhado, que são instituições híbridas nas quais atores estatais e não estatais selecionados participam simultaneamente e de forma interativa do processo de tomada de decisão política (AVRITZER, 2012b).

Um modelo clássico das instituições de poder compartilhado são os conselhos, que constituem uma das formas mais comuns de participação institucionalizada no Brasil, encontrando-se disseminados em todos os níveis federativos e com competências relacionadas aos mais diversos temas de políticas públicas (ALMEIDA, CUNHA, 2011; AVRITZER, 2012b; ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2014; DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; WAMPLER, TOUCHTON, 2015).

Os conselhos são espaços de debate, construção e fiscalização de políticas públicas internos à estrutura estatal, devido à sua vinculação a órgãos do Poder Executivo (LIMA et al, 2014). Neles, conforme já se adiantou, o poder deliberativo e decisório (ou consultivo, a depender do caso) é compartilhado entre os atores estatais e não estatais. Assim, a sociedade não participa apenas dos debates, mas também das fases de proposição e solução política (LAVALLE, 2011; WAMPLER, 2011b; AVRITZER, 2012b; BRASIL et al, 2013). Além de serem marcados pelas características comuns às instituições participativas - a participação, a inserção governamental e a institucionalização -, os conselhos também são reconhecidos pela sua perenidade e durabilidade institucional (LIMA et al, 2014; ALMEIDA et al, 2021). Essas características se devem ao seu maior grau de institucionalização[49], quando comparados a outras instituições participativas, já que possuem desenhos institucionais mais robustos, que os tornam menos dependentes da vontade política (BORBA, 2011; AVRITZER, 2012b).

Esse modelo de aproximação entre Estado e sociedade, ao promover o incentivo ao engajamento social no âmbito da institucionalidade estatal e abrir portas para a construção sistemática de novas vias de diálogo, promoveu modificações nos padrões de atuação da sociedade civil, refletindo como a estrutura de oportunidade é capaz de influenciar os atores envolvidos nos processos de construção política. Ao possibilitar a criação de espaços de contato e de laços entre as organizações da sociedade civil e a institucionalidade estatal, a estrutura mais

[49] O grau de institucionalização dos conselhos pode ser mensurado de diferentes formas. Vaz (2011) e Faria e Ribeiro (2011) chamam especial atenção para o tempo de existência, a presença de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias. Trata-se de características presentes em maior ou menor grau em todos os conselhos, mas que marcam o desenho institucional de cada um de tais espaços, diferentemente de outros tipos de instituições participativas que não necessariamente contam com tais elementos.

porosa da Administração Pública levou as organizações da sociedade civil a se articularem mais fortemente em torno de estratégias tradicionalmente compreendidas dentro do espectro mais cooperativo dos repertórios de interação. Isso não significou a extinção de repertórios mais confrontacionais, mas levou ao redimensionamento da forma como movimentos e organizações sociais se posicionavam em relação ao governo, com certo ofuscamento de relações mais afrontosas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; CARLOS, 2015; WAMPLER, TOUCHTON, 2015; ALMEIDA, MARTELLI, COELHO, 2021; TATAGIBA et al, 2022).

Assim, desde a redemocratização e até meados de 2010, observou-se um padrão de interação entre Estado e sociedade muito marcado pela participação institucionalizada, de forma alinhada com o histórico de expansão dos espaços participativos (AVRITZER et al, 2022).

No entanto, apesar dos primeiros anos de entusiasmo e de avanços quantitativos e qualitativos indubitáveis das instituições participativas, amplamente documentados pela literatura, diversas dúvidas começaram a surgir quanto à efetividade da participação e da implementação das decisões tomadas em tais âmbitos, evidenciando limites e dilemas da participação social (DAGNINO, TEIXEIRA, 2014). Partindo dos movimentos de 2013 e do sentimento geral de insatisfação com as instituições democráticas, as instituições participativas passaram a ser vistas com descrença por parte da população, sendo compreendidas como limitantes por alguns atores progressistas e excessivas por uma ala mais conservadora, inclusive sofrendo crescente rejeição por este segundo grupo por serem vistas como uma forma petista de governar (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021).

Tal movimento resultou no surgimento de críticas aos espaços participativos e, mais recentemente, levou a uma iniciativa sistemática de restrição de tais ambientes de construção colaborativa. Principalmente a partir de 2016, com o turbulento processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e a consequente ascensão de Michel Temer à Presidência, e de forma ainda mais profunda após as eleições de 2018, com a vitória do ex-Presidente Jair Bolsonaro, testemunhou-se o desmonte de tais espaços participativos (ALMEIDA, 2020; ALMEIDA et al, 2021; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021; QUADROS, MUSSOI, 2021; GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023a), em um movimento apelidado por Almeida e Dowbor (2021) e Bezerra et al (2024) de desinstitucionalização[50].

A cronologia do processo de desmonte das instituições participativas se alinha ao avanço do autoritarismo no Brasil nos anos recentes. Especialmente a partir de 2015 e 2016, e

[50] As autoras caracterizam a desinstitucionalização como o movimento de enfraquecimento, alteração ou extinção das instituições (ALMEIDA, DOWBOR, 2021).

com ainda mais ênfase após a eleição do ex-Presidente Jair Bolsonaro no final de 2018, observou-se a queda dos indicadores democráticos, levando o Brasil a assumir, em menos de uma década de substanciais declínios democráticos, o posto de um dos países mais autocratizantes do mundo[51] (CARVALHO, 2020; BOESE et al, 2022; BRITO et al, 2022; GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023b).

Nacionalmente, esse fenômeno de autocratização foi marcado por uma configuração institucional muito própria, nomeada de infralegalismo autoritário ou autoritarismo burocrático. Não se trata de uma forma clássica de legalismo autocrático, na qual a alteração da Constituição, o rearranjo de Cortes constitucionais e a promulgação de leis são responsáveis pela erosão de valores e regras da democracia liberal, mas de uma modalidade na qual a deturpação do sistema legal ocorre por meio de atos infralegais, administrativos e parainstitucionais (RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022; VIEIRA, GLEZER, BARBOSA, 2022; GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023a). No caso brasileiro, esse movimento foi marcado principalmente pelo uso de medidas relacionadas à edição de decretos, medidas provisórias e portarias, promoção de discursos, instauração de procedimentos administrativos e outras medidas infralegais voltadas à alteração do regime jurídico vigente de forma antidemocrática (BRITO et al, 2022; FONSECA et al, 2023).

A adoção desse tipo de estratégia foi muito bem caracterizada pela fala já histórica do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que defendeu que o momento da pandemia apresentava o cenário perfeito para "passar a boiada" por meio do sistema "parecer-caneta" (MINISTRO…, 2020; MENEZES, BARBOSA JR., 2021; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022; FONSECA et al, 2023). Com essa colocação, o ex-Ministro foi capaz de descrever o *modus operandi* que caracterizou aquele governo, no sentido de mobilizar o direito e interpretações jurídicas para pôr fim às variáveis democráticas - e, no caso, ambientais - contrárias aos interesses do governo. Também foi capaz de caracterizar perfeitamente a variável do infralegalismo autoritário, na qual as alterações antidemocráticas são promovidas no nível infralegal (VIEIRA, GLEZER, BARBOSA, 2022).

[51] Em 2023, estudos apontaram que a tendência brasileira de autocratização havis sido paralisada, havendo indícios da sua potencial reversão (PAPADA et al, 2023). No entanto, conforme abordado, os movimentos de autocratização são mais ardilosos, sutis e lentos do que iniciativas anteriores de corrosão democrática e partem de insatisfações mais profundas e estruturais da sociedade. Logo, não se considera possível afirmar, neste momento, que a tendência foi revertida, considerando a persistência de descontentamentos e demandas autoritárias na sociedade. Tal avaliação só poderá ocorrer adequadamente com a observação dos desdobramentos políticos futuros.

Apesar de a proposição icônica ter sido vocalizada pelo ex-Ministro do Meio Ambiente, sinais de desestruturação de políticas e mecanismos democráticos por meio de ferramentas infralegais foram constatados de forma sistemática e transversal nos mais diversos campos de atuação governamental, por meio de processos e dinâmicas próprios, relacionados aos respectivos tipos de políticas e contextos institucionais (GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023a; MELLO, 2023).

Reveses foram sofridos nos campos do sistema anticorrupção, por meio da fragilização de mecanismos de *accountability*; do combate à violência policial, por meio de discursos e medidas em prol do afastamento da responsabilidade policial e da promoção da lei e ordem; da educação, por meio do controle político-ideológico, do revisionismo histórico-científico, da interferência na autonomia universitária e de ataques às liberdades individuais de acadêmicos; do espaço cívico, por meio do dirigismo e controle regulatório e da vigilância e ataques a liberdades civis; da segurança pública, por meio da vigilância e violações à privacidade e do populismo penal e pânico moral; assim como em diversos outros âmbitos, com a descaracterização de políticas públicas relacionadas às temáticas trabalhista, ambiental, entre tantas outras[52] (BRITO et al, 2022; MACHADO, PIMENTA, 2022; VIEIRA, GLEZER, BARBOSA, 2022).

Esse processo de desmonte de políticas, caracterizado pela alteração das políticas por meio da redução da quantidade de políticas específicas e dos seus instrumentos, bem como da sua intensidade, foi mobilizado nos diferentes âmbitos temáticos por macroestratégias diversas, como pelo desmonte por omissão - ante a ausência de qualquer movimentação para conceber e executar as políticas -, por deslocamento - com o rearranjo das políticas dentro das estruturas estatais -, por ação simbólica - diante do posicionamento público no sentido do desmonte, mas sem a adoção de ações no referido sentido - e ativo - com a implementação e divulgação de medidas de desestruturação (BAUER, KNILL, 2014).

No entanto, apesar dessa forma de atuação ter se expandido por toda a política governamental, mostrando-se presente nos mais diversos âmbitos de interferência estatal, ela foi especialmente relevante para a repressão da política transversal de participação social e para

[52] Machado e Pimenta (2022), analisando especificamente os casos do sistema anticorrupção e do combate à violência policial, chamam a atenção para o fato que o avanço da autocracia no Brasil não decorreu somente de novas investidas contra instituições consolidadas, mas aproveitou-se, na realidade, de fragilidades já existentes no sistema brasileiro. Apesar de realizarem tal ressalva, entendem que o governo Bolsonaro exerceu um papel relevante no avanço autoritário, uma vez que se aproveitou de tais falhas estruturais para a aprofundar o movimento de afastamento de um Estado de Direito pleno - o que se alinha com os estudos já mencionados que apontam para a redução dos índices democráticos nos últimos anos (BOESE et al, 2022; MACHADO, PIMENTA, 2022; PAPADA et al, 2023).

as investidas contra as políticas ambientais. Constituindo-se como elementos da política brasileira que eram altamente rejeitados pelo governo Bolsonaro - seja por representarem os valores constitucionais de bem-estar social de 1988, seja por serem concebidas como uma forma petista de governar[53] -, as políticas participativas e ambientais se mostraram como alguns dos alvos preferenciais de desestruturação no período de crescente autocratização (CARVALHO, 2020; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021; BEZERRA, 2022; BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022; NEIVA, MANTELLI, 2022; BRITO et al, 2022; GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023b)[54].

No campo da participação social, conforme adiantado, constatou-se a redução dos espaços de diálogo e o aumento de restrições e do controle das atividades da sociedade civil. Isso ocorreu inclusive no âmbito das atividades institucionalizadas, por meio da redução de mecanismos de controle existentes e da centralização[55], bem como da violação da autonomia institucional, com a redução das capacidades de determinados espaços[56] (CARVALHO, 2020, NEIVA, MANTELLI, 2022; BRITO et al, 2022; GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023; IRVING, OLIVEIRA, LIMA, 2023). Ainda que políticas de redução da participação social já fossem vislumbradas desde os governos anteriores, especialmente do governo Temer, a gestão de Bolsonaro inaugurou um novo momento de verdadeira ruptura com o compromisso até então

[53] Apesar de não ter se observado o desmonte estrutural das políticas participativas e ambientais nos governos do PT, é preciso destacar que elas também sofreram reveses em tais épocas. No entanto, eram anunciadas como pautas prioritárias dos governos, de forma que eram percebidas pela população como agendas petistas, ainda que a sua efetiva apropriação pelas presidências do partido seja debatível.

[54] Quanto à questão da restrição da participação social, Vieira, Glezer e Barbosa (2022) apontam que o esvaziamento e desestruturação de conselhos foi um dos temas que foi levado mais de uma vez ao STF para a análise da sua constitucionalidade. Também foi um dos temas a partir do qual o Tribunal passou a responder mais ativamente aos ataques promovidos pelo governo federal. Já em relação às discussões ambientais, os autores apresentam uma série de exemplos de políticas públicas que foram descaracterizadas pelo governo, levadas ao STF e rechaçadas pelos Ministros, evidenciando como o tema ocupou um papel central na agenda autocrática brasileira.

[55] Brito et al (2022), ao tratarem da redução de mecanismos de controle e/ou centralização, referem-se apenas aos mecanismos puramente estatais de controle. Ao conceituarem o que entendem pela redução de tais mecanismos, afirmam que "A redução dos mecanismos de controle e centralização se dá entre diferentes poderes constituídos ou no interior de um dos poderes, inviabilizando o trabalho de órgãos e agências internas de controle. O Executivo protagoniza essa prática. Como consequência da redução de controle, o poder político resta centralizado sobretudo nas mãos do presidente da República e seus subordinados" (BRITO et al, p. 17). Não se discorda de tal posicionamento, mas se entende que ela não abrange a totalidade de estratégias adotadas no contexto brasileiro de autocratização em prol da restrição do controle (especialmente social) e centralização de poder no Executivo. Isso porque, mais do que as reduções das capacidades de controle interno e entre Poderes, houve também uma movimentação governamental no sentido de prejudicar mecanismos sociais de controle - presentes dentro das estruturas institucionais ou fora delas - como estratégia de centralização de poder.

[56] Nos termos empregados pelos autores: "A autonomia institucional é violada quando se reduz a capacidade institucional e as competências dos órgãos e agentes afetados, numa espécie de "evisceração institucional". A prática desrespeita funções e objetivos institucionais, tendo por resultado, muitas vezes, o esvaziamento de órgãos e outras instituições da administração pública a partir de posições político-ideológicas e interesses partidários" (BRITO et al, 2022, p. 18).

existente com espaços participativos (BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022). No caso, assim como em contextos autoritários de outros países, também se observou a relação dúplice com a sociedade civil, por meio do afastamento de movimentos contrários aos interesses do governo de forma concomitante à aproximação daqueles que compartilhavam das suas opiniões e posicionamentos (ABERS, ROSSI, BÜLOW, 2021).

Dado o rico ambiente participativo desenvolvido no Brasil desde a redemocratização, uma das principais formas de manipulação da participação social ocorreu por meio da alteração direta de instituições participativas[57]. Argumentos relacionados à desnecessidade e à ineficiência dos processos de controle e de tomada de decisão em tais espaços de poder compartilhado, assim como sobre a ilegitimidade de representantes não eleitos democraticamente pela sociedade como um todo, passaram a ser utilizados pelo governo federal para desmobilizar as instituições participativas, especialmente os conselhos (QUADROS, MUSSOI, 2021).

Diversas situações dão conta desses movimentos. Uma das primeiras e mais representativas iniciativas consistiu na edição do já mencionado Decreto Federal nº 9.759/2019, que foi responsável por extinguir diversos colegiados da Administração Pública federal. O ato representou, conforme aqui descrito, o interesse de concentrar o poder e "estancar a contribuição que os conselhos dão à própria estruturação das políticas em determinadas áreas, desengajado o Estado em determinados campos de ação" (ALMEIDA et al, 2021, p. 80)[58]. Em sentido semelhante, pouco menos de um mês depois, foi editado o Decreto Federal nº 9.784/2019, que revogou uma série de decretos responsáveis por instituir não apenas conselhos puramente governamentais, mas também colegiados participativos mistos, com a participação de atores externos à estrutura estatal.

Contudo, para além de tais decretos, diversas outras medidas foram adotadas pelo governo no sentido de extinguir e limitar instituições participativas. Como a tentativa de

[57] Morais, Silva e Frota (2021) compreendem que há uma relação entre o potencial emancipador da participação social, inclusive por meio das instituições participativas, e as tentativas da sua desmobilização pelo que os autores caracterizam como campo conservador. No referido sentido, afirmam que: "Além das pesquisas no campo acadêmico, temos indício do seu potencial emancipador, inclusive, porque se ele não existisse, o governo Bolsonaro e o campo conservador não estariam tão empenhados em destrui-la [a participação social]" (MORAIS, SILVA, FROTA, 2021, p. 239).

[58] O Decreto foi responsável por extinguir diversos colegiados federais, de forma a, concomitantemente, prejudicar a participação social nos âmbitos de tomada de decisão e paralisar uma série de políticas. Foi o caso, justamente, do Fundo Amazônia, uma vez que o seu Comitê Orientador (COFA) e o seu Comitê Técnico (CTFA) foram originalmente criados pelo Decreto Federal nº 6.527/2008 e foram extintos pelo Decreto Federal nº 9.759/2019. Referida situação deu ensejo à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59 e à ADPF 651, nas quais se declarou a inconstitucionalidade da extinção de referidos Comitês, essenciais para o funcionamento do Fundo.

extinção em massa representada pelo Decreto Federal nº 9.759/2019 foi inicialmente barrada pelo STF por ocasião da concessão parcial da medida cautelar na ADI 6.121, que impediu a tentativa de extinção em massa de colegiados não previstos ou regulamentados por lei, o governo passou a utilizar estratégias de alteração gradual dos espaços participativos por meio de decretos, com a finalidade de atingir seus objetivos de restringir a participação social e desestruturar os espaços participativos (BEZERRA, RODRIGUES, ROMÃO, 2022; BEZERRA et al, 2024).

Como exemplos, tem-se o Decreto Federal nº 9.806/2019, que será estudado em mais detalhe e foi responsável por alterar a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente; o Decreto Federal nº 9.926/2019, que modificou as normas que estruturavam o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; o Decreto Federal nº 10.003/2019, que alterou as disposições que regiam o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Decreto Federal nº 10.142/2019, que afastou a então recém-conquistada participação social na Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa; o Decreto Federal nº 10.143/2019, que modificou a composição e regras de funcionamento do Comitê Gestor do Fundo Clima; o Decreto Federal nº 10.224/2020, que afastou completamente representantes sociais do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente; o Decreto Federal nº 10.235/2020, que alterou o regramento aplicável à Comissão Nacional de Biodiversidade; entre tantos outros[59] (CARVALHO, 2020; MORAIS, SILVA, FROTA, 2021; BRITO et al, 2022; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022). Todos os exemplos citados representaram restrições, impedimentos e transtornos para a participação social nos respectivos colegiados[60].

Essa alteração massiva dos colegiados brasileiros com participação social evidencia como o desenho institucional é fundamental para viabilizar ou inviabilizar articulações e

[59] Apesar de não contar com a participação obrigatória da sociedade civil na sua composição anterior, o Conselho Nacional da Amazônia Legal também foi reformado durante o governo Bolsonaro, por meio do Decreto Federal nº 10.239/2020. Naquela ocasião, a participação dos governadores dos estados da Amazônia foi afastada, assim como foi retirada a previsão da possibilidade que existia de participação de lideranças regionais e representantes dos meios acadêmicos, científicos, empresariais e dos trabalhadores nas discussões. A exclusão dos governadores também foi questionada por meio da já mencionada ADPF 651, na qual se declarou a inconstitucionalidade de tal afastamento.

[60] Conforme é possível observar nos exemplos listados, a alteração das instituições participativas também observou um pico nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. Vislumbra-se que duas potenciais justificativas podem explicar tal movimento. Em primeiro lugar, uma possibilidade é que o governo tenha conseguido (des)mobilizar alguns dos principais espaços participativos nacionais nos primeiros anos de governo, saturando a estratégia rapidamente. Por outro, seguindo a lógica de Vieira, Glezer e Barbosa (2022) para o caso da extinção em massa de colegiados, é possível que o sucessivo ajuizamento de ações no STF que têm como objeto a alteração de tais espaços (como foi o caso das ADPF 622, 623 e 651, por exemplo) tenha se apresentado como um fator relevante para a alteração da postura governamental.

resistências, mostrando porque a promoção de rearranjos jurídicos burocráticos foi utilizada como uma das principais formas de restrição dos espaços de participação social-política e de corrosão interna (MORAIS, SILVA, FROTA, 2021; BRITO et al, 2022).

As iniciativas adotadas também nos mostram o enfoque que foi concedido à temática ambiental na adoção da estratégia de desmonte autoritário das políticas públicas e das instituições participativas. Devido à relevância global do meio ambiente brasileiro, não é surpreendente que a pauta ambiental tenha ocupado um papel central na agenda política das últimas décadas. Mecanismos de proteção ambiental que já haviam sido criados foram fortemente implantados e resguardados durante os anos de governo Lula e parte do governo Dilma[61]. Mesmo durante os anos finais do governo Dilma e ao longo governo Temer, apesar de reveses ambientais terem sido constatados com a fragilização de normas ambientais e a aprovação de projetos fortemente criticados pelos movimentos ambientalistas, ainda havia um resguardo mínimo do papel assumido pelo Brasil de líder mundial em termos de preservação ambiental, assim como a manutenção de alguma estabilidade institucional e de um discurso alinhado à necessidade de proteção do meio ambiente (DEUTSCH, 2021; MENEZES, BARBOSA JR., 2021; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022; FONSECA et al, 2023).

No entanto, tal realidade mudou com o governo Bolsonaro. Com a sua posse, constatou-se o nítido rompimento não apenas com as políticas previamente estruturadas, mas com a própria concepção de proteção ambiental, conforme já vinha sendo alardeado desde a época da campanha (MILHORANCE, 2022; FONSECA et al, 2023; NEVES, 2023). Esse movimento ocorreu, aos moldes característicos do infralegalismo autoritário, a partir da promoção de discursos e da mobilização do direito em prol do impulsionamento de reformas institucionais e legais voltadas ao desmonte do arcabouço normativo ambiental brasileiro, especialmente por meio de medidas do Poder Executivo[62]. Tal panorama levou à caracterização do cenário nacional como de um autoritarismo ambiental (DEUTSCH, 2021; MENEZES, BARBOSA JR., 2021; BRITO et al, 2022; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022).

[61] Apesar dos avanços ambientais observados durante parte relevante dos governos petistas, isso não significou que não houve importantes embates e críticas sobre o posicionamento governamental no que diz respeito à proteção ambiental. Menezes e Barbosa Jr. (2021) exploram em mais detalhe as políticas desenvolvimentistas concebidas e colocadas em prática pelo PT em nível federal.

[62] No referido sentido, "Esse exemplo [revogação das Resoluções Conama nº 302/2002 e 303/2022 após a reforma do colegiado] deixa clara uma mudança na estratégia de desmonte e de redução de densidade das políticas ambientais. Não é necessária a mudança de leis ou atos normativos "superiores" para que um significativo desmantelamento seja produzido. O desmonte infralegal, por meio de decretos, portarias, instruções normativas e outros atos de responsabilidade do Poder Executivo federal, foi capaz de promover redução de densidade das políticas florestais" (FONSECA et al, 2023, p. 137).

O desmonte das políticas ambientais foi percebido como uma estratégia intencional do governo, que objetivava a sua "redução, extinção, subalternização ou paralisação" (MELLO, 2023, p. 412), e foi observado em várias frentes e por meio de múltiplas estratégias. Partindo das possibilidades de desmonte categorizadas por Bauer e Knill (2014), constatou-se a reversão das políticas ambientais existentes por meio de todos os caminhos mapeados pelos autores, quais sejam o desmonte por omissão, por deslocamento, por ação simbólica e ativo.

Exemplificativamente, o desmonte por omissão pôde ser constatado no caso da paralisação do Fundo Clima devido à ausência de ações por parte do governo federal[63] (FIGUEIREDO, SORANO, 2019); o desmonte por deslocamento de arena ocorreu no caso da transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) - responsável pela gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), um instrumento de regularização ambiental - do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (BRAGANÇA, 2019); o desmonte por ação simbólica vinha se construindo desde a época da campanha, com a promoção de discursos frontalmente contrários às políticas ambientais, e se consolidou com a vitória bolsonarista (VIEIRA, 2019); e o desmonte ativo foi constatado na desestruturação sistemática dos colegiados ambientais.

Essas formas de desmonte se desdobraram em estratégias mais específicas no contexto brasileiro de autoritarismo ambiental. Foi observada a alteração da estrutura administrativa em prol da concentração de poderes no Executivo, inclusive com a reorganização dos Ministérios, com a alteração das competências dos órgãos vinculados ao Poder Executivo federal e com o esvaziamento dos órgãos ambientais federais[64]; o proferimento de ataques contra defensores do meio ambiente, organizações não governamentais, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares; o assédio de servidores ambientais; o aparelhamento de cargos de poder a partir da indicação de pessoas alinhadas ao movimento de desregulamentação ambiental; a redução das verbas destinadas a órgãos ambientais, organizações não governamentais e universidades federais; e a cooptação de medidas ambientais excepcionais

[63] A paralisação do Fundo Clima inclusive foi objeto de ação de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Na ADPF 708, o STF entendeu inconstitucional a omissão do governo federal que resultou na paralisação da destinação de recursos do Fundo para o combate à crise climática.

[64] Por meio da alteração da distribuição de atribuições aos Ministérios e demais órgãos ambientais vinculados ao governo federal, como é o caso do Ibama e ICMBio, o governo foi capaz de redesenhar a estrutura de competências ambientais do governo federal, tornando alguns mecanismos de proteção ambiental mais suscetíveis a outros interesses. Um exemplo foi a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável pela gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura e Pecuária. Com a alteração na estrutura administrativa, o CAR, que é um instrumento de regularização ambiental, conforme dispõe a Lei Federal nº 12.651/2012, passou a ser gerenciado por um órgão vinculado a um Ministério que é marcado por pautas essencialmente econômicas.

em tempos de crises[65]. Grande parte de tais ações pôde ser adotada devido à alteração dos desenhos das políticas e instituições por meio do arcabouço jurídico (DEUTSCH, 2021[66]; MENEZES, BARBOSA JR., 2021; MILHORANCE, 2022; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022; FONSECA et al, 2023; NEVES, 2023).

Para além de tais ações, a mencionada estratégia de eliminação e restrição de espaços de participação e controle social foi um dos grandes focos de retrocessos ambientais no governo Bolsonaro. Isso ocorreu principalmente por meio da alteração e suspensão dos espaços de debate público voltados à construção e ao acompanhamento das políticas ambientais, inclusive a partir do afastamento de atores com interesses opostos aos do governo e da concentração do poder decisivo nos representantes governamentais (MENEZES, BARBOSA JR., 2021, RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022)[67]. Assim, além das medidas de desproteção ambiental diretas, também se observou a mobilização de reformas no sentido de prejudicar a participação social e a construção qualificada de políticas a longo prazo.

Esse panorama denuncia uma estratégia sistematicamente empregada no caso brasileiro de sobreposição da limitação da participação social - especialmente por meio de instituições participativas - à restrição dos mecanismos de proteção ambiental, buscando o desmantelamento generalizado das respectivas políticas, inclusive de forma prospectiva (CASTRO, SERAFIM, TRINDADE, 2022). Com isso, o que se constatou foi uma reforma muito mais profunda nas bases da política ambiental.

Diante de tal cenário de ruptura, com repercussões para a atuação da sociedade civil (TATAGIBA et al, 2022), busca-se compreender como tais reformas do desenho institucional, ao objetivarem a restrição da participação social e o desmonte das políticas públicas ambientais, impactaram ou modificaram a atuação da sociedade civil e a utilização dos espaços de participação institucionalizada como ambientes de vocalização de demandas. Para tanto, passa-

[65] Quanto a tal ponto, Deutsch (2021) destaca que o governo Bolsonaro fez uso da estratégia para mobilizar medidas que, em tese, seriam protetivas, mas com finalidades desalinhadas com a preservação ambiental, voltadas aos interesses de exploração econômica. Como exemplo, a autora cita a militarização da Amazônia, com a suposta finalidade de conter o desmatamento regional.

[66] Deutsch (2021) também aborda as estratégias mobilizadas pelo governo Bolsonaro em prol do desmonte das medidas de proteção ambiental. A autora, contudo, faz uma abordagem diferenciada do movimento de erosão democrática, caracterizando-o por meio do populismo autoritário neoliberal e enquadrando a questão ambiental em um contexto de extrativismo e exploração capitalista. No entanto, as estratégias elencadas por ela também evidenciam as medidas antiambientais do período analisado, entendendo-se pela adequação da inclusão das estratégias por ela listadas no contexto de autoritarismo ambiental brasileiro.

[67] Menezes e Barbosa Jr. (2021) argumentam que o governo Bolsonaro fez uso de estratégias associadas de desmobilização de espaços de tomada de decisão coletiva e de proferimento de ataques contra atores com interesses divergentes aos do governo com a finalidade de tentar restringir quais seriam os atores com legitimidade para falar de aspectos relacionados ao meio ambiente. Assim, fez uso não apenas de estratégias práticas de alteração de espaços participativos, mas também de outras medidas responsáveis por interferir no imaginário da população.

se à análise de um dos casos mais representativos do desmonte dos mecanismos de participação e construção coletiva de políticas públicas no campo ambiental: a reforma do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) no governo Bolsonaro.

2. O Conselho Nacional do Meio Ambiente: da origem ao desmonte

O Conama foi criado no início dos anos 1980, com a edição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981), e teve sua primeira reunião em 1984, após a sua regulamentação pelo Decreto Federal nº 88.351/1984. Originalmente, foi concebido como o órgão superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), cabendo-lhe dar assistência à Presidência da República na formulação das diretrizes da PNMA. No final da década de 1980, no entanto, uma reforma legislativa transformou-o no órgão consultivo e deliberativo do Sisnama, conferindo-lhe competência para dispor sobre a política ambiental brasileira, dando efetividade às disposições legais por meio das suas normas (BRASIL, 1989; BRASIL, 1990).

Essa capacidade regulatória se traduz nas suas resoluções, que são atos de caráter normativo que podem ser editados pelo colegiado para regulamentar as matérias sob sua guarida legal. As resoluções representam a amplitude do poder normativo do Conama, evidenciando não apenas a sua centralidade para a estruturação das mais diversas políticas ambientais de âmbito nacional, mas, igualmente, o seu poder do ponto de vista da regulamentação setorial - o que nos ajuda a compreender por quais razões o Conselho se tornou um alvo essencial para o desmonte ambiental visado pelo governo.

Apesar de tais poderes, o colegiado nunca foi um órgão puramente governamental. Ainda que tenha sofrido variações na sua composição ao longo dos anos, o Conama sempre foi uma instituição participativa mista, que contava com a participação e a partilha de poder entre representantes governamentais, empresariais e da sociedade civil (LEMOS, VIEIRA, 2021; ROSNER, 2021). Também sempre contou com subcolegiados para a realização das suas atividades, pelo menos com a divisão entre o espaço do Plenário - onde se reúnem todos os conselheiros e são decididas as matérias de competência do colegiado de forma definitiva - e das Câmaras Técnicas - como ambiente de deliberação prévia e técnica sobre as proposições.

Devido à sua previsão em lei, à sua estruturação e ao seu funcionamento desde a década de 1980, bem como à existência de previsões normativas sobre a frequência das suas reuniões, o Conama transparecia ser um colegiado com maior grau de institucionalidade, de acordo com as balizas reconhecidas pela literatura, o que aumentaria a sua estabilidade e reduziria o risco

de sucumbir a um processo de desmonte (BORBA, 2011; FARIA, RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011; AVRITZER, 2011b; LIMA et al, 2014; MELLO, 2023). Todavia, tais características não foram suficientes para frear o ímpeto autoritário que o atingiu.

Não é possível ignorar que a necessidade de uma reforma do desenho institucional do colegiado já era abordada e defendida por diversos atores. Há anos já existiam debates e disputas sobre a estrutura e a participação no colegiado, como bem evidencia, por exemplo, a análise de 2011 do Ipea sobre o Conama na visão dos seus conselheiros (IPEA, 2011). Da mesma forma, narrativas dos antigos conselheiros dão conta que diversos déficits participativos já existiam anteriormente, já sendo reconhecida a dificuldade de o setor da sociedade civil articular pautas próprias e fazer frente aos demais participantes, assim como de levar ao colegiado os técnicos necessários para defender seus pontos de vista, considerando as restrições estruturais e financeiras enfrentadas pelas organizações do setor. No entanto, tais problemas eram incomparáveis à desmobilização e à desestruturação ativas que foram constatadas com a reforma do colegiado iniciada em 2019, que impossibilitou a atuação efetiva da sociedade civil (ENTREVISTADO A; ENTREVISTADO E, 2023; GALVÃO, 2023; OSÓRIO, 2023; PACHECO, 2023).

Desde o processo eleitoral de 2018, o debate acerca do desmonte das políticas ambientais foi centralizado como ponto focal das discussões políticas. O então candidato à Presidência, Jair Messias Bolsonaro, posicionou-se, ainda no início da campanha, no sentido da desnecessidade das políticas ambientais construídas ao longo das décadas anteriores (MENEZES, BARBOSA JR, 2021; RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022). Foi sem surpresa, portanto, que, com a sua vitória nas eleições, observou-se a transformação do discurso de desmonte em prática. O desmantelamento de estruturas voltadas à construção e à execução das políticas ambientais passou a fazer parte do cotidiano dos brasileiros, estampando capas de jornais e integrando denúncias e ações judiciais perante órgãos nacionais e internacionais.

O processo de desmonte do Conama, que ocorreu por meio da alteração do seu desenho institucional, integrou referido movimento anunciado de revisão das políticas e estruturas administrativas voltadas à preservação do meio ambiente. Seus contornos começaram a ser observados antes mesmo da adoção das reformas formais promovidas pelo Decreto Federal nº 9.806/2019.

Após as eleições, ainda durante o período de transição, os conselhos nacionais, inclusive do Conama, passaram a ser sinalizados como um assunto de interesse do governo, levantando suspeitas sobre as suas reformas (SOARES, MARIZ, 2018).

Na primeira reunião do Conama após a posse do então Presidente Jair Bolsonaro, com a ocupação do cargo de Ministro do Meio Ambiente por Ricardo Salles, algumas alterações informais já começaram a ser colocadas em prática, sinalizando a intenção governamental de desmobilizar a participação social (ENTREVISTADO A, 2023). Manifestações dos conselheiros da sociedade civil na 59ª Reunião Extraordinária do Conama, realizada em março de 2019, e depoimentos colhidos por meio das entrevistas apresentam a narrativa de uma nova dinâmica de assentos marcados, que dificultava o diálogo intersetorial durante as reuniões, e de impedimento da entrada de assessores e suplentes na reunião, sendo franqueado o ingresso no Plenário somente aos conselheiros titulares. Nos governos anteriores, as reuniões do colegiado eram realizadas em auditórios que comportavam mais pessoas e os assentos eram ocupados de forma livre, de modo que os representantes da sociedade civil se sentavam juntos para debater, ao longo da sessão, suas estratégias de atuação (BECKER, 2023; BELO, 2023; ENTREVISTADO A, 2023; ENTREVISTADO D, 2023).

Tais alterações surpreenderam os conselheiros que foram participar da reunião, levando o conselheiro Carlos Alberto Bocuhy, representante do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM), a utilizar seu tempo da tribuna livre[68] para destacar:

> Senhor Ministro, senhores Conselheiros, eu gostaria de, primeiro, fazer uma solicitação ao Ministro, que o novo formato que é dado para o CONAMA na divisão de assentos de assessores e suplentes dificulta, sobremaneira, o nosso trabalho, porque nós trazemos assessores jurídicos, por exemplo, o PROAM estava aqui com assessor jurídico que ficou fora; a SESBRA [Sociedade Ecológica de Santa Branca] tinha uma Conselheira, Lisiane Becker, que é do Sul, para tratar da questão de Brumadinho sobre a biodiversidade. Então, esse formato nos tira muito da possibilidade técnica. Então, pedimos ao senhor que restaure o sistema como era antes que nos dava essa possibilidade. Também a livre escolha dos assentos para nós da bancada ambientalista dificulta muito o diálogo interno, nós trabalhamos como uma bancada e esse novo formato tira um pouco da nossa eficiência. Então, eu faria esse pedido para que o senhor considerasse do ponto de vista democrático e de subsidiar a formação de juízo de valor dos Conselheiros. (BRASIL, 2019a, p. 7)

Complementarmente, o conselheiro Luiz Ernesto Borges de Mourão Sá, representante da Fundação Brasileira de Conservação da Natureza (FBCN), também destacou, durante a tribuna livre, a sua preocupação com a exclusão dos suplentes e assessores da reunião, que tiveram seu direito de voz tolhido, enquanto o Ministério do Meio Ambiente ingressou na reunião acompanhado de diversos assessores (BRASIL, 2019a, p. 11-12).

[68] Conforme veremos em maior detalhe adiante, a tribuna livre é um espaço aberto no início das reuniões do Conama, no qual os conselheiros podem se inscrever para tratar de qualquer assunto afeto às temáticas do colegiado.

As alterações informais das dinâmicas do Conama neste primeiro momento também foram alvo de críticas por parte de outros setores. Ainda na tribuna livre da 59ª Reunião Extraordinária, o representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma) criticou a mudança de local da reunião - que geralmente ocorria no auditório-sede do Ibama e foi sediada em um auditório menor, onde não cabiam todos os conselheiros, suplentes e assessores, obstando a publicidade do encontro -, assim como o impedimento da entrada de suplentes e a não-realização das reuniões setoriais que costumavam ocorrer no dia anterior à reunião Plenária, para o alinhamento de pautas e posicionamentos entre os representantes de cada setor. A crítica deu ensejo a uma breve discussão entre o representante e o Ministro Ricardo Salles, que afirmou que a reunião ainda era pública, já que estava sendo transmitida aos demais presentes por meio de videoconferência, de forma que a crítica não seria pertinente. Ele foi complementado pela então Secretária-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, Ana Maria Pellini, que afirmou que apenas os conselheiros titulares tinham cadeira identificada devido ao espaço disponível (BRASIL, 2019a, p. 8-9).

Essas dinâmicas nos mostram como, mesmo antes da alteração formal do seu desenho institucional, as regras e o funcionamento do Conama já vinham sendo objeto de disputa entre o governo federal e outros setores, com especial destaque para o setor da sociedade civil.

Além dos debates sobre as alterações informais realizadas, também foram discutidas, ainda na primeira reunião de 2019, propostas de aperfeiçoamento do colegiado, coletadas a partir do encaminhamento dos Ofícios Circulares nº 22 e 33 do Ministério do Meio Ambiente. O recebimento de sugestões e a sua inclusão em pauta já sinalizavam a intenção do governo de promover uma reforma do colegiado[69], o que, a princípio, não foi mal-recebido pela sociedade civil, que entendia que havia, de fato, uma necessidade de aprimoramento do Conama (PACHECO, 2023; PEREIRA, 2023). Ao tratar do tema na 59ª Reunião Extraordinária, o então Ministro do Meio Ambiente destacou a necessidade de conferir maior eficiência às atividades do Conselho - argumento utilizado posteriormente para justificar as alterações promovidas no desenho institucional normativo do colegiado (BRASIL, 2019a, p. 17-19). Ao abrir a palavra para os conselheiros, os representantes da FBCN e do PROAM destacaram a necessidade de adoção de um rito definido para a promoção das reformas, com a abertura de prazos legais para as propostas, emendas e manifestações. Em resposta, o Ministro destacou que as modificações dispostas por decreto passariam pelo regramento interno do MMA e do governo federal,

[69] As contribuições dos conselheiros recebidas pelo Ministério do Meio Ambiente podem ser acessadas no site do Conama, por meio do link: <https://tinyurl.com/52eu7534>. Acesso em: 19 dez. 2023.

havendo discussão no Conama apenas sobre os temas afetos ao seu regimento interno (BRASIL, 2019a, p. 20-25).

Com isso, desde o primeiro momento, ficou claro que o suposto processo participativo de aperfeiçoamento do colegiado seria, no mínimo, limitado. Isso já levantou preocupações intersetoriais sobre a participação social e a possibilidade de diálogo no Conama após as alterações previstas, conforme ressaltado em falas dos representantes do PROAM (setor da sociedade civil) e do estado de Pernambuco (setor dos governos estaduais) naquela mesma reunião (BRASIL, 2019a, p. 25-28).

Como é possível ver, os momentos iniciais do Conama no governo Bolsonaro já davam sinais de qual era a percepção do governo sobre a viabilização de uma participação efetiva e qual seria a tônica dos debates. No entanto, a edição do Decreto Federal nº 9.806/2019 iniciou, formalmente, o movimento que já vinha se desenhando de rompimento com a ordem anterior. Referido decreto consolidou o primeiro dos três grandes atos normativos de desmonte do Conama.

O Decreto Federal nº 9.806 foi editado em maio de 2019 e foi responsável por alterar o Decreto Federal nº 99.274/1990, que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente, inclusive no que diz respeito ao Conama. Ele promoveu alterações no campo do escopo do colegiado, com a modificação de competências; da sua composição, com a alteração do número de conselheiros, do equilíbrio entre os setores e das suas representações; das regras para integrar a instituição participativa, especificamente sobre os processos seletivos dos conselheiros, seu tempo de mandato e a sua possibilidade de reeleição ou recondução; e de algumas regras de funcionamento, nomeadamente sobre a alteração de regras aplicáveis às reuniões e aos subcolegiados (Quadro 4). Referidas modificações serão detalhadas a seguir, com foco nas suas implicações especificamente para o setor da sociedade civil, cerne do presente estudo.

Em relação à composição do colegiado, o artigo 5º do Decreto Federal nº 99.274/1990 foi modificado. Com isso, o número de conselheiros foi reduzido drasticamente. O colegiado, que contou com 97 a 103 conselheiros[70] entre agosto de 2016 e maio de 2019, passou a ter apenas 23 conselheiros após a reforma (ROSNER, 2021). Além disso, o número de suplentes - que antes era previsto somente no regimento interno do colegiado, e não no decreto

[70] A grande variação no número de conselheiros ao longo dos anos se deve ao fato que o decreto previa, desde uma reforma de 2001, que cada Ministério de Estado e Secretaria da Presidência teria um representante. Logo, a extinção e criação de Ministérios e Secretarias ao longo dos anos gerou flutuações no número de cadeiras do colegiado. O Decreto Federal nº 9.806/2019 alterou tal lógica ao prever que apenas alguns Ministérios determinados teriam espaço no colegiado.

regulamentador - foi reduzido de dois para somente um, conforme passou a ser previsto no parágrafo 9º do artigo 5º do Decreto Federal nº 99.274/1990.

Com a alteração do número de conselheiros, observou-se também a modificação do equilíbrio antes existente entre os setores. Apesar de o segmento governamental sempre ter se mantido predominante no Conama, a reforma de 2019 viabilizou seu crescimento proporcional no colegiado, especialmente do governo federal. Isso ocorreu em detrimento da representação estadual e social. Enquanto o governo federal ocupou entre 31% e 36% das cadeiras entre agosto de 2016 e maio de 2019 e passou a deter 43% das cadeiras com direito a voto do colegiado após a reforma, os governos estaduais observaram uma redução da sua representação no colegiado, que passou de 26% a 28% para 22%, assim como o setor da sociedade civil, que ocupava entre 21% e 23% das cadeiras com poder decisório e passou a representar apenas 17% do colegiado. Os setores dos governos municipais e entidades empresariais mantiveram poderes muito semelhantes, ambos passando de 8% da composição do colegiado para 9%. O cargo individual de conselheiro honorário, por sua vez, foi extinto (ROSNER, 2021).

Outro aspecto que também foi modificado com a flutuação no número de conselheiros foi a representação dos setores. Apesar de todos os setores terem sofrido alterações no referido sentido, a reforma foi especialmente impactante para o setor da sociedade civil, que deixou de ser representada por uma diversidade de interesses e passou a contar apenas com conselheiros com um mesmo perfil. Entre agosto de 2016 e maio de 2019, o setor da sociedade civil possuía vinte e uma representações que se dividiam entre entidades ambientalistas de cada região do país, entidades ambientalistas de caráter nacional, associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, entidades profissionais de âmbito nacional com atuação na área ambiental e de saneamento, trabalhadores urbanos e rurais, populações tradicionais, comunidades indígenas, comunidade científica, Polícias e Corpos de Bombeiros Militares e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. No entanto, com a reforma, essa multiplicidade de interesses foi restrita somente às entidades ambientalistas de âmbito nacional.

A redução do número de conselheiros e das representações causou impactos diretos para a atuação da sociedade civil. Alguns dos antigos conselheiros destacaram que tal alteração prejudicou a presença de especialistas de diferentes áreas do conhecimento - e, portanto, a capacidade de o setor participar de forma qualificada dos debates diversos que ocorrem no Conama - e a apresentação de demandas relacionadas a problemas locais ao colegiado, com a retirada das representações regionais, que possuíam uma conexão mais íntima com o

ecossistema da sociedade civil da sua respectiva região, atuando, de forma mais próxima, como representantes delas (GALVÃO, 2023; HORING, 2023; OSÓRIO, 2023).

Já no campo das regras para integrar a instituição participativa, foram promovidas diversas modificações com implicações diretas para a atuação da sociedade civil. Em primeiro lugar, o processo seletivo antes adotado foi substituído. Aqui é importante relembrar que a sociedade civil antes era representada por uma diversidade de interesses e representações que eram selecionadas de acordo com procedimentos próprios. Diversos dos representantes eram escolhidos por processos de eleição por seus pares, mas havia casos de cargos natos ou selecionados pela própria Presidência. No entanto, as entidades ambientalistas - que foram as únicas organizações representantes da sociedade civil que sobraram no Conama após a reforma - eram selecionadas por meio de processos eleitorais, conforme dispunha o parágrafo 6º do artigo 5º do Decreto Federal nº 99.274/1990. Com o Decreto Federal nº 9.806/2019, elas passaram a ser escolhidas por meio de sorteio anual, nos termos do novo parágrafo 10 do artigo 5º, limitando a capacidade de auto-organização e autogestão do setor e retirando qualquer percepção da sua representatividade e legitimidade pelos seus pares, conforme apontado nas entrevistas (BELO, 2023; BOCUHY, 2023; NETO, 2023; NYCZ, 2023; PACHECO, 2023; SILVA, 2023).

Outros aspectos referentes às regras para a participação que foram alterados referem-se ao tempo de mandato e à possibilidade de exercício de mandatos consecutivos. Antes da reforma, os mandatos eram de dois anos e era permitida uma reeleição das entidades ambientalistas que estavam atuando como conselheiras. Com a reforma, no entanto, o parágrafo 10 do artigo 5º passou a prever mandatos de apenas um ano e vedar a atuação de entidades ambientalistas como conselheiras por dois mandatos consecutivos, dificultando a sua especialização em relação ao funcionamento e aos temas em debate no colegiado. No referido sentido, conforme destacado por alguns antigos conselheiros, o mandato de apenas um ano no Conama inviabilizava qualquer possibilidade de articulação e atuação efetiva devido ao número de reuniões e ao tempo médio de tramitação das resoluções no colegiado. Adicionalmente, a falta de conhecimento dos novos conselheiros sorteados sobre o funcionamento do Conselho também tornava o mandato, que já era curto, ainda mais impraticável (BECKER, 2023; GALENO, 2023).

Acerca das regras de funcionamento, os dois pontos impactados com a edição do decreto foram as regras aplicáveis às reuniões e aos subcolegiados. Em relação às regras sobre reuniões, foi revogado o parágrafo 1º do artigo 6º, que permitia que reuniões extraordinárias ocorressem

fora do Distrito Federal em caso de razões superiores de conveniência técnica ou política. A medida reiterou o caráter de concentração e centralização da reforma. Por fim, quanto aos subcolegiados, dois aspectos foram modificados. Em termos de estrutura de colegiado, foi extinta a Câmara Especial Recursal. Ela havia sido criada em 2011 como a instância administrativa do Conama, com a responsabilidade de julgar, em caráter final, as multas e demais penalidades administrativas aplicadas pelo Ibama. Como não houve a redistribuição de tal competência para outras instâncias do colegiado, constata-se que também houve a alteração das competências do Conama, uma vez que ele deixou de atuar como órgão revisor das decisões do Ibama. Além disso, também foi revogado o dispositivo que tratava da composição das Câmaras Técnicas. A previsão passou a constar apenas no regimento interno do colegiado, conforme veremos adiante, com alterações na sua redação, mas não no seu conteúdo.

Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pelo Decreto Federal nº 9.806/2019		
Estratégia de alteração empregada	**Antes da reforma promovida pelo Decreto Federal nº 9.806/2019**	**Depois da reforma promovida pelo Decreto Federal nº 9.806/2019**
Competências	Câmara Especial Recursal responsável pelo julgamento, em caráter final, das multas e demais penalidades administrativas aplicadas pelo Ibama	Revogação das disposições anteriores sem a redistribuição de competências para outros subcolegiados do Conama
Número de conselheiros	97 a 103 conselheiros, sendo 21 da sociedade civil Dois suplentes para cada conselheiro	23 conselheiros, sendo 4 da sociedade civil Um suplente para cada conselheiro
Equilíbrio entre os setores[71]	Governo federal: 31% a 36% Governos estaduais: 26% a 28% Governos municipais: 8% Sociedade civil: 21% a 23% Entidades empresariais: 8% Conselheiro honorário: 1%	Governo federal: 43% Governos estaduais: 22% Governos municipais: 9% Sociedade civil: 17% Entidades empresariais: 9% Conselheiro honorário: 0%
Representações dos setores	Sociedade civil representada por entidades ambientalistas de cada região do país, entidades ambientalistas de caráter nacional,	Sociedade civil representada por entidades ambientalistas de âmbito nacional

[71] Neste tópico, especificamente, foram incluídas informações sobre os impactos da reforma também para outros setores do colegiado na medida em que a proporção - ou desproporção - entre os segmentos representados no colegiado fica mais evidente quando seus números são apresentados de maneira comparativa. Além disso, trata-se de elemento que, ao apresentar os impactos para todos os setores comparativamente, aproxima a reiterada concepção de concentração de poder no Executivo em contextos autoritários.

	associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, entidades profissionais de âmbito nacional com atuação na área ambiental e de saneamento, trabalhadores urbanos e rurais, populações tradicionais, comunidades indígenas, comunidade científica, Polícias e Corpos de Bombeiros Militares e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza	
Processo seletivo	Entidades ambientalistas eleitas pelos seus pares	Entidades ambientalistas sorteadas pelo governo
Tempo de mandato	Dois anos	Um ano
Possibilidade de mandatos consecutivos	Autorizada uma reeleição	Vedada a recondução das entidades detentoras do mandato
Regras aplicáveis às reuniões	Possibilidade de realização de reuniões extraordinárias fora do Distrito Federal em caso de razões superiores de conveniência técnica ou política	Revogação da previsão anterior
Regras sobre subcolegiados	Previsão da Câmara Especial Recursal Previsão da composição das Câmaras Técnicas	Revogação da previsão anterior Revogação da previsão anterior

Quadro 4: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pelo Decreto Federal nº 9.806/2019

Fonte: Elaboração própria

Apesar de não se tratar de questões atinentes à atuação da sociedade civil, é relevante destacar duas outras modificações promovidas pelo decreto com implicações para os demais setores representados no colegiado.

Em primeiro lugar, havia três cadeiras que até então eram destinadas a conselheiros convidados sem direito a voto, sendo uma do Ministério Público Federal (MPF), uma dos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) e uma da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados. As representações permitiam o controle do colegiado e o diálogo com atores do Ministério Público e do Legislativo. O Decreto Federal nº

9.806/2019, contudo, excluiu referido espaço, afastando a participação dos convidados. Apenas dois meses depois, foi editado o Decreto Federal nº 9.939/2019, que se limitou a reintegrar o MPF como membro convidado sem direito a voto.

Outro aspecto relevante foi a alteração do processo seletivo e do tempo de mandato para representantes de outros setores. A realização de sorteios também foi instituída para os governos estaduais e municipais e as entidades empresariais. No caso dos representantes municipais, as cadeiras eram, até então, ocupadas parcialmente por governos municipais eleitos por seus pares e parcialmente por entidades municipalistas indicadas pelo Presidente do Conama. Por outro lado, a alteração do regime de seleção dos representantes dos governos estaduais e entidades empresariais decorreu da redução de participantes do colegiado, que passou a impossibilitar a participação que antes existia de todos os estados e confederações. Além disso, seus mandatos também foram limitados a somente um ano. De qualquer forma, talvez como uma tentativa de apaziguamento dos demais setores governamentais e da sua parcial inclusão nos processos do colegiado, o decreto criou o artigo 6º-C, que previu a possibilidade de realização de reuniões regionais não-deliberativas com representantes dos estados, Distrito Federal e capitais dos estados da região - iniciativa que não foi replicada para os demais setores.

Esses aspectos, apesar de não dizerem respeito especificamente ao setor da sociedade civil, apontam para um cenário no qual se constata a concentração de poder no Executivo federal. Além de excluir outros atores que incidiam sobre o colegiado, ainda que sem direito a voto, o governo federal foi mantido como o único setor com representações perenes, que permaneciam no colegiado durante um período mais extenso e, portanto, eram capazes de acompanhar e influenciar as pautas de forma mais durável. Com isso, acirrou-se o desequilíbrio entre os setores, com prejuízos à efetiva possibilidade de deliberação conjunta que se espera de um colegiado, já que o governo federal passou a possuir vantagens relacionadas ao acompanhamento e à incidência sobre pautas do colegiado, as quais não eram compartilhadas pelos conselheiros dos demais setores.

Olhando de forma global para a reforma, também é interessante notar que algumas das alterações promovidas pelo decreto não encontravam paralelo no texto que estava em vigor à época da reforma. Aspectos como o número de suplentes, o tempo de mandato e a possibilidade de reeleição ou recondução eram previstos apenas na portaria responsável pelo regimento interno do Conama, que é um instrumento que passa pela discussão interna do colegiado, conforme frisado pelo próprio Ministro do Meio Ambiente em exercício na 59ª Reunião Extraordinária do Conselho. A escolha de retirar tais temas do regimento interno e incorporá-

los ao decreto - ao qual a portaria deve obediência, devido à hierarquia entre as normas - parece indicar um interesse do governo em deter maior controle sobre tais aspectos, não os cedendo a um espaço mais amplo de debate.

Diante das alterações narradas, nota-se que o Decreto Federal nº 9.806/2019 promoveu relevantes alterações no Conama e instituiu uma série de novas estruturas e dinâmicas no colegiado. O que chama mais atenção neste primeiro movimento é o foco na composição do colegiado e na seleção dos participantes, elemento central para o segundo ato de desmonte do Conama: a aprovação do novo regimento interno.

Além de reafirmar as reformas promovidas pelo decreto - o que não poderia ser diferente, dada a sobreposição hierárquica do decreto em relação à portaria que implementa o regimento interno -, o novo regramento do colegiado, inaugurado pela Portaria MMA nº 630/2019, introduziu novas modificações, especificamente em relação ao escopo do colegiado, com a alteração de regras sobre competências do colegiado; à composição, no que diz respeito ao número de conselheiros; às regras para integrar a instituição participativa, em relação ao tempo de mandato; às regras de funcionamento, promovendo reformas nos campos dos direitos dos conselheiros, das penalidades, das regras aplicáveis às reuniões, da seleção dos cargos de direção, dos prazos, do tempo de exposição, dos quóruns, das contribuições externas, da carga de trabalho e das regras sobre subcolegiados[72]; e, por fim, à tramitação dos processos, modificando os procedimentos para a submissão das propostas, as regras para a relatoria e para a tramitação dos processos. Todas as alterações promovidas estão detalhadas no Quadro 5, mas algumas merecem ser analisadas com maior profundidade.

Quanto ao número de conselheiros, o regimento interno também reduziu o número de suplências das Câmaras Técnicas (CT) - competentes para examinar, deliberar e relatar ao Plenário matérias relacionadas à sua área de atuação - de duas para uma, aos moldes da alteração global no Plenário promovida pelo Decreto Federal nº 9.806/2019. Com isso, restringiu a possibilidade de indicação de pessoas com conhecimentos diferentes para as vagas. Somando-se isso à redução da quantidade de Câmaras Técnicas, conforme veremos, com o aglomerado

[72] A alteração das regras sobre subcolegiados guarda uma relação muito próxima com as diversas estratégias de alteração dos colegiados individualizadas no Quadro 2, já que elas podem ser aplicadas não apenas ao colegiado em nível global, mas, igualmente, aos subcolegiados. Assim, na presente análise, fez-se o enquadramento das alterações em relação às regras dos subcolegiados quando elas dizem respeito às suas estruturas. Em caso de alteração de regras enquadráveis em tópicos mais específicos das estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas, priorizou-se a sua indicação na respectiva categoria.

de diversos temas em um mesmo subcolegiado[73], é possível constatar o prejuízo à participação técnica qualificada dos setores.

Também à luz do Decreto Federal nº 9.806/2019, o tempo de mandato nos subcolegiados fixos, quais sejam o Comitê de Políticas Ambientais (Cipam) - órgão responsável pela integração técnica e política do Conama, inclusive sendo competente para admitir as propostas de resolução - e as Câmaras Técnicas, foi encurtado de dois para um ano, gerando os prejuízos já abordados anteriormente quanto à inviabilidade de atuação efetiva em tal período.

No campo das regras de funcionamento, foram várias as alterações. Alguns dos direitos dos conselheiros foram modificados, destacando-se a cassação do direito à voz dos conselheiros suplentes em caso de presença dos respectivos titulares. Antes da reforma, os conselheiros titulares e suplentes tinham todos direito à voz, ainda que somente aquele que estivesse atuando como titular na reunião pudesse votar - de forma a manter o equilíbrio entre os setores. Após a alteração do regimento interno, contudo, os suplentes foram destituídos do seu direito à voz nos encontros nos quais o titular estava presente, prejudicando a possibilidade de manifestação de conselheiros com especialidades diferentes, o que tinha o condão de enriquecer os debates.

Além disso, regras importantes sobre as reuniões foram modificadas. O Cipam, órgão central para as atividades do Conama por deter, entre outras competências, a de realizar a análise de admissibilidade das propostas de resolução, deixou de ter reuniões obrigatórias duas vezes por ano, com a retirada da previsão da necessidade de convocação mínima dos seus encontros. Referida exclusão, somada à competência do presidente do Cipam para convocar as reuniões e à ocupação da presidência necessariamente pelo governo federal, promoveu a concentração de poder nas mãos do Executivo federal, já que as atividades do subcolegiado passaram a ficar completamente submissas ao seu interesse de convocação ou não das reuniões.

A concentração de poder no setor do governo federal em relação à convocação de reuniões também foi observada no caso das reuniões extraordinárias para a deliberação de matérias em regime de urgência. Antes, aos moldes das regras gerais para a convocação de tal modalidade de reunião, elas poderiam ser convocadas a critério do presidente do colegiado ou a partir de requerimento de dois terços dos conselheiros, mas, em casos de urgência, elas

[73] Antes da reforma, havia sete CT especializadas: de Biodiversidade; de Controle Ambiental; de Florestas e Demais Formações Vegetacionais; de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos; de Gestão Territorial, Unidades de Conservação e Demais Áreas Protegidas; de Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; e de Assuntos Jurídicos. Com as alterações promovidas, elas foram reduzidas a duas CT, que tiveram que aglomerar diversos temas em um mesmo ambiente de debates técnicos, sendo uma responsável pelos temas de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental e a outra competente para tratar dos temas de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial.

passaram a poder ser realizadas somente a partir da convocação do presidente do colegiado, que era (e ainda é) um cargo ocupado necessariamente pelo Ministro do Meio Ambiente.

A publicidade das reuniões também foi restrita, uma vez que a presença de pessoas não conselheiras nas reuniões passou a ser condicionada à disponibilidade de espaço físico. Essa restrição foi preocupante no contexto das reformas ao relembrarmos que, ainda na primeira reunião de 2019, foi alterado o local da sua realização, sendo transferido de um auditório mais amplo para um espaço menor. Esses movimentos, somados, demonstram a ação deliberada de restrição da participação de outros interessados que não os conselheiros titulares.

A concentração de poder no Executivo também pôde ser observada com o preenchimento de cargos de direção por indicados do governo federal. A presidência das Câmaras Técnicas, que antes era conquistada por meio de processo eleitoral conduzido entre os seus integrantes, passou a ser ocupada por pessoa indicada pelo Ministro do Meio Ambiente, sujeita a referendo do Plenário. Já os coordenadores, vice-coordenadores e relatores dos Grupos de Trabalho (GT) - que são subcolegiados instituídos de acordo com demanda das Câmaras Técnicas, com a finalidade de debater matérias específicas -, que antes eram escolhidos pela Câmara Técnica de origem e deveriam ser de segmentos diferentes, passaram a se resumir ao cargo de relator, preenchido por indicação do presidente da Câmara Técnica - que, por sua vez, era indicado pelo Ministério do Meio Ambiente. Ou seja, diversos dos cargos de poder do colegiado passaram a ser centralizados em figuras designadas - direta ou indiretamente - pelo governo federal.

Reduzindo a capacidade de aprofundamento das pautas e debates pelos conselheiros, vários prazos para a execução de atividades e tempos de exposição foram reduzidos. Apesar de serem alterações que podem ser lidas à luz do argumento da eficiência, utilizado para a reforma do colegiado, elas também acabaram por limitar o tempo destinado à análise e à atuação dos conselheiros e da equipe técnica do colegiado, abrindo caminho para o açodamento dos seus trabalhos e para a sua sobrecarga.

Diversos quóruns também foram modificados. Aqui é relevante destacar que, como o número de conselheiros foi substancialmente alterado pelo Decreto Federal nº 9.806/2019, ainda que muitos dos quóruns tenham sido reduzidos em números absolutos, eles representaram um aumento proporcional dos conselheiros do colegiado necessários para a aprovação, rejeição ou tomada de ação. Além disso, a alteração dos quóruns, somada à alteração dos números de conselheiros e da proporção entre os setores, facilitou a movimentação unilateral do segmento do governo federal, já que todos os quóruns numéricos passaram a exigir pelo menos cinco

conselheiros para a tomada de determinadas medidas e o setor governamental federal passou a ter dez das vinte e três cadeiras do colegiado. Em contrapartida, a ação dos demais setores foi dificultada, já que os governos estaduais ficaram com apenas cinco conselheiros, a sociedade civil com quatro e os governos municipais e entidades empresariais com dois cada.

No campo dos quóruns, critérios de maioria também foram modificados em duas situações. A possibilidade de manifestação urgente do Conama sobre determinada matéria na mesma reunião em que foi apresentada poderia ocorrer em caso de aprovação do Plenário, pressupondo-se a necessidade apenas da maioria simples. Com a reforma, passou-se a requerer a anuência da maioria absoluta do Plenário, tornando mais difícil o procedimento. Por outro lado, as deliberações do Cipam ocorriam, anteriormente, por consenso ou, ao menos, pela maioria absoluta. O novo regimento interno, no entanto, passou a prever a tomada de decisão pela maioria simples. Sendo o Cipam o órgão responsável pela avaliação da admissibilidade e pertinência das propostas de resolução, o novo quórum facilitou o atravancamento de propostas indesejáveis e o andamento daquelas de interesse do governo ainda em sua fase inicial.

A abertura do colegiado a contribuições externas também foi restrita com a reforma do regimento interno. As consultas públicas, que antes podiam ser realizadas no âmbito das Câmaras Técnicas, foram extintas e a possibilidade de concessão de voz a uma pessoa presente nas reuniões das Câmaras Técnicas a pedido de qualquer conselheiro passou a ser restringida apenas a pedidos dos membros dos respectivos subcolegiados. No campo da tramitação dos processos, também foi retirada a previsão da oportunidade de manifestação de pessoa presente nas reuniões das Câmaras Técnicas para defender as contribuições apresentadas sobre determinada matéria. Referidos movimentos evidenciam, novamente, a tentativa de restrição dos espaços qualificados de diálogo para a construção das políticas públicas.

As regras sobre subcolegiados - compreendidos como espaços centrais para o desenvolvimento das atividades do Conama pelos entrevistados (OSÓRIO, 2023; PEREIRA, 2023) - também foram mobilizadas em prol da concentração de poder e da desestruturação do Conselho. A redução drástica do número de Câmaras Técnicas, mencionada anteriormente, gerou duas importantes implicações. Em primeiro lugar, observou-se a perda da expertise técnica de cada uma, já que foram aglutinados temas diversos em um mesmo espaço, dificultando a deliberação entre especialistas de cada matéria em debate (NYCZ, 2023). Além disso, com a redução dos subcolegiados fixos, foi extinta a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, que era responsável pela verificação da constitucionalidade, convencionalidade, legalidade e técnica legislativa das propostas de resolução. Com isso, referida análise jurídica

passou a ser centralizada na Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, sendo facultado aos conselheiros apenas encaminhar arrazoado jurídico para a análise do órgão governamental. Ou seja, foi afastada a análise jurídica coletiva que existia anteriormente e era realizada por todos os setores em conjunto. Com a nova conformação, apesar de todos poderem encaminhar seus arrazoados, a análise final passou a ser realizada unilateralmente pelo Ministério do Meio Ambiente.

O movimento de concentração de poder no âmbito dos subcolegiados também foi constatado com a alteração da competência para a instituição de Grupos de Trabalho, que antes era das Câmaras Técnicas e passou a ser concentrada nos seus presidentes - que eram indicados pelo Ministro do Meio Ambiente, conforme abordado anteriormente. O cargo de relatoria das propostas em trâmite nas Câmaras Técnicas, ao qual cabia acompanhar a matéria, elaborar pareceres e apresentá-los aos demais, também foi extinto, confirmando a concentração de poder nas mãos do presidente do subcolegiado.

Em relação à deturpação das finalidades do colegiado de proteção ambiental, a alteração dos requisitos para a apresentação de propostas - com a substituição da análise dos impactos e consequências esperados e setores potencialmente afetados pela análise de impacto regulatório, um novo instrumento criado pela Lei de Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874/2019), focado na análise da razoabilidade do impacto econômico da proposta - mostra a tendência e interesse daquele governo de analisar a pauta ambiental sob um viés essencialmente econômico.

Analisando as regras para a tramitação dos processos, também foram observadas reformas relevantes para a atuação social, com a restrição de instrumentos que podiam ser mobilizados como forma de resistência. O pedido de vista, que antes era submetido à aprovação do Plenário apenas em casos de tramitação em regime de urgência, passou a ser sempre sujeito à concordância da maioria dos conselheiros, criando um maior controle sobre a utilização do mecanismo. Além disso, o pedido de vista passou a ser vetado em casos de matérias tramitando em regime de urgência, assim como foi vedada a possibilidade de uma segunda requisição em caso de propostas que tivessem sofrido alterações substanciais - o que antes era possível. Tais modificações limitaram a possibilidade de utilização estratégica do pedido de vista pelos atores e de resistência diante de pautas antiambientais (OSÓRIO, 2023). Da mesma forma, a retirada das previsões que permitiam que qualquer conselheiro requisitasse ao Plenário o sobrestamento da tramitação de matéria por prazo determinado ou a extinção de processos em casos justificados também reprimiu algumas vias de resistência dos setores, principalmente da sociedade civil.

Por fim, duas previsões inauguradas com a reforma do regimento interno também foram responsáveis pela intensificação do processo de desmonte via Conama. Primeiramente, passou a ser possível a inclusão imediata em pauta, em regime de urgência, de atos do Conama que tivessem se tornado supervenientemente ilegais, inconstitucionais ou inconvencionais, bastando o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente sobre o tema e dispensada a oitiva dos subcolegiados. Com isso, facilitou-se o processo de revisão e cancelamento das normas do Conselho que já se encontravam vigentes há anos - o que, conforme veremos, inclusive deu ensejo a ações judiciais. Além disso, foi previsto o arquivamento de todas as propostas apresentadas na vigência do antigo regimento interno que ainda estivessem em tramitação e não tivessem passado pela aprovação de mérito das Câmaras Técnicas, sendo possível o desarquivamento apenas mediante o requerimento fundamentado de qualquer conselheiro, no prazo de sessenta dias. O dispositivo também representou uma ruptura com a ordem anteriormente vigente ao descartar, injustificadamente, propostas que haviam sido submetidas respeitando as regras de tramitação vigentes à época da sua apresentação.

Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pela Portaria MMA nº 630/2019		
Estratégia de alteração empregada	**Antes da reforma promovida pela Portaria MMA nº 630/2019**	**Depois da reforma promovida pela Portaria MMA nº 630/2019**
Competências	Edição de resoluções sobre diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões de proteção ambiental; a realização de estudos sobre projetos públicos ou privados; e a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público e de linhas de financiamento	Edição de resoluções sobre diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões de proteção ambiental; a realização de estudos sobre projetos públicos ou privados; a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público e de linhas de financiamento; e a integração ao SNUC de unidades de conservação estaduais e municipais com objetivos de manejo que não se enquadrassem aos das categorias da Lei Federal nº 9.985/2000
Número de conselheiros	Cipam composto por 2 conselheiros representantes de cada um dos segmentos do colegiado, indicados por seus pares CT compostas por 1 titular e 2 suplentes para cada cadeira	Cipam composto por 1 conselheiro representante de cada um dos segmentos do colegiado, indicado pelos conselheiros do Plenário CT compostas por 1 titular e 1 suplente para cada cadeira

	GT compostos por, no mínimo, 10 membros, sendo 2 de cada um dos segmentos do Plenário	GT compostos por, no máximo, 4 representantes de cada segmento do Plenário
Tempo de mandato	Mandato no Cipam de 2 anos Mandato nas CT de 2 anos Mandato da presidência da CT de 2 anos	Mandato no Cipam de 1 ano Mandato nas CT de 1 ano Mandato da vice-presidência da CT de 1 ano
Direitos dos conselheiros	Conselheiro suplente com direito à voz em todas as reuniões Garantia, aos conselheiros convidados, da participação em todas as instâncias do Conama e do exercício de todos os direitos dos demais conselheiros, salvo do direito ao voto	Conselheiro suplente com direito à voz apenas na ausência do titular Revogação da previsão anterior
Penalidades[74]	Perda do direito de voto por 6 meses e suspensão, por igual período, em caso de reincidência de ausência do titular e dos suplentes em 2 reuniões consecutivas do Plenário Suspensão para novo pedido de vista nas 2 reuniões subsequentes caso uma entidade peça vista de determinada matéria e não a reapresente no prazo regimental Exclusão da CT das entidades que não comparecerem a 2 reuniões consecutivas ou a 3 encontros em 1 ano	Perda do direito de voto apenas na reunião seguinte em caso de ausência do titular e do suplente em 2 reuniões consecutivas do Plenário Suspensão para novo pedido de vista apenas na reunião seguinte caso uma entidade peça vista de determinada matéria e não a reapresente no prazo regimental Suspensão, nas 2 reuniões subsequentes da CT, das entidades que não comparecerem a 2 reuniões consecutivas ou a 3 encontros em 1 ano
Regras aplicáveis às reuniões	Convocação mínima do Cipam duas vezes por ano Sem previsão específica sobre o formato das reuniões do Cipam Sem paralelo anterior	Exclusão da previsão de convocação mínima do Cipam Realização das reuniões do Cipam preferencialmente por videoconferência A presença de pessoas não

[74] Apesar de se observar a flexibilização das penalidades aplicáveis, se considerarmos a redução dos períodos de suspensão de direitos e a supressão de penas de exclusão, essas alterações não foram substanciais na prática, uma vez que os mandatos foram reduzidos a um ano para quase todos os conselheiros. Como consequência, em termos práticos, as penalidades mantiveram o afastamento dos conselheiros e entidades que incidissem nas condutas previstas no regimento.

		conselheiras em reuniões do Conama fica condicionada à disponibilidade de espaço físico
	Possibilidade de convocação de reunião extraordinária para a deliberação de matéria em regime de urgência pelas regras gerais	Possibilidade de convocação de reunião extraordinária para a deliberação de matéria em regime de urgência apenas a critério do presidente
Seleção dos cargos de direção	Eleição do presidente e vice-presidente das CT pelos seus integrantes	Indicação do presidente da CT pelo MMA, devendo ser referendada pelo Plenário, e eleição do vice-presidente pelos seus integrantes
	Em caso de vacância da presidência do CT, o novo presidente deve ser eleito na reunião seguinte	Em caso de vacância da presidência do CT, o novo presidente será indicado pelo Ministro de Meio Ambiente, sem prazo definido
	Coordenadores, vice-coordenadores e relatores dos GT escolhidos pelas CT que os instituíram, sendo que os coordenadores e vice-coordenadores devem ser de segmentos diferentes	Relatores indicados pelos presidentes das CT
Prazos	Disponibilização das pautas e documentos das reuniões ordinárias e extraordinárias com antecedência mínima de 15 dias	Disponibilização das pautas e documentos das reuniões ordinárias e extraordinárias com antecedência mínima de 10 dias
	Prazo de 30 dias para a manifestação dos órgãos do MMA, entidades vinculadas e outras instituições sobre proposta da resolução e recomendação	Prazo de 20 dias para a manifestação dos órgãos do MMA, entidades vinculadas e outras instituições sobre proposta da resolução e recomendação
	Prazo de 45 dias para o Ibama apresentar a sua análise preliminar sobre proposta de deliberação acerca de normas e padrões ambientais	Prazo de 30 dias para o Ibama apresentar a sua análise preliminar sobre proposta de deliberação acerca de normas e padrões ambientais
	Necessidade de encaminhamento de proposta de moção com pelo menos 18 dias de antecedência da reunião plenária	Necessidade de encaminhamento de proposta de moção com pelo menos 12 dias de antecedência da reunião plenária
	Devolução da matéria sobre a qual foi pedida vista, com parecer escrito, no prazo de 30 dias, prorrogáveis por mais 15	Devolução da matéria sobre a qual foi pedida a vista, com parecer escrito, no prazo de 15 dias, que apenas poderão ser prorrogados, por igual período, com a autorização da maioria absoluta do colegiado na mesma reunião em que foi aprovado o pedido de vista

	Publicação do parecer decorrente do pedido de vista no site do Conama no prazo de 5 dias úteis Prazo máximo de 40 dias para a publicação ou encaminhamento dos atos aprovados pelo Plenário Disponibilização dos documentos do Cipam com antecedência mínima de 15 dias Convocação das reuniões das CT, acompanhada dos documentos para a deliberação, com pelo menos 15 dias de antecedência Disponibilização dos documentos resultantes das reuniões das CT no máximo após 10 dias da reunião Prazo de 10 dias da reunião para o coordenador encaminhar os materiais que suportaram a discussão e os resumos do encontro GT devem ser instalados até 90 dias depois da sua instituição Os relatórios finais dos GT devem ser encaminhados à CT sem prazo regimental	Publicação do parecer decorrente do pedido de vista no site do Conama no prazo de 3 dias úteis Prazo máximo de 30 dias para a publicação ou encaminhamento dos atos aprovados pelo Plenário Disponibilização dos documentos do Cipam com antecedência mínima de 10 dias Convocação das reuniões das CT, acompanhada dos documentos para a deliberação, com pelo menos 10 dias de antecedência Disponibilização dos documentos resultantes das reuniões das CT no máximo após 7 dias da reunião Prazo de 7 dias da reunião para o coordenador encaminhar os materiais que suportaram a discussão e os resumos do encontro GT devem ser instalados até 30 dias depois da sua instituição Os relatórios finais dos GT devem ser encaminhados à CT até 10 dias após o encerramento das suas atividades
Tempo de exposição	Exposição de informes no final das reuniões plenárias, por iniciativa do presidente, do Plenário ou do Cipam, em até 15 minutos Apresentação das matérias das CT no Plenário no prazo de 20 minutos Possibilidade de declaração de voto sem tempo máximo de exposição	Exposição de informes no final das reuniões plenárias, por iniciativa do presidente, do Plenário ou do Cipam, em até 10 minutos Apresentação das matérias das CT no Plenário no prazo de 15 minutos Possibilidade de declaração de voto em até 3 minutos
Quóruns	Exclusão das entidades sem direito a voto e daquelas com o direito suspenso para o cálculo do quórum Possibilidade de revisão da decisão do Cipam de não admissão de determinada proposta de resolução com a interposição de recurso por pelo menos 11 conselheiros	Exclusão apenas das entidades sem direito a voto para o cálculo do quórum Possibilidade de revisão da decisão do Cipam de não admissão de determinada proposta de resolução com a interposição de recurso por pelo menos 6 conselheiros

	Necessidade de subscrição das propostas de moção por pelo menos 8 conselheiros Necessidade de 8 conselheiros para a requisição do regime de urgência Em caso de reconhecimento, pelo Plenário, de necessidade de manifestação urgente do Conama sobre determinada matéria, ela poderá ser deliberada na mesma reunião que apresentada Possibilidade de requisição de votação nominal a partir da solicitação de pelo menos 8 conselheiros Deliberação do Cipam por consenso ou, alternativamente, por maioria absoluta	Necessidade de subscrição das propostas de moção por pelo menos 5 conselheiros Necessidade de 5 conselheiros para a requisição do regime de urgência Em caso de reconhecimento, pela maioria absoluta do Plenário, de necessidade de manifestação urgente do Conama sobre determinada matéria, ela poderá ser deliberada na mesma reunião que apresentada Possibilidade de requisição de votação nominal a partir da solicitação de pelo menos 6 conselheiros Deliberação do Cipam por maioria simples
Contribuições externas	Possibilidade de realização de consultas públicas no âmbito das CT Possibilidade de concessão de direito à voz a pessoa presente nas reuniões da CT a pedido de um conselheiro	Extinção das previsões que possibilitavam a realização de consultas públicas no âmbito das CT Possibilidade de concessão de direito à voz a pessoa presente nas reuniões da CT a pedido de um membro da CT
Carga de trabalho	Sem paralelo anterior	O coordenador do GA deverá encaminhar um resumo da reunião até 7 dias após a sua realização
Regras sobre subcolegiados	Existência de 7 CT: de Biodiversidade; de Controle Ambiental; de Florestas e Demais Formações Vegetacionais; de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos; de Gestão Territorial, Unidades de Conservação e Demais Áreas Protegidas; de Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; e de Assuntos Jurídicos Análise jurídica realizada pela CT de Assuntos Jurídicos após a finalização dos trabalhos pela CT temática competente	Existência de 2 CT: de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental; e de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial Prazo de 10 dias para a apresentação de arrazoado jurídico pelos conselheiros sobre matéria finalizada na CT temática competente, com encaminhamento posterior à Consultoria Jurídica do MMA para a apreciação em 20 dias

	Possibilidade de análise e deliberação conjuntas entre CT em caso de matéria pertinente a ambas	Possibilidade de análise e deliberação por outra CT que não a originária em caso de matéria pertinente, não havendo previsão da análise e deliberação conjuntas, apenas individual
	Competência das CT para instituir GT	Competência do presidente das CT para instituir GT
	Trabalhos nos GT organizados por coordenadores, vice-coordenadores e relatores	Trabalhos nos GT organizados somente por relatores
	Duração dos GT de até 1 ano, podendo haver a sua prorrogação	Duração dos GT de até 90 dias, podendo haver a sua prorrogação
	Necessidade de comunicação da criação de GT a todos os conselheiros, cabendo-lhes entrar em contato com as suas representações para a indicação dos membros que devem compor o subcolegiado	Revogação da previsão anterior
Procedimentos para a submissão das propostas	A justificativa de proposta de resolução deve ser acompanhada, entre outros aspectos, dos impactos e consequências esperados e setores afetados pela aprovação da matéria	A justificativa de proposta de resolução não precisa mais ser acompanhada dos impactos e consequências esperados e setores afetados, mas, sim, pela análise de impacto regulatório
Relatoria	Designação de um relator para cada matéria em trâmite nas CT, responsável pelo seu acompanhamento, pela elaboração do parecer a ser apreciado pela CT e pela apresentação da matéria aos demais	Extinção do cargo de relator
Regras para a tramitação	Inclusão da matéria em regime de urgência em pauta após parecer das CT	Inclusão da matéria em regime de urgência em pauta após parecer das CT e análise prévia da Consultoria Jurídica do MMA
	Previsão sem paralelo anterior	Possibilidade de inclusão imediata, em regime de urgência, de pauta referente a atos do Conama que se tornaram supervenientemente ilegais, inconstitucionais ou inconvencionais mediante apenas o parecer da Consultoria Jurídica do MMA e sem a oitiva dos subcolegiados

	Possibilidade de requisição de retirada de pauta pelo proponente da matéria ou pelo presidente da CT de origem	Possibilidade de requisição de retirada de pauta por qualquer conselheiro
	Submissão de pedido de vista ao Plenário apenas em casos de tramitação em regime de urgência	Submissão de pedido de vista ao Plenário em todos os casos
	Possibilidade de concessão de pedido de vista em casos de regime de urgência, mediante autorização do Plenário	Vedação ao pedido de vista em casos de regime de urgência
	Possibilidade de o Plenário conceder o sobrestamento da tramitação de matéria por prazo determinado ou a extinção de processos em casos justificados, a partir de solicitação de qualquer conselheiro	Revogação da previsão anterior
	Possibilidade de concessão de um novo pedido de vista, mesmo em caso de vista, anterior quando houver significativas alterações de conteúdo	Revogação da previsão anterior
	Na apreciação de matérias na CT, será oportunizada a manifestação de pessoa presente na reunião, para a defesa das contribuições	Revogação da previsão anterior
	Sem paralelo anterior	Arquivamento de todas as proposições apresentadas na vigência do antigo Regimento Interno que ainda estão em tramitação e que ainda não foram aprovadas nas CT de mérito, sendo possível o desarquivamento apenas mediante requerimento fundamentado de qualquer conselheiro no prazo de 60 dias

Quadro 5: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pela Portaria MMA nº 630/2019

Fonte: Elaboração própria

É possível observar, diante de todas as alterações promovidas, que a reforma do regimento interno aprofundou o movimento iniciado com a edição do Decreto Federal nº

9.806/2019, promovendo a concentração de poder no setor do governo federal e a redução da capacidade de articulação e ação da sociedade civil.

Pelos meses seguintes, o Conama continuou a funcionar com base nos novos dispositivos, sendo alvo de sucessivas críticas internas e, principalmente, externas, conforme veremos em seguida. Nesse período, resoluções foram debatidas e aprovadas nas Câmaras Técnicas e no Plenário, sendo acusadas de reduzir a proteção ambiental e desmontar as políticas existentes. Em meados de 2021, chegou ao Plenário uma proposta de Resolução que buscava alterar a Resolução Conama nº 292/2002, responsável por tratar do cadastramento e recadastramento de entidades ambientalistas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (Cnea) - requisito necessário para a participação no sorteio para as vagas da sociedade civil, como havia determinado o Decreto Federal nº 9.806/2019.

De fato, a revisão do Cnea era considerada necessária por diversos dos antigos conselheiros devido à sua desatualização e à importância do Cadastro para realizar o controle de quais organizações poderiam efetivamente ser consideradas entidades ambientalistas para os fins do Cnea. Essa seleção era relevante na medida em que, a partir dela, eram realizados processos seletivos para a participação no Conama e em outros colegiados, como era o caso do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - que, apesar de ter tido a participação social afastada durante o governo Bolsonaro, contava com representantes inscritos no Cnea até 2020, que voltaram a ser incluídos em 2023, conforme disposições dos Decretos Federais nº 3.524/2000, 10.224/2020 e 11.372/2023. Todavia, tal necessidade de atualização foi instrumentalizada para desestruturar ainda mais a sociedade civil e a sua capacidade de autogestão (BECKER, 2023; ENTREVISTADO D, 2023; OSÓRIO, 2023; PEREIRA, 2023).

Na 136ª Reunião Ordinária do Conama, realizada em agosto de 2021, a proposta de alteração da Resolução Conama nº 292/2002, apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente, foi colocada em pauta, gerando diversos debates. A representante do Ministério Público Federal destacou que a matéria não deveria ser debatida por um colegiado que provavelmente teria reconhecida a inconstitucionalidade da sua composição[75]. Posteriormente, um dos conselheiros das entidades ambientalistas pediu a retirada de pauta da matéria. A Diretora do Departamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente, em resposta, afirmou que era de interesse das próprias entidades ambientalistas a aprovação da matéria, já que o Cnea se encontrava paralisado, sem poder admitir novas entidades no Cadastro, desde a edição do Decreto Federal nº 9.759/2019 -

[75] Conforme veremos adiante, já havia sido iniciado, à época, o julgamento da ADPF 623, que tratava da inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 9.806/2019, e quatro ministros já haviam se posicionado favoravelmente à declaração da inconstitucionalidade.

o primeiro decreto do governo federal que promoveu a extinção em massa dos colegiados vinculados à Administração Pública federal, inclusive da comissão que gerenciava o Cadastro (BRASIL, 2021a).

Após sucessivos discursos das entidades ambientalistas e do Ministério Público Federal - que inclusive destacaram que a matéria não tramitou nos subcolegiados do Conama e foi apresentada diretamente ao Plenário pelo governo federal -, a matéria foi retirada de pauta em apertada votação, com onze votos favoráveis à retirada de pauta, dez contrários e uma abstenção. Ao tentarem criar um Grupo Assessor para debater a matéria, foram fortemente desencorajados por representantes do governo federal, que estimularam que os debates ocorressem fora do âmbito do Conama, com a apresentação de um parecer na reunião seguinte (BRASIL, 2021a).

Na reunião ordinária seguinte, ocorrida em dezembro de 2021, a matéria voltou à pauta com o parecer das entidades ambientalistas. Elas destacaram, no Plenário, que entendiam que a proposta era prejudicial à sociedade civil, restringindo ainda mais a sua participação no colegiado e aumentando a sua carga de trabalho. Pediram expressamente ao colegiado a rejeição da proposta apresentada. Novamente, representantes do governo federal defenderam a proposta, afirmando que ela era benéfica para a sociedade civil. Em mais uma tentativa de frear o processo, um dos representantes das entidades ambientalistas pediu vista da matéria. Em consonância com o novo regimento interno, o pedido foi submetido à apreciação do Plenário e houve o empate, com nove votos favoráveis ao pedido de vista e nove contrários. Com isso, o Secretário Executivo do Meio Ambiente, que presidia a reunião, proferiu o voto de qualidade, rejeitando o pedido de vista. Passando, enfim, à deliberação da matéria, a proposta original do Ministério do Meio Ambiente foi aprovada com onze votos favoráveis e oito contrários, resultando na Resolução Conama nº 502/2021. Além das entidades ambientalistas, votaram contrariamente à proposta os representantes dos governos estaduais (BRASIL, 2021c).

As alterações levadas a cabo com a aprovação da resolução não promoviam reformas diretas no colegiado, mas causaram repercussões indiretas, já que o registro no Cnea era um requisito para a participação no sorteio que definia os participantes da sociedade civil no colegiado e os trabalhos necessários para tal cadastramento eram realizados pelos representantes do setor no Conama. Apesar de a resolução ter causado impactos a outro colegiado - a Comissão do Cnea -, passando por diversas das estratégias listadas no Quadro 2 em relação a tal Comissão, as modificações por ela propostas são analisadas à luz das repercussões indiretas para o Conama, foco do presente estudo. Diante de tal recorte, foram

constatados efeitos em relação à sua composição e às suas regras de funcionamento, detalhados no Quadro 6.

Em primeiro lugar, a reforma do Cnea gerou implicações para a representação da sociedade civil no Conama. Isso porque a resolução aprovada alterou profundamente a dinâmica do registro de entidades ambientalistas no Cadastro necessário para participarem do sorteio de representantes do setor da sociedade civil, o que ocorreu por meio da modificação da forma de funcionamento da Comissão do Cnea, com a concentração de poder nas mãos do governo federal em detrimento das capacidades de auto-organização e autogestão da sociedade civil, e dos requisitos para o cadastramento. Como consequência, houve repercussões diretas sobre quais entidades eram cadastradas e poderiam, portanto, concorrer às vagas do colegiado.

Entre as alterações mais impactantes, destaca-se que a Comissão, que era permanente antes da sua extinção pelo Decreto Federal nº 9.759/2019, passou a ter um prazo de funcionamento de um ano, que poderia ser renovado mediante autorização do Ministro do Meio Ambiente. Essa efemeridade do Cnea criou um sistema submisso à vontade do governo federal, que poderia não renovar o prazo de funcionamento do colegiado e, assim, paralisar os processos de cadastramento, recadastramento e descadastramento das entidades e, portanto, a atualização do registro das entidades ambientalistas, com repercussões diretas para o processo seletivo do Conama.

Além disso, os responsáveis pelas atividades da Comissão do Cnea também foram alterados devido à reforma promovida pelo Decreto Federal nº 9.806/2019, com prejuízos aos processos do Cnea e, consequentemente, à representação da sociedade civil no Conama. Ocorre que, antes da reforma do decreto de 2019, havia onze entidades ambientalistas eleitas no Conama, sendo duas de cada região geográfica do país e uma de âmbito nacional. Seis delas eram selecionadas pelos seus pares para atuar como titulares da Comissão do Cnea e as demais se mantinham como suplentes. Após a reforma, passou a haver apenas um total de quatro entidades ambientalistas sorteadas no Plenário do Conama, de forma que todas as referidas organizações passaram a integrar a Comissão do Cnea, sem a possibilidade de eleição dos representantes, evidenciando um duplo movimento de restrição dos âmbitos de autodeterminação da sociedade civil e de controle sobre as suas próprias representações no colegiado. Essas novas representações não eleitas - nem para o Conama, nem para a Comissão do Cnea - passaram a ser as encarregadas da avaliação do cadastro de todas as entidades ambientalistas do país e, por conseguinte, das organizações que poderiam participar dos processos de seleção para o Conama.

Houve também a modificação do que se entendia por entidade ambientalista para os fins do Cnea, uma vez que passou a ser obrigatória a apresentação de documentos com declaração de corpo técnico com experiência na área de biodiversidade, áreas protegidas, florestas, educação ambiental, controle e qualidade ambiental ou gestão territorial e com a comprovação de experiência em projetos e pesquisas socioambientais em pelo menos um bioma. Foi alterado, igualmente, o requisito referente ao prazo mínimo de existência da entidade para o seu cadastramento. Antes, ela deveria existir há pelo menos um ano para poder se cadastrar, mas o prazo foi ampliado para a existência mínima de dois anos para a realização do cadastro. Com essas alterações, diversas entidades que antes eram contempladas como entidades ambientalistas e poderiam se cadastrar no Cnea e, portanto, participar do processo seletivo do Conama, foram afastadas.

A resolução também fragilizou o processo de descadastramento de entidades. Após a apresentação da proposta de descadastramento pela Comissão, foi reduzido o prazo para a apresentação de defesa e afastada a necessidade de reunião para a deliberação sobre a desvinculação da organização, com a sua notificação e sendo-lhe facultada a participação, havendo o descadastramento automático após o transcurso do prazo sem resposta da entidade. Esse novo procedimento debilitou as garantias antes conferidas às entidades ambientalistas nos processos de descadastramento, facilitando a sua exclusão do sistema e, consequentemente, dos processos seletivos dele decorrentes.

A concentração de poder no governo federal em relação ao funcionamento da Comissão do Cnea também pôde ser observada com a alteração da disposição que previa que, em casos de omissão da norma, haveria a deliberação pela Comissão do Cnea - ou seja, pelas entidades ambientalistas então eleitas para ocupar os cargos da Comissão. Com a reforma, os casos omissos passaram a ser deliberados pela Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente, restringindo as prerrogativas de autogestão da sociedade civil.

Todas essas reformas também causaram implicações no campo das regras de funcionamento do Conama, uma vez que promoveram o aumento da carga de trabalho dos conselheiros da sociedade civil. Conforme abordado, as atividades do Cnea, que até então eram divididas entre seis titulares, que representavam apenas uma parcela dos conselheiros das entidades ambientalistas do Conama e uma porcentagem ainda menor de todo o setor da sociedade civil do Conselho, passaram a ser exercidas por apenas quatro titulares, que, por sua vez, representavam a totalidade da sociedade civil no Conama. Na ausência de outros conselheiros do setor no Conama, as suplências também passaram a ser indicadas pelos

representantes das entidades ambientalistas, ao invés de ocupadas pelos demais representantes do setor no colegiado ambiental. Com isso, a carga de trabalho, que antes era dividida entre mais conselheiros (seis) e que não representavam a totalidade do setor da sociedade civil no Conama, passou a ser suportada por apenas quatro entidades, detentoras de todos os mandatos da sociedade civil no Conselho. Assim, a Comissão passou a onerar todas as entidades ambientalistas presentes no Conama com as suas atividades.

Essa problemática da carga de trabalho foi acentuada diante de uma outra alteração, que determinou que as entidades deveriam realizar seu recadastramento anualmente, sempre entre janeiro e abril. Ou seja, as poucas entidades responsáveis pelo Cnea passaram a ter que rever anualmente todos os cadastros, recebendo uma carga de trabalho muito maior, para além da carga que já tinham por conta dos seus mandatos no Conama.

Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pela Resolução Conama nº 502/2021		
Estratégia de alteração empregada	**Antes da reforma promovida pela Resolução Conama nº 502/2021**	**Depois da reforma promovida pela Resolução Conama nº 502/2021**
Representações dos setores	Comissão sem prazo de funcionamento	Prazo de funcionamento da Comissão do Cnea de um ano, sendo passível de renovação por ato do Ministro do Meio Ambiente
	Composição da Comissão do Cnea por meio de eleição	Composição da Comissão do Cnea por todos os representantes de entidades ambientalistas do Conama
	Sem previsão sobre a modalidade das reuniões	Realização das reuniões por videoconferência, salvo em caso de coincidência com as reuniões Plenárias do Conama, quando podem ocorrer presencialmente
	Necessidade de apresentação de diversos documentos pelas entidades que buscam o cadastramento ou recadastramento, inclusive atestado ou declaração de que ela está em pleno e regular funcionamento, fornecido por autoridade judiciária, membro do Ministério Público ou por três entidades ambientalistas da sua região	Necessidade de apresentação de diversos documentos pelas entidades que buscam o cadastramento ou recadastramento, sendo retirada a obrigatoriedade de apresentação do documento responsável por atestar o regular funcionamento e incluída a declaração de Corpo Técnico com experiência nas áreas de biodiversidade, áreas protegidas, florestas, educação ambiental, controle e qualidade ambiental ou gestão

		territorial e documento que comprove experiência em projetos e pesquisas socioambientais em pelo menos um bioma
	Necessidade de existência da entidade por um ano para o seu cadastramento	Necessidade de existência da entidade por dois anos para o seu cadastramento
	Sem previsão do dever de atualização de documentos e informações	Dever de atualização dos documentos e informações de cadastro vigente, sob pena de descadastramento
	Penalidade de descadastramento das entidades que não atualizarem os documentos referentes aos seus estatutos, escrituras, atas de eleições e inscrição no CNPJ	Penalidade de descadastramento das entidades que não atualizarem os documentos referentes aos seus estatutos, escrituras, atas de eleições inscrição no CNPJ e relatório das atividades do último ano
	Propostas de descadastramento enviadas diretamente da Comissão para a entidade	Propostas de descadastramento enviadas da Comissão para a Secretaria Executiva do MMA e, então, para a entidade
	Prazo de 60 dias da notificação da proposta de descadastramento para a defesa da entidade	Prazo de 30 dias da notificação da proposta de descadastramento para a defesa da entidade
	Realização de reunião, com envio de convite à entidade sujeita ao descadastramento com pelo menos 10 dias de antecedência, para a deliberação sobre a exclusão do cadastro	Descadastramento automático da entidade em caso de transcurso do prazo sem a apresentação de defesa pela entidade
	Possibilidade de novo cadastro, após o descadastramento, depois de dois anos	Possibilidade de novo cadastro, após o descadastramento, depois de um ano, mas apenas no período de janeiro a abril
	Decisão de casos omissos pela Comissão do Cnea	Decisão de casos omissos pela Secretaria Executiva do MMA
Carga de trabalho	Trabalho da Comissão dividido entre um conselheiro representante de entidades ambientalistas de cada região do país e um representante das entidades de âmbito nacional	Trabalho da Comissão dividido entre os quatro conselheiros representantes das entidades ambientalistas de âmbito nacional com cadeira no Conama
	Suplência exercida pelos conselheiros de entidades ambientalistas que não estavam no	Suplência exercida por indicados dos conselheiros representantes das entidades ambientalistas

	Cnea Sem previsão de recadastramento	Necessidade de recadastramento anual das entidades, necessariamente entre janeiro e abril

Quadro 6: Estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas empregadas pela Resolução Conama nº 502/2021

Fonte: Elaboração própria

As novas dinâmicas impostas pela Resolução Conama nº 502/2021 aprofundaram os vícios representativos que haviam sido iniciados com a edição do Decreto Federal nº 9.806/2019 e radicalizados com a publicação da Portaria MMA nº 630/2019. Elas prejudicaram ainda mais a autodeterminação e auto-organização do setor da sociedade civil no colegiado. Além disso, acirraram o processo de concentração de poder em figuras do governo federal. Com isso, conforme veremos adiante, a Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, determinou a suspensão da eficácia do Decreto Federal nº 9.806/2019 e, consequentemente, das reuniões do colegiado após a aprovação da resolução.

Após a suspensão das atividades do Conama por decisão do STF, o governo federal editou o Decreto Federal nº 11.018/2022, buscando corrigir algumas das distorções promovidas pelo decreto de 2019 - mas mantendo outras. No entanto, não foram marcadas novas reuniões e o colegiado continuou paralisado até o início de 2023, quando o novo governo alterou novamente o decreto responsável por dispor sobre o Conama, restaurando grande parte das previsões vigentes antes da reforma de 2019, e retomou as suas atividades.

Esse processo de sucessivo desmonte do Conama, da participação social promovida por meio das suas atividades e, consequentemente, da política ambiental brasileira por meio de instrumentos legais, mostra como governos autoritários mobilizam o aparato normativo, de forma incremental, progressiva e cumulativa, em prol da concentração de poder e do atingimento dos seus objetivos. Diante disso, resta o questionamento sobre como as organizações da sociedade civil responderam a tais movimentos dentro e fora do colegiado.

3. Repercussões da alteração do desenho institucional do Conama para a atuação da sociedade civil

Segundo a literatura sobre repertórios de interação entre Estado e sociedade, a modificação do cenário de oportunidades políticas é capaz de promover reflexos nas formas de mobilização da sociedade civil. Partindo de tal compreensão, busca-se entender se as sucessivas reformas do Conama geraram alterações nos padrões de comportamento da sociedade civil dentro e fora do colegiado, assim como nos repertórios de interação mobilizados pelas entidades.

Para reconhecer eventuais flutuações, partimos de três unidades de análise: o comportamento dos representantes da sociedade civil perante os demais conselheiros, especialmente governamentais; as propostas apresentadas pelo setor no colegiado; e as arenas de mobilização acionadas.

Em um primeiro momento, busca-se analisar os impactos da reforma para a atuação das organizações representantes da sociedade civil dentro do Conama. Três análises são empreendidas: sobre a propositividade da sociedade civil no colegiado ao longo dos anos, com o objetivo de constatar eventuais variações no padrão de atuação do setor; sobre a receptividade das suas propostas pelos outros setores do Conselho, em busca da compreensão sobre eventuais alterações nas relações entre os segmentos representativos de interesses; e sobre o perfil dos seus discursos no colegiado antes e depois da reforma, a fim de observar se houve modificação do padrão de posicionamento dos representantes da sociedade civil no colegiado e dos âmbitos nos quais os discursos foram proferidos.

Já em um segundo momento, analisam-se as repercussões da reforma para a atuação da sociedade civil para além das fronteiras do colegiado a partir das narrativas apresentadas pelos conselheiros entrevistados e dos processos e representações judiciais no âmbito das competências do Supremo Tribunal Federal originados das reformas promovidas no Conama e das suas deliberações subsequentes.

A partir de tais desdobramentos, pretende-se compreender como, no caso do Conama, as reformas normativas promovidas com vistas a reduzir a participação social e concentrar o poder no governo federal geraram repercussões à atuação da sociedade civil: se as organizações insistiram na sua participação, se elas migraram para outros espaços ou se abandonaram os processos de interferência nas políticas públicas ambientais vinculadas ao colegiado.

3.1. Impactos para a atuação do setor da sociedade civil dentro dos limites do colegiado

A atuação por meio de instituições participativas configura-se, tradicionalmente, como um dos possíveis repertórios de interação entre Estado e sociedade. No entanto, conforme abordado anteriormente, entende-se que a participação em tais espaços não necessariamente representa uma forma única de posicionamento e manifestação das entidades que aceitam participar das suas deliberações. Assim, sabendo-se que continuou a existir algum grau de participação social no Conama após as reformas inauguradas em 2019 - ainda que reduzido, conforme descrito -, busca-se compreender se houve alteração da forma de participação do setor dentro do colegiado.

Para tal análise, é preciso destacar, mais uma vez, que o perfil das organizações presentes no Conama antes e depois da reforma se alterou. Primeiramente, diversos interesses deixaram de ser representados com as modificações, restando apenas um número reduzido de entidades ambientalistas de âmbito nacional.

Em segundo lugar, como antes havia eleições para selecionar os participantes, concorriam e ganhavam a disputa apenas entidades que os eleitores entendiam que tinham capacidade para participar do Conama e que eram vistas como efetivamente aptas a exercer as atividades do colegiado e a defender os interesses do setor por seus pares. Com a dinâmica antiga, foram mantidas, ao longo dos anos, organizações que conheciam o Conama e os seus meandros e que tinham experiência de anos no colegiado (BECKER, 2023; GALVÃO, 2023; NYCZ, 2023; PACHECO, 2023). Em contrapartida, com as reformas promovidas, as entidades que passaram a integrar o colegiado não eram concebidas como verdadeiras representantes dos interesses do setor, não possuíam uma variedade de expertises que cobrisse as pautas do Conselho, não necessariamente mantinham relações com outras organizações de ponta que as concebiam como suas representantes e, de forma geral, não tinham experiência em participar do Conama - salvo duas exceções, de um conselheiro que havia atuado por outras organizações no colegiado e representou uma das entidades sorteadas entre 2019 e 2020 e de outro que havia representado a mesma organização sorteada em 2021 em meados da década de 2000 (BELO, 2023; BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO D; OSÓRIO, 2023; PEREIRA, 2023; SILVA, 2023).

Apesar de ter sido realizada uma forte campanha que pregava a não aceitação do preenchimento das cadeiras do Conselho pelas entidades sorteadas após a reforma, conforme veremos adiante, algumas organizações aceitaram o convite. No entanto, elas não o fizeram por

entenderem que a reforma era legítima, mas, sim, por compreenderam que era importante que alguma voz da sociedade civil fosse mantida no colegiado, garantindo-se a presença de entidades com interesses verdadeiramente ambientais (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; NETO, 2023). Referida perspectiva, além de ter surgido nas entrevistas, foi destacada por uma das representantes do setor na 133ª Reunião Ordinária, ocorrida em setembro de 2019:

> É com imenso senso de responsabilidade que a Associação Rare do Brasil vem comunicar que aceitamos participar do CONAMA. Gostaríamos de compartilhar com todos desse Fórum, inclusive com parceiros de diferentes organizações do nosso posicionamento sobre a aceitação desse desafio, contudo para a Rare participar do CONAMA, nesse momento não legitima o Decreto 9.806, do dia 28 de maio de 2019, tampouco o processo realizado por meio do sorteio no último dia 6 de setembro. Aceitamos o desafio, pois acreditamos que o CONAMA é um espaço fundamental de vigilância, discussão e tomada de decisão, tendo em vista da abrangência de assuntos tratados no CONAMA, bem como a necessidade urgente de representatividade da Sociedade Civil, nos colocamos disponíveis para atuar como interlocutora das diversas organizações sociais ambientalistas do nosso Brasil. (BRASIL, 2019d, p. 2)

Além da alteração do perfil das organizações presentes no Conama, as reformas também representaram uma série de novas dificuldades para o posicionamento do setor no colegiado. Conforme destacado de forma praticamente unânime nas entrevistas, a concepção disseminada entre os antigos conselheiros era de que a reforma havia sido promovida com o propósito de dificultar a ação da sociedade civil - não apenas com a retirada das eleições e representações, mas também com a redução dos mandatos e com a deturpação geral do funcionamento do colegiado - e, pelo tempo que perdurou, foi bem-sucedida no referido sentido (BECKER, 2023; BELO, 2023; BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO A; ENTREVISTADO D; ENTREVISTADO F; GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; HORING, 2023; IRIGARAY, 2023; NETO, 2023; NYCZ, 2023; OSÓRIO, 2023; PACHECO, 2023; PEREIRA, 2023; SILVA, 2023). Apesar do enfoque conferido às representações do setor após a reforma, uma das conselheiras que atuou entre 2019 e 2020 destacou que o colegiado havia sido desvirtuado como um todo, de forma que acreditava que, mesmo com eleições, a sociedade civil ainda seria "trucidada" naquele espaço reformado (GALVÃO, 2023).

Verificou-se, portanto, a modificação estrutural da participação da sociedade civil no colegiado, com a exclusão de uma série de atores e a inclusão de outros, assim como com a alteração expressiva da possibilidade de efetiva incidência dos novos representantes diante das novas relações estabelecidas a partir do panorama inédito decorrente da reforma. Três marcadores são analisados, partindo da modificação de atores, dinâmicas e relações

intersetoriais: a propositividade dos representantes da sociedade civil, a receptividade dos demais setores às suas propostas e o padrão dos seus discursos antes e depois da reforma.

Primeiramente, é realizada a análise da propositividade do setor da sociedade civil antes e depois das reformas, assim como da receptividade dos demais setores às proposições apresentadas pelas organizações sociais. Para verificar se houve alguma alteração em tais padrões, foram utilizados os documentos dos trinta e sete processos de propostas normativas iniciados no período analisado, com o objetivo de analisar se houve a flutuação do número de proposições apresentadas e da proporção das sugestões aprovadas e rejeitadas. Buscando também investigar a atuação da sociedade civil em comparação com os demais setores, a análise se debruçou sobre a totalidade dos trinta e sete processos, e não apenas sobre aqueles iniciados pelo segmento de interesse, entendendo que as propostas são mais adequadamente compreendidas quando realizamos a investigação comparativa da atuação dos setores, observando os desequilíbrios e reequilíbrios eventualmente promovidos a partir das alterações no colegiado.

No que diz respeito à propositividade do setor, foi possível observar uma diferença relevante entre o número de proposições antes e depois da reforma - seja em números brutos, seja proporcionalmente. No período anterior, o setor da sociedade civil apresentou um total de sete propostas, correspondentes a 30,4% de todas as proposições, enquanto, no período posterior, submeteu apenas uma sugestão ao Plenário, referente a 7,1% dos processos iniciados.

	Propostas totais pré-reforma	**Propostas totais pós-reforma**
Governo federal	~ 52,2% (12)	~ 35,7% (5)
Governos estaduais	~ 8,7% (2)	~ 7,1% (1)
Governos municipais	0% (0)	0% (0)
Sociedade civil	~ 30,4% (7)	~ 7,1% (1)
Entidades empresariais	~ 4,3% (1)	50% (7)
Conselheiros sem direito a voto	~ 4,3% (1)	0% (0)

Quadro 7: Propostas por setor antes e depois da reforma do Conama

Fonte: Elaboração própria

Em um primeiro momento, tal decréscimo parece indicar um relevante achado de pesquisa relacionado à redução da propositividade do setor. No entanto, se olharmos para os dados com mais atenção, eles não necessariamente indicam uma mutação substancial da atuação do setor como um todo. Isso porque seis das sete propostas da sociedade civil no período pré-reforma foram apresentadas por uma mesma organização, a Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (Renctas)[76], o que indica mais uma característica individual da entidade do que uma tendência geral do setor.

Além disso, das seis propostas apresentadas pela Renctas, apenas duas foram, efetivamente, objeto de deliberação do Plenário, já que todas as outras quatro foram arquivadas antes da sua discussão e votação. Tais arquivamentos se deram por motivos diversos: um a pedido da própria entidade, após a apresentação de argumentos na respectiva Câmara Técnica sobre o fato de a matéria já ser objeto de diversos outros programas (processo Conama nº 02000.207282/2017-56); um em decorrência de parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente sobre o não atendimento ao princípio da precaução (processo Conama nº 02000.207364/2017-09); um devido à existência de proposta preexistente que versava sobre a mesma matéria (processo Conama nº 02000.207363/2017-56); e um por conta da previsão do regimento interno de 2019 que determinava o arquivamento de todos os processos em andamento que ainda não tivessem parecer de mérito das respectivas Câmaras Técnicas (processo Conama nº 02000.211138/2017-14).

Entende-se que o número bruto de propostas apresentadas no período analisado não necessariamente indica uma redução da produtividade do setor como um todo. Ainda assim, os dados acendem um alerta para a posição ocupada pela sociedade civil e as dinâmicas do colegiado após a reforma, uma vez que que o setor apresentou uma única proposta ao colegiado que não tinha conteúdo normativo, já que se tratava de uma proposta de moção que buscava a revisão, pelo governo federal, da reforma do colegiado, conforme veremos.

Esse panorama auxilia na compreensão de que a reforma do colegiado foi realizada com a finalidade de comprometer a participação social, o que também dificultou a apresentação de novas propostas normativas. Conforme destacado nas entrevistas, além da alteração da dinâmica global do colegiado, que dificultou a concepção e apresentação de propostas nos curtos mandatos das organizações, a própria perda da representatividade estadual acabou por inviabilizar a concepção de sugestões alinhadas com as necessidades e as articulações locais,

[76] A outra proposta do setor foi apresentada pela representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES).

como ocorria anteriormente (HORING, 2023; OSÓRIO, 2023). Como consequência, observou-se mais uma atuação do setor no sentido de obstruir novos retrocessos do que de efetivamente promover o avanço das políticas públicas ambientais.

Outro aspecto interessante que se destaca quando olhamos para o número de propostas por setor é o protagonismo assumido pelas entidades empresariais após a reforma. Apesar de as cadeiras destinadas ao setor empresarial também terem sido reduzidas com a diminuição do Plenário, elas continuaram nas mãos dos mesmos representantes que já atuavam anteriormente, apenas passando por um revezamento entre as diferentes confederações. Chama a atenção, portanto, o fato de as propostas setoriais terem saltado de apenas uma, antes da reforma, para sete, após as alterações, sendo que seis delas foram apresentadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que já vinha atuando no colegiado. Surge, neste ponto, um aspecto interessante do processo de desmonte das políticas ambientais via Conama, uma vez que, como veremos em seguida, as ações judiciais decorrentes da reforma do colegiado também sinalizaram a primazia dos interesses econômicos sobre a proteção ambiental no desenvolvimento das atividades do Conselho após a reforma do seu desenho institucional e um embate muito acentuado entre entidades empresariais e ambientalistas.

Feita referida observação, retomando a questão da participação social, apesar de os números de propostas apresentadas antes e depois da reforma não nos permitirem concluir, de forma objetiva, que houve uma alteração substancial na propositividade do setor como um todo de um período para o outro, a análise da receptividade a tais proposições nos fornece uma outra faceta interessante, relacionada ao acolhimento das sugestões do setor da sociedade civil em momentos diferentes do colegiado.

Explorando os trinta e sete processos iniciados no período estudado, verificou-se que, exceção feita ao setor da sociedade civil após a reforma, todos os demais segmentos do colegiado tiveram uma taxa de êxito de 100% nas suas propostas - inclusive o setor social no período pré-reforma. Em contrapartida, o segmento da sociedade civil teve uma taxa de êxito de 0% após a reforma, já que a única proposta apresentada foi rejeitada pelo Plenário.

	Pré-reforma						Pós-reforma				
	Governo federal	Governos estaduais	Governos municipais	Sociedade civil	Entidades empresariais	Conselheiros sem direito a voto	Governo federal	Governos estaduais	Governos municipais	Sociedade civil	Entidades empresariais
Propostas totais	12	2	0	7	1	1	5	1	0	1	7
Propostas concluídas submetidas ao Plenário	7	2	0	3	1	0	3	1	0	1	4
Propostas aprovadas	7	2	0	3	1	0	3	1	0	0	4
Propostas rejeitadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Taxa de êxito (de acordo com propostas já concluídas após a submissão ao Plenário)	100%	100%	Não se aplica	100%	100%	Não se aplica	100%	100%	Não se aplica	0%	100%

Quadro 8: Taxa de êxito das propostas por setor antes e depois da reforma do Conama

Fonte: Elaboração própria

É importante destacar que referidas taxas de êxito se debruçam sobre as propostas que foram submetidas e votadas em Plenário. Ou seja, taxas de 100% não necessariamente significam que os setores tiveram sucesso em todas as suas propostas e de forma integral, já que há casos excepcionais de rejeição preliminar - como no caso abordado anteriormente, no qual uma proposta apresentada pela Renctas recebeu parecer jurídico contrário devido ao desrespeito a princípios ambientais - e, mais comumente, tem-se a alteração das proposições originalmente apresentadas ao longo da sua tramitação nas Câmaras Técnicas e da sua deliberação no Plenário, sendo extremamente rara a aprovação de uma proposta como originalmente submetida. Devido a tal procedimento, as propostas inclusive costumam chegar ao Plenário já com diversas alterações e em condições de aprovação pela maioria, ainda que não unanimemente[77]. As entrevistas respaldaram tal concepção, destacando as Câmaras Técnicas como os espaços nos quais são realizados os debates e alterações substanciais das propostas (OSÓRIO, 2023; PEREIRA, 2023) - o que não afasta a relevância política do Plenário como última instância de deliberação geral.

Independentemente de tal ressalva, os dados sobre a receptividade conferem um novo grau de profundidade à análise empreendida ao se verificar que a única proposta rejeitada foi a proposição da sociedade civil apresentada após a reforma. Tratava-se de uma moção, apresentada pela Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico e subscrita pelas outras três entidades ambientalistas da sociedade civil e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (Pará), que pedia, ao Ministro da Casa Civil, a revisão do processo de seleção das entidades ambientalistas, que ocorria por meio de sorteio desde o advento do Decreto Federal nº 9.806/2019, com a sua substituição pelo processo anterior de eleição[78]. Na 134ª Reunião Ordinária, realizada em julho de 2020, a moção recebeu quatro votos favoráveis - todos das entidades ambientalistas - e dezesseis contrários - de todos os demais setores, havendo apenas uma ausência. Os que expressaram alguma manifestação substancial acerca da rejeição da proposta - nomeadamente o Ministro do Meio Ambiente e o representante da CNI - entenderam que a moção não seria o instrumento adequado para a transmissão de tal demanda, que deveria ser tratada diretamente com o MMA.

É claro que a situação narrada não é o único exemplo de situações nas quais a sociedade civil ficou isolada no Plenário em todo o período analisado. Antes da reforma, na 58ª Reunião

[77] A análise dos quóruns para a aprovação ou reprovação de cada matéria foi inviabilizada pela ausência de informação sobre como cada conselheiro votou no site do Conama. A votação individualizada aparece nas transcrições somente quando os conselheiros pedem a votação nominal, o que ocorre apenas em alguns casos.

[78] A proposta de moção subscrita pode ser acessada no site do Conama, por meio do link: <http://tinyurl.com/5254xpnr>. Acesso em: 13 jan. 2024.

Extraordinária, ocorrida em outubro de 2018, durante a deliberação de uma resolução sobre o padrão de qualidade do ar, entendida por muitos dos representantes do segmento como uma proposta autoritária e atécnica, os conselheiros da sociedade civil tentaram se mobilizar para obstruir a sua votação após seguidos pedidos de vista e de sobrestamento. Apesar da postura combativa e dos esforços empregados, eles não obtiveram êxito, já que a chegada de conselheiros de outros setores possibilitou a formação de quórum para a realização da deliberação. Todavia, a rejeição da moção em 2020 foi permeada por outras nuances que parecem ir além da mera discordância e do desencontro de interesses.

Apesar de as moções possuírem uma tramitação diferenciada das resoluções, não passando pelas Câmaras Técnicas e demais debates prévios, a rejeição de tal proposta é muito sintomática do momento vivido no Conama. Isso porque, em primeiro lugar, as moções não possuem qualquer conteúdo normativo, limitando-se a emitir uma "manifestação relevante", nos termos do regimento interno. Logo, o apoio ao documento não geraria nenhum prejuízo aos demais setores - a não ser, possivelmente, o parcial fortalecimento do segmento da sociedade civil no colegiado em caso de acatamento do pedido de revisão da reforma pelo governo federal. Além disso, o tema da forma de seleção das entidades ambientalistas, sobre o qual a moção versava, dizia respeito somente ao setor da sociedade civil, de forma que a falta de deferência e apoio dos demais setores ao posicionamento uníssono das organizações que representavam o setor é um fator que chama a atenção e evidencia uma nova dinâmica de desconsideração do segmento dentro do colegiado.

As mudanças do perfil de propositividade do segmento e de receptividade das suas propostas pelos demais conselheiros indicam que foram alteradas as dinâmicas existentes dentro do setor da sociedade civil no colegiado, assim como a sua relação com os conselheiros representantes de outros interesses. Esses dados são corroborados quando olhamos para a transformação do perfil do discurso do segmento social após as reformas.

Os discursos são compreendidos como a articulação de ideias em prol da construção de um argumento. Na concepção de Schmidt (2008), o discurso compreende não apenas o que é dito, mas também a quem é dito, como, por quais razões e em que momento do processo de construção política. Trata-se de elemento que se destaca na análise das reformas de instituições participativas, uma vez que o aspecto deliberativo de tais espaços conquistou, ao longo dos anos, um papel cada vez mais central na concepção das suas potencialidades (ALMEIDA, CUNHA, 2011; VAZ, 2011). Por outro lado, também é um importante instrumento no contexto do autoritarismo, seja para manter discursos hegemônicos responsáveis por legitimar governos

autoritários, seja como mecanismo de resistência da sociedade civil, a partir do impulsionamento de ideias e reivindicações (LEWIS, 2013). Logo, entender se - e, em caso positivo, como - o discurso foi alterado após as reformas nos permite reconhecer eventuais impactos para o posicionamento e os interesses do setor da sociedade civil no colegiado e suas reações às alterações promovidas.

De acordo com a literatura analisada, as ações da sociedade civil podem ser categorizadas, de forma genérica, como cooperativas ou contestatórias. Essas categorias também são aplicáveis aos discursos proferidos pelos atores, sendo os discursos cooperativos caracterizados pela atuação coordenada de entes em prol da construção coletiva de soluções, enquanto os discursos contestatórios são marcados pela oposição e discordância (CARLOS, 2015).

Todavia, tal categorização não foi suficiente para alcançar algumas das peculiaridades da variação discursiva dentro do colegiado. A partir da leitura das transcrições das reuniões plenárias, promoveu-se a especificação das duas categorias previstas pela literatura, com a sua divisão em cinco subcategorias de discurso: no campo dos discursos coordenativos, foram reconhecidos aqueles que evidenciavam uma posição dialógica com o colegiado e os que expressavam concordância com o Poder Público; no campo dos discursos contestatórios, reconheceu-se a provocação do Poder Público, o posicionamento crítico às dinâmicas internas do colegiado e o movimento de mobilização da sociedade civil.

Entre os discursos coordenativos, foram caracterizadas como posições dialógicas com o colegiado as manifestações nas quais se constataram falas direcionadas diretamente ao colegiado, com a finalidade de chamar a atenção para determinado tema em tramitação ou que deveria ser analisado pelo Conama, e apresentar argumentos no referido sentido. Já as manifestações de concordância com o Poder Público foram reconhecidas quando o espaço de fala foi utilizado especificamente para elogiar a atuação e o apoio governamentais.

Em relação aos discursos contestatórios, a categoria de provocação do Poder Público foi utilizada, primeiramente, quando se reconheceu a utilização do espaço de fala para a realização de críticas à atuação de algum dos Poderes de qualquer dos âmbitos da Federação, para a denúncia acontecimentos relacionados à atuação governamental, para a exigência da tomada de ação ou mesmo para a correção algumas distorções de falas governamentais dentro do colegiado. Optou-se por não realizar a categorização apartada das provocações realizadas aos diferentes Poderes nos diferentes âmbitos federativos na medida em que, em muitos casos, o posicionamento provocou não apenas um Poder ou ente da Federação, mas sim uma série de

responsáveis. Na maioria dos casos, entretanto, a postura provocativa se deu em relação ao Poder Executivo federal, seguido pelo Poder Legislativo federal e, em apenas um caso, houve crítica à atuação do Poder Judiciário, especificamente em relação ao julgamento das ações relacionadas à constitucionalidade de uma série de dispositivos do Código Florestal de 2012 pelo STF. Em menor escala, os Poderes Executivo e Legislativo estaduais também foram provocados acerca de demandas específicas e localizadas.

De forma contestatória, também foi observada a categoria de discurso de postura crítica às dinâmicas internas, identificada quando o tempo de fala foi utilizado para a realização de críticas sobre a forma de andamento dos processos e tomada de decisão dentro do colegiado e acerca da estrutura do Conselho. Por fim, a posição de mobilização da sociedade civil foi constatada em alguns momentos, categorizada quando as falas da sociedade civil foram direcionadas especificamente à concordância com outras entidades do setor, à expressão da sua união, à denúncia de diferenças de tratamento entre os representantes da sociedade civil e outros conselheiros e ao destaque da importância da representatividade social dentro do Conama.

Referidos critérios para a classificação dos discursos nas categorias são resumidos no quadro a seguir:

Categoria de discurso	**Subcategoria de discurso**	**Fundamentos para a classificação**
Coordenativo	Posição dialógica com o colegiado	Discursos direcionados ao colegiado de forma geral, com a finalidade de chamar a atenção para determinado tema em tramitação ou que deveria ser analisado pelo Conama.
	Concordância com o Poder Público	Elogios à atuação e ao apoio governamentais.
Contestatório	Provocação do Poder Público	Críticas à atuação de algum dos Poderes de qualquer dos âmbitos da Federação, denúncia de acontecimentos relacionados à atuação governamental, exigência da tomada de ação ou correção de algumas distorções de falas governamentais dentro do colegiado.
	Críticas às dinâmicas internas	Críticas sobre a forma de andamento dos processos e tomada de decisão dentro do colegiado e acerca da própria estrutura do Conselho.
	Mobilização da sociedade civil	Expressões de concordância com outras entidades do setor e da necessidade de união setorial, denúncia de diferenças de tratamento entre os representantes da sociedade civil e outros conselheiros ou destaque da importância da representatividade social dentro do Conama.

Quadro 9: Categorias e subcategorias de tipos de discurso no Conama

Fonte: Elaboração própria

Baseando-se no teor predominante de cada uma das duzentas e oitenta e duas manifestações dos representantes da sociedade civil reconhecidas nas vinte e uma reuniões realizadas entre agosto de 2016 e dezembro de 2021, foi possível proceder à sua classificação e observar semelhanças e diferenças no posicionamento do setor nas reuniões plenárias antes e depois da reforma.

Primeiramente, verificou-se a redução brusca de manifestações do setor antes e depois da reforma. Das duzentas e oitenta e duas manifestações proferidas em todo o período analisado, duzentas e nove delas ocorreram antes da reforma, entre agosto de 2016 e abril de 2019, quando foi realizada a última reunião do Plenário antes das alterações, e as outras setenta e três foram proferidas a partir de tal momento, até dezembro de 2021. Isso se deve, por um lado, à redução de reuniões realizadas nos períodos analisados, sendo que treze ocorreram antes da reforma e oito depois da alteração do colegiado. Por outro, essa modificação também é consequência da redução do número de participantes da sociedade civil, que passaram de vinte e um, antes da reforma, para apenas quatro após a entrada em vigor do Decreto Federal nº 9.806/2019. Apesar da diferença numérica das manifestações, é interessante notar que, se calcularmos a média de discursos por participante por reunião, é possível observar que, na realidade, esse número é superior no momento pós-reforma, havendo uma média de 0,8 discursos por conselheiro por reunião no período pré-reforma e 2,3 no período pós-reforma. Isso porque, apesar de antes da reforma haver vinte e uma cadeiras destinadas à sociedade civil no Plenário, alguns atores específicos, geralmente os representantes das entidades ambientalistas, protagonizavam os debates, enquanto outros não se manifestaram nem uma única vez no período analisado. Diante de tais ressalvas, verifica-se que os números absolutos das manifestações enquadradas em cada tipo de discurso não fornecem a melhor representação da realidade, ainda que sejam indicados no trabalho, sendo mais interessante nos atentarmos para as diferentes proporções observadas ao longo do tempo.

Em se tratando do tipo de discurso, das duzentas e nove manifestações proferidas antes da reforma, cento e dezoito se voltaram à coordenação (56,5%) e noventa e uma à contestação (43,6%). Depois da reforma, das setenta e três manifestações, cinquenta e sete (78,1%) foram marcadas pela coordenação e apenas dezesseis (21,9%) pela contestação. Diante de tais números, constata-se que apesar de ter se mantido, em ambos os períodos, a priorização de discursos coordenativos - o que faz sentido ao considerarmos que se trata de um conselho deliberativo, no qual se busca a construção coletiva de políticas ambientais -, houve um

incremento relevante de posições coordenativas em detrimento daquelas contestatórias após a reforma do Conama.

Analisando as subcategorias de discursos, observa-se que, em ambos os períodos, predominaram manifestações referentes ao diálogo com o colegiado, no campo da coordenação, e à provocação do Poder Público, na arena contestatória. Antes das reformas, cento e nove das falas (52,2%) se voltaram ao diálogo com o colegiado, sendo seguidas por noventa e uma provocações do Poder Público (37,8%). Depois da reforma, foram cinquenta e sete manifestações dialógicas com o colegiado (78,1%) - a totalidade dos discursos coordenativos - e nove provocativas do Poder Público (12,3%). Aqui se confirma o panorama acima descrito de incremento das posições dialógicas e redução das provocações direcionadas aos atores estatais.

No entanto, há algumas particularidades relevantes que são evidenciadas quando olhamos para os outros tipos de discursos proferidos. No campo da coordenação, manifestações de concordância com o Poder Público foram reduzidas proporcionalmente, de nove (4,3%), antes da reforma, para zero, após a promoção das alterações. Ou seja, não houve nenhuma manifestação centrada na concordância com o Poder Público após as modificações empregadas no colegiado, o que aponta que o setor da sociedade civil não estava satisfeito e alinhado aos setores governamentais, apesar de ter reduzido seu grau de combatividade. Por outro lado, críticas às dinâmicas internas e iniciativas de mobilização da sociedade civil aumentaram proporcionalmente no momento pós-reforma. Antes, dez (4,8%) das falas se voltaram a críticas às dinâmicas internas - sendo que três delas foram proferidas na primeira reunião sob o governo Bolsonaro, quando foi modificado o espaço da reunião e as regras para ingresso nela, conforme abordado - e duas (1%) à mobilização da sociedade civil. Depois das alterações, foram observadas cinco (6,8%) manifestações esboçando críticas às dinâmicas internas e duas (2,7%) buscando mobilizar a sociedade civil. Apesar de as diferenças percentuais serem pequenas, elas auxiliam na compreensão de que não houve, simplesmente, o arrefecimento da sociedade civil e sua concordância e submissão ao Poder Público, sendo reconhecido um processo mais complexo de redução das capacidades de atuação e de combate do setor a partir dos diversos impactos promovidos sobre o desenho institucional do colegiado.

Categoria de discurso	Subcategoria de discurso	Pré-reforma		Pós-reforma	
Coordenativo	Posição dialógica com o colegiado	~ 56,5% (118)	~ 52,2% (109)	~ 78,1% (57)	~ 78,1% (57)
	Concordância com o Poder Público		~ 4,3% (9)		0% (0)
Contestatório	Provocação do Poder Público	~ 43,6% (91)	~ 37,8% (79)	~ 21,9% (16)	~ 12,3% (9)
	Críticas às dinâmicas internas		~ 4,8% (10)		~ 6,8% (5)
	Mobilização da sociedade civil		~ 1% (2)		~ 2,7% (2)

Quadro 10: Quantificação dos tipos de discurso da sociedade civil no Conama antes e depois da reforma por categoria e subcategoria

Fonte: Elaboração própria

Outro dado que suporta referida compreensão de um processo mais complexo de alteração do perfil da participação social no colegiado, não resumido somente à redução da sua combatividade, refere-se a como os espaços do Plenário foram ocupados pelos discursos da sociedade civil antes e depois das reformas.

Os espaços de fala do Plenário podem ser divididos, sucintamente, na tribuna livre e na pauta programada. A tribuna livre consiste no espaço inicial das reuniões plenárias, no qual os conselheiros podem se inscrever para se manifestar a respeito de qualquer tema perante os colegas, independentemente da sua relação com a pauta específica do dia ou dos temas em tramitação no Conama - conforme o próprio nome indica. Depois desse espaço livre inicial, começam as atividades programadas do colegiado, com o debate e votação das resoluções e moções, eventuais apresentações governamentais e encaminhamentos[79].

Analisando em quais espaços os discursos foram mobilizados antes e depois da reforma, é possível constatar uma redução expressiva do uso da tribuna livre. No período anterior a maio de 2019, foram proferidos noventa e quatro discursos na tribuna livre e cento e quinze ao longo da pauta programada, correspondendo, respectivamente, a 45% e 55% das manifestações no

[79] Considerando os diversos tipos de atividades desenvolvidas no âmbito das atividades programadas, optou-se pela manutenção da categoria guarda-chuva, ao invés do seu desmembramento em subcategorias, como representante do espaço previamente planejado de debates, com temas delimitados, diferentemente da tribuna livre, onde os conselheiros são livres para tratar dos temas que julgam necessários.

período. Depois da reforma, apenas dez manifestações ocorreram na tribuna livre (13,7%) e as outras sessenta e três foram apresentadas nos debates da pauta programada (86,3%).

	Pré-reforma	**Pós-reforma**
Manifestações durante a tribuna livre	~ 45% (94)	~ 13,7% (10)
Manifestações durante a pauta programada	~ 55% (115)	~ 86,3% (63)

Quadro 11: Distribuição de manifestações da sociedade civil antes e depois da reforma do Conama por momento das reuniões

Fonte: Elaboração própria

A modificação do uso do espaço da tribuna livre após a reforma chama especial atenção não apenas devido à substancial redução do espaço livre de fala, mas, especialmente, porque se tratava de um momento que era extremamente valorizado pelos conselheiros da sociedade civil, conforme se depreende dos próprios discursos dos representantes setoriais. A título de exemplo, na 123ª Reunião Ordinária do Conama, ocorrida em novembro de 2016, um dos conselheiros do setor levou ao Plenário a seguinte fala:

> Por fim, fazer um apelo para que a presidência do Conama reveja e amplie esse horário, esse espaço da tribuna livre, como bem lembrou o Ministro o Conama é ainda o maior parlamento ambiental do Brasil. Aqui quando vimos, vimos trazer notícias do Brasil inteiro, muitas, sempre lamentavelmente são desagradáveis, são de agressões ao meio ambiente, que um espaço de 15 minutos é sabidamente insuficientemente impossível se dar isso. E nós ficamos atropelando a fala, correndo para que dê tempo todo mundo falar. Então, fica o meu apelo para que se amplie isso, se coloque pelo menos uma hora para a tribuna livre, óbvio, que alguns não vão gostar, mas isso ainda é uma tribuna, esse é o objetivo, a tribuna livre e o espaço é democrático, não é? Então, faço esse apelo em nome da sociedade civil e como Conselheiro do Conama que muitas vezes não falo para dar espaço a outros colegas que precisam trazer as suas expectativas. Então, fica o meu apelo, acredito que esse é um apelo que não só meu, mas acho que é de todas as entidades ambientalistas, não só o CNEA, mas todas as entidades ambientalistas do Conama, então fica esse nosso apelo. (BRASIL, 2016c, p. 19)

A redução do uso do espaço da tribuna livre para levar pautas autônomas ao colegiado, somada ao aumento dos discursos coordenativos em detrimento dos contestatórios, demonstram que o perfil do discurso foi alterado após a reforma de 2019. Ainda que, em termos de predominância, tenham sido mantidos, na sua maioria, os tipos de discurso e espaços mobilizados, foi possível constatar a oscilação substancial dentro de tais categorias. Houve um aumento proporcional relevante dos discursos coordenativos, assim como da utilização da pauta

programada para a apresentação de posicionamentos, o que indica que o setor, como um todo, reduziu o seu grau de combatividade e a autonomia que possuía para levar pautas independentes ao colegiado. Por outro lado, a absoluta ausência de manifestações concordantes com o Poder Público após a reforma e o incremento de críticas às posturas internas e de mobilizações da sociedade civil aponta que não houve a simples aceitação da nova conformação do Conama pelas entidades sorteadas, não se reconhecendo a colonização do colegiado por organizações da sociedade civil cooptadas pelo governo, nem o abandono do Conselho aos interesses dos demais setores.

A alteração dos participantes e das dinâmicas do colegiado podem nos ajudar a compreender tal dualidade. Conforme abordado anteriormente, os representantes das entidades ambientalistas - os únicos que restaram após as alterações do desenho institucional - deixaram de ser eleitos e passaram a ser sorteados entre todas as entidades de âmbito nacional. Com isso, foram substituídas organizações que acompanhavam o Conama e o integravam há anos, passando seus conhecimentos aos eventuais novos integrantes, por quatro novas entidades que não possuíam, em regra, conhecimentos profundos sobre o funcionamento do Conselho e suas atividades, que não tinham colegas de bancada com experiência recente no colegiado, que não haviam sido reconhecidas pelos seus pares como suas representantes e que, em alguns casos, sequer tinham a experiência de compor colegiados nacionais, conforme destacado por conselheiros que atuaram antes da reforma e mesmo por parte daqueles que aceitaram compor o colegiado após as modificações (BOCUHY, 2023; BECKER, 2023; BELO, 2023; GALVÃO, 2023; NYCZ, 2023; PACHECO, 2023; PEREIRA, 2023; PROCÓPIO, 2023; SILVA, 2023).

A redução da combatividade do setor no colegiado - mas sem a sua aproximação do Poder Público -, aliada à compreensão do perfil dos novos representantes da sociedade civil, indica que o padrão discursivo do setor foi modificado não por conta da sua concordância com as pautas levadas ao Conselho e com os posicionamentos dos demais conselheiros, mas devido à redução das suas capacidades dentro da instituição. Partindo de tal compreensão, novos conselheiros teriam desenvolvido as suas atividades seguindo os ritos tradicionais do colegiado, buscando atuar em relação à pauta proposta, por não conhecerem o Conselho a ponto de mobilizar pautas paralelas na tribuna livre ou apresentar posicionamentos com grande grau de contestação.

Essa concepção é reforçada pelas entrevistas, nas quais, de forma quase uníssona, os conselheiros destacaram que as múltiplas alterações da estrutura e funcionamento do colegiado inviabilizaram qualquer possibilidade de atuação efetiva do setor. Essa dificuldade se deu, entre

outros fatores, pela redução do peso do setor no Conselho - afastando o interesse dos demais setores de dialogar com o segmento social, que não era necessário para a formação de quórum necessário à tomada de decisão -, pela redução dos seus mandatos ou mesmo pela restrição generalizada da capacidade institucional do setor (BECKER, 2023; BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO F, 2023; NETO, 2023; OSÓRIO, 2023). Essa nova e reduzida posição ocupada pelo setor no Conama, compreendida como uma representatividade meramente figurativa, também ajuda a entender a modificação do seu perfil de atuação, já que os próprios conselheiros tinham uma percepção da sua reduzida possibilidade de incidência, tentando apenas evitar um desmonte generalizado da política ambiental (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; IRIGARAY, 2023; NETO, 2023).

As dinâmicas aqui narradas, seja em termos de discurso, propositividade ou receptividade, geraram diversos desgastes para as entidades ambientalistas que aceitaram participar do colegiado. Dentro do Conama, tinham dificuldade de se posicionar e fazer avançar suas pautas, já que a reforma foi promovida com o objetivo de desarticular o setor (ENTREVISTADO A; GALVÃO, 2023; NETO, 2023; OSÓRIO, 2023). Fora, eram criticadas por outras organizações da sociedade civil por terem aceitado participar do Conselho, uma vez que não reconheciam a legitimidade e representatividade dos novos participantes devido ao processo de seleção inaugurado[80] (BELO, 2023; BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO D, 2023; GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; SILVA, 2023). Isso culminou na tentativa de organização de um processo coletivo de retirada da sociedade civil do colegiado, como forma de escancarar a situação enfrentada pelo setor.

Em setembro de 2020, foi editado o Decreto Federal nº 10.483, que prorrogou os mandatos dos representantes do Conama, que se encerrariam naquele mês, até 22 de março de 2021. Duas das quatro entidades ambientalistas que ocupavam os cargos tentaram coordenar um projeto de retirada coletiva das quatro representantes do segmento, denunciando a ausência de qualquer possibilidade de atuação efetiva no colegiado[81]. As outras duas entidades preferiram se manter nos cargos (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; NETO, 2023). Com isso, observou-se um segundo movimento de rejeição do Conama como espaço legítimo de tomada

[80] Diversos dos conselheiros e organizações que haviam sido eleitos para atuar entre 2019 e 2020 emitiram uma carta de repúdio às ONGs sorteadas para o Conama, com críticas fortes à aceitação do convite para participar do colegiado e à sua atuação no Conselho. O documento, que será analisado a seguir, pode ser acessado em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754273431&prcID=5774620#>. Acesso em: 14 jan. 2023.

[81] A carta apresentada pela Associação Rare do Brasil para negar o convite de recondução ao cargo pode ser consultada no Anexo A.

de decisão, agora por organizações que haviam, efetivamente, tentado ocupar o espaço após a reforma. Ainda assim, quando foi realizado um novo sorteio alguns meses depois, quatro novas entidades aceitaram participar do colegiado - sendo que, coincidentemente, uma delas inclusive havia ocupado o colegiado como conselheira em meados dos anos 2000 (OSÓRIO, 2023) -, não se verificando o absoluto abandono da participação no Conselho.

Apesar de terem sido constatadas as modificações nos padrões de atuação da sociedade civil dentro do colegiado aqui expostas, um aspecto que não parece ter se alterado com as reformas foi o de tentativa de atuação coordenada do setor dentro do colegiado. Diversos dos conselheiros que atuaram antes da reforma afirmaram que o segmento buscava sempre chegar alinhado nas reuniões e votar conjuntamente, sendo inclusive realizadas reuniões só das entidades ambientalistas e reuniões de todo o setor da sociedade civil no dia anterior às reuniões plenárias do colegiado. Muitos narraram uma relativa facilidade - ou, ao menos, uma boa vontade - de alinhamento do setor, especialmente entre as entidades ambientalistas, mas sem negar a existência de algumas divergências inevitáveis entre elas, assim como entre elas e os representantes de outros interesses dentro do setor da sociedade civil (BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO A, 2023; ENTREVISTADO B, 2023; ENTREVISTADO C, 2023; ENTREVISTADO E, 2023; ENTREVISTADO F, 2023; HORING, 2023; NYCZ, 2023; PACHECO, 2023). Essa dinâmica foi mantida depois da reforma, com a manutenção da iniciativa de articulação e votação em bloco (GALENO, 2023; NETO, 2023; OSÓRIO, 2023).

Os elementos abordados na presente seção mostram que as reformas do desenho institucional do Conama foram capazes de alterar as dinâmicas internas do colegiado, seja a atuação individual dos atores da sociedade civil, seja a sua relação com os demais segmentos representados. Os dados nos levam a concluir que, por um lado, as reformas foram bem-sucedidas em restringir e desestruturar a participação da sociedade civil - especialmente a participação qualificada que vinha sendo construída há décadas, com uma diversidade de interesses e expertises -, reduzindo o domínio dos representantes do segmento sobre as atividades do colegiado e, consequentemente, o seu grau de combatividade no Plenário. Com a desorganização do setor social, as reformas também foram exitosas em desmobilizar o eventual apoio que os representantes de outros interesses poderiam dar às organizações sociais, isolando-as no Plenário. Por outro lado, as reformas não parecem ter sido bem-sucedidas em desestruturar a tentativa de alinhamento interno do setor e de manutenção de alguma participação. Não é possível conceber, diante dos dados apresentados, que o Conama foi totalmente abandonado pela sociedade civil, uma vez que algumas organizações mantiveram a sua participação, ainda

que como forma de resistência, buscando preservar o colegiado ativo e com mínima participação social.

Assim, observa-se que a atuação no Conama continuou a ser mobilizada como um dos possíveis repertórios de interação por parte da sociedade civil, mas com atores diversos, de forma reduzida e com outro tipo de participação. Por outro lado, outros repertórios passaram a ser utilizados externamente - e por uma outra leva de organizações.

3.2. Repercussões para além das fronteiras do Conama

Conforme visto, diversas reformas dificultaram a atuação qualificada da sociedade civil no Conama, levando novos atores que não conheciam as dinâmicas internas ao colegiado a ocuparem tal ambiente. Mas o que aconteceu com aqueles participantes da sociedade civil que perderam espaço no colegiado? Além deles, outros atores do terceiro setor, interessados nas atividades do Conselho, tentaram mobilizar as pautas do colegiado em outros ambientes? É sobre tais perguntas que a presente seção se debruça.

Primeiramente, assim que foi iniciada a reforma com a edição do Decreto Federal nº 9.806/2019, constatou-se a mobilização das organizações que ocupavam cargos no Conama contra o diploma. Na ocasião, o PROAM, que vinha atuando no colegiado há anos, elaborou dois documentos que foram subscritos por mais de duas centenas de entidades: uma representação encaminhada à PGR, pedindo a adoção das medidas cabíveis contra o Decreto Federal nº 9.806/2019[82], e uma "moção de repúdio ao bingo do Conama", que denunciava o caráter autoritário, manipulador e neutralizador da nova forma de seleção das entidades ambientalistas. No segundo documento, as entidades cadastradas no Cnea foram intimadas a não se candidatar ao sorteio de vagas que ocorreria, como forma de resistir ao movimento de desmonte do governo federal e de respeitar os processos eletivos que já haviam ocorrido para aquele período (MOÇÃO…, 2019). Segundo narrado por um dos entrevistados que atuou no Conselho depois da reforma, a sua organização foi contatada após o sorteio para tratar do aceite ou não do convite de participação, evidenciando a tentativa de organização de um boicote coletivo ao novo sistema (GALENO, 2023).

Entre as organizações que assinaram a representação, houve a adesão de quinze das quarenta organizações que atuaram no Conama entre agosto de 2016 e dezembro de 2021 -

[82] A representação pode ser acessada a partir da p. 357 do seguinte documento: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751561592&prcID=5774620#>. Acesso em: 20 jan. 2024.

sendo quatorze do setor ambientalista e apenas uma, o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), representante de outros interesses do setor da sociedade civil. Já a "moção de repúdio ao bingo do Conama" foi assinada por dezenove das quarenta organizações que participaram do colegiado entre agosto de 2016 e maio de 2019, quando foi promovida a reforma. Apesar de a maioria das assinaturas ser das entidades ambientalistas eleitas ou indicadas pelo Presidente da República, duas organizações do setor da sociedade civil que não integravam o núcleo estavam entre as signatárias: a FBCN e o CNS, representante das populações tradicionais no colegiado. Nenhuma das organizações que foi sorteada para atuar entre maio de 2019 e dezembro de 2021 subscreveu o texto.

Outro aspecto que é interessante notar é como a linguagem da nota, que foi amplamente disseminada entre a sociedade civil, foi internalizada pelos entrevistados, muitos dos quais se referiram, autonomamente, ao novo processo seletivo do Conama como um "bingo" (ENTREVISTADO A, 2023; BECKER, 2023; GALENO, 2023; GALVÃO, 2023). Isso indica, novamente, a existência de uma tentativa de coordenação do setor, reconhecendo-se a ciência coletiva do posicionamento de parte das organizações.

Dando continuidade a tais movimentos, após o sorteio para as vagas destinadas às entidades ambientalistas, diversas das organizações que haviam sido eleitas para atuar no biênio 2019-2020 elaboraram uma "carta de repúdio às ONGs sorteadas para o Conama"[83]. No documento, teceram duras e profundas críticas às organizações que haviam sido selecionadas e aceitaram participar do colegiado, afirmando que estavam legitimando o processo de desmonte e autoritarismo, de forma desleal à luta ambientalista. O documento teve uma adesão reduzida das organizações que atuaram no Conselho no período analisado, com apenas seis subscrições[84]. Novamente, nenhuma das organizações que atuou no colegiado pós-reforma assinou o texto - como era de se esperar, já que a carta representava uma crítica direta a elas.

Além disso, depois que a ação judicial contra o Decreto Federal nº 9.806/2019 já havia sido proposta, conforme veremos a seguir, foi elaborada uma segunda moção - agora dirigida à Ministra Rosa Weber, relatora do processo -, pedindo o rápido julgamento da ação[85]. No

[83] O documento pode ser acessado em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754273431&prcID=5774620#>. Acesso em: 14 jan. 2024.

[84] É possível que tenha havido uma sétima subscrição de antigos conselheiros, da Fundação Zoobotânica de Marabá. No entanto, como a assinatura se limitou a informar "Fundação Zoobotânica", não é possível saber se ela foi realizada pela antiga organização conselheira ou por outra Fundação Zoobotânica.

[85] O documento pode ser acessado em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754273430&prcID=5774620#>. Acesso em: 14 jan. 2024.

documento, juntado aos autos da ação judicial e subscrito por dezenas de organizações da sociedade civil - com a participação de seis organizações que atuaram no colegiado no recorte temporal analisado, todas antes da reforma -, ressaltou-se a edição do regimento interno do colegiado, que agravou a violação à participação social, e a continuação das atividades do Conselho, com deliberações frontalmente contrárias à proteção ambiental.

Apesar de tais iniciativas terem recebido apoio de parte das organizações da sociedade civil que estavam atuando no Conama à época ou que haviam participado do colegiado recentemente e de diversas outras entidades ambientalistas e sociais, aparentemente foram os únicos movimentos coletivos dos conselheiros que perderam espaço no colegiado em relação à reforma ou às suas pautas. Quando questionados, nas entrevistas, se continuaram a acompanhar as pautas do Conama ou a atuar de alguma forma em relação a elas, a grande maioria dos entrevistados afirmou que deixou o colegiado nacional de lado, priorizando outras pautas que já eram desenvolvidas paralelamente à participação no Conselho. O abandono se deu pelo desânimo com o desmonte, pela compreensão da perda da relevância do colegiado e de que nada de bom poderia sair de lá, nas palavras de alguns dos entrevistados (BELO, 2023; ENTREVISTADO B, 2023; ENTREVISTADO D, 2023; ENTREVISTADO F, 2023; HORING, 2023; NYCZ, 2023; PACHECO, 2023; PEREIRA, 2023; SILVA, 2023). Esse abandono ocorreu também por parte daqueles que foram sorteados para atuar como conselheiros após a reforma, depois que seus mandatos foram finalizados (GALVÃO, 2023). Diante de tais depoimentos, concluiu-se que a mobilização social inicial que foi observada em torno da reforma, com a publicação de cartas e moções, não se estendeu, em regra, para as pautas subsequentes do colegiado.

No entanto, duas ressalvas devem ser feitas a partir das entrevistas.

Primeiramente, uma das entrevistadas narrou que, apesar de ter deixado de acompanhar as pautas do Conama após a reforma, foi contatada pelo MPF em duas ocasiões para elaborar pareceres técnicos sobre os temas discutidos no colegiado. Ao menos um desses pareceres deu ensejo a uma representação de procuradores regionais do MPF que atuavam no Conama, que foi encaminhada à PGR, sustentando a inconstitucionalidade da Resolução Conama nº 501/2021, que alterava a Resolução Conama nº 382/2006, responsável por dispor sobre os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas[86]. Ou seja, apesar de a

[86] O documento da representação pode ser acessado em: <https://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2022/representacao-16-2022-prr3a-00015124-2022/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

organização não ter continuado a acompanhar as atividades do colegiado, ela apoiou tecnicamente a adoção de medidas por outros atores (NYCZ, 2023).

Além disso, os conselheiros que atuaram no período pós-reforma afirmaram que buscaram contatar organizações da sociedade civil sem assento no Conama para obter apoio técnico em relação às resoluções debatidas (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; IRIGARAY, 2023; OSÓRIO, 2023). Essa informação foi confirmada por antigos conselheiros, que afirmaram que foram contatados, mas optaram por não contribuir por entender que, assim, estariam legitimando um processo com o qual não concordavam (BOCUHY, 2023). Em sentido semelhante, os conselheiros que atuaram depois da reforma narraram que, apesar de serem vistos como "traidores da causa" por algumas entidades, sofrendo resistências, conseguiram obter o apoio técnico de outras, inclusive mantendo uma lista de e-mail com várias organizações da sociedade civil, com a finalidade de informá-las sobre as atividades do colegiado, e tendo a oportunidade de indicar especialistas de outras organizações para as Câmaras Técnicas. Por outro lado, parte das contribuições foi condicionada à preservação das identidades dos contribuintes, que não queriam ser associados publicamente ao Conama (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023). Referido posicionamento das organizações não integrantes do Conama após a reforma é explicável diante da sua postura de não legitimar as alterações do colegiado, de forma que não poderiam ter eventuais iniciativas vinculadas às atividades do Conselho.

Diante de tais informações, constatou-se, por um lado, a redução do grau de mobilização do Conama pelas organizações que perderam espaço no colegiado. Esse parcial abandono se deu pela concepção do espaço como um ambiente de mera legitimação da decisão estatal de desconstrução das políticas públicas ambientais, e não como uma instituição verdadeiramente participativa e democrática. Por outro, não se verificou um abandono total do Conselho, com a simples aceitação das reformas promovidas, vislumbrando-se certo grau de resistência das organizações que historicamente mobilizaram o Conama por meio de dois principais repertórios: da edição de manifestos de denúncia do desmonte do colegiado e da concessão de apoio técnico às novas conselheiras ou a outros atores interessados em combater os atos do Conselho por outras vias.

A reduzida mobilização das pautas do Conama para além dos seus limites pelas entidades que perderam espaço no colegiado com a reforma parece ter ocorrido por dois principais motivos. Em primeiro lugar, o próprio desânimo com o colegiado nos ajuda a entender por quais motivos muitas organizações sequer continuaram a acompanhar as suas atividades. As organizações já previam o desmonte ambiental e tinham a percepção de que a

sua possibilidade de incidência era reduzida. Além disso, o Conselho era apenas um dos espaços de construção de políticas e soluções ambientais, correspondendo a apenas uma parcela das estratégias de incidência das entidades da sociedade civil. Logo, elas passaram a se concentrar sobre repertórios que entendiam ser mais úteis naquele contexto, sendo que muitas focaram a sua atuação em pautas locais (BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO E; ENTREVISTADO F, 2023; GALVÃO, 2023). Circunstancialmente, outro aspecto que foi mencionado por alguns dos entrevistados foi o contexto da pandemia, que dificultou a mobilização e o enfrentamento em nível nacional (ENTREVISTADO D; ENTREVISTADO F).

A compreensão da atuação em instituições participativas como apenas uma das estratégias de atuação da sociedade civil em relação à pauta ambiental é corroborada pela literatura, que aponta que a incidência política da sociedade civil em temas relacionados ao meio ambiente foi historicamente estruturada por meio de uma série de outros repertórios, não se limitando à atuação via espaços participativos (ALMEIDA, MARTELLI, COELHO, 2021). Assim, apesar do repúdio direcionado à reforma do colegiado e evidenciado nas cartas e moções publicadas, as organizações não se detiveram no assunto e procuraram manter a sua atuação por meio de outros espaços, estratégias e mecanismos que já desenvolviam de forma concomitante à participação no colegiado.

Ainda que as organizações participantes do Conama não tenham mobilizado outras arenas para tratar das pautas do colegiado, elas mencionaram um movimento paralelo de acionamento do Supremo Tribunal Federal por outros atores[87], com a atuação direta de algumas entidades da sociedade civil que não haviam atuado como conselheiras do colegiado[88].

Em relação ao Conama e às suas pautas após a reforma, quatro ações foram propostas: a ADPF 623, que questionava o Decreto Federal nº 9.806/2019, responsável por alterar, originalmente, o desenho institucional do colegiado; e as ADPF 747, 748 e 749, que foram

[87] Sabe-se que outros Tribunais também foram acionados para tratar, por exemplo, da Resolução Conama nº 499/2020. Todavia, como os entrevistados mencionaram apenas as ações no STF e tendo em vista que o foco do presente estudo não é a análise das ações judiciais originadas do Conama, mas a atuação da sociedade civil a partir de tais reformas, assim como considerando o tempo para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se por manter o foco apenas nas ações ajuizadas perante a Corte Suprema.

[88] Relembre-se que, em regra, organizações da sociedade civil não são legitimadas para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF, o que explica porque nenhuma das ações foi proposta por elas. Segundo o artigo 103 da Constituição Federal, podem propor referidas ações o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Referido fundamento foi inclusive mencionado em uma das entrevistas como a razão para a adoção de vias indiretas de acionamento do Poder Judiciário, como por meio de submissão de representação à PGR (BOCUHY, 2023).

reunidas por tratarem todas da constitucionalidade das Resoluções Conama nº 499/2020 e 500/2020.

A ADPF 623 foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em setembro de 2019. A ação pedia a declaração da inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 9.806/2019 devido à violação do direito de participação popular e à proibição ao retrocesso institucional. Conforme os documentos juntados pela PGR mostram, a ação foi provocada por outros atores, que encaminharam representações ao órgão. Uma delas foi apresentada pelos procuradores que atuavam como conselheiros do Conama pelo MPF. Outras duas foram apresentadas pela sociedade civil, sendo uma delas da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA)[89] e outra do PROAM, subscrita por mais de duas centenas de entidades.

Além disso, diversas organizações pediram seu ingresso como *amici curiae*, buscando aportar manifestações que auxiliassem na resolução do caso. Por parte da sociedade civil, pediram sua habilitação a Associação de Saúde Ambiental Toxisphera, a ABRAMPA, a WWF-Brasil, o Instituto Socioambiental, a Transparência Internacional Brasil, o Observatório do Clima, a Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica (RMA) e a Conectas Direitos Humanos, defendendo a necessidade de reconhecimento da inconstitucionalidade da norma. Além delas, é interessante notar que também buscaram influenciar o processo, a favor da declaração da inconstitucionalidade, o partido Rede Sustentabilidade, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e, defendendo a constitucionalidade da reforma, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção, a Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo.

Em março de 2021, foi iniciado o julgamento da ação, com votos dos Ministros Rosa Weber, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio a favor da declaração da inconstitucionalidade do decreto. Em seu voto, a Ministra Rosa Weber, relatora da ação, destacou o caráter autoritário da norma, incompatível com o modelo de democracia constitucional brasileiro. Contudo, o julgamento foi suspenso devido ao pedido de vista do Ministro Nunes Marques. O processo ficou paralisado por meses, enquanto as reuniões do

[89] A Associação, ainda que formada por membros do Ministério Público, é uma entidade sem fins lucrativos que tem como objetivo a defesa do meio ambiente, desenvolvendo uma série de ações técnicas e jurídicas no referido sentido. Assim, insere-se no ecossistema da sociedade civil. Informações retiradas de: <https://abrampa.org.br/sobre/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

Conama continuaram a acontecer e novas manifestações das organizações da sociedade civil habilitadas como *amici curiae* se amontoavam no processo, pedindo a urgência no julgamento. Essa dinâmica perdurou até dezembro de 2021 quando, após a aprovação da Resolução Conama nº 502/2021, que alterou o regime de cadastramento, recadastramento e descadastramento de entidades ambientalistas no Cnea, a Ministra Rosa Weber deferiu a medida liminar pleiteada e determinou a suspensão da eficácia do Decreto Federal nº 9.806/2019 até o fim do julgamento, entendendo que a nova resolução aprofundava o déficit representativo iniciado com a edição do decreto, impondo-se a urgência na concessão da medida cautelar requerida originalmente, devido ao perigo da demora.

Após mais de um ano de paralisação, o julgamento foi retomado em maio de 2023, com voto do Ministro Nunes Marques no sentido de julgar prejudicada a arguição em decorrência da perda superveniente de objeto, já que o decreto originalmente impugnado havia sido alterado pelo Decreto Federal nº 11.018/2022 e, posteriormente, revogado pelo Decreto Federal nº 11.417/2023. Ao final, o Ministro restou vencido e o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 9.806/2019, nos termos do voto da Ministra Rosa Weber.

Já as ADPF 747, 748 e 749, propostas entre o final de setembro e o início de outubro de 2020, discutiam deliberações concretas do Conama após a sua reforma. A primeira foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores contra a Resolução Conama nº 500/2020, que revogou, em processo extremamente célere, sem passar pelos subcolegiados, as Resoluções Conama nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002, que tinham como objeto regras referentes ao licenciamento ambiental e Áreas de Preservação Permanente. A segunda foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro também contra a Resolução Conama nº 500/2020 e contra a Resolução Conama nº 499/2020, ambas aprovadas na mesma reunião, sendo que esta versava sobre o licenciamento do coprocessamento de resíduos em fornos de clínquer. Por fim, a ADPF 749 foi apresentada pelo partido Rede Sustentabilidade, questionando ambas as resoluções aprovadas pelo Conama. Todas elas tinham como fundamento o desrespeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O perfil de organizações que pediram e tiveram deferidos seus ingressos como *amici curiae* foi um pouco diferente em tais ações do que na ADPF 623. Apenas duas organizações da sociedade civil atuaram nelas, apresentando argumentos a favor da declaração da inconstitucionalidade das duas resoluções: a ABRAMPA e a Rede Nacional Pró Unidades de Conservação. Outros *amici curiae* que também pediram a declaração da inconstitucionalidade

foram o Partido Verde, o Instituto dos Advogados Brasileiros e o Ministério Público de São Paulo. Já a favor do reconhecimento da constitucionalidade das normas, diversas organizações empresariais buscaram intervir no processo. Foram admitidas as manifestações da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, da Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano, do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica e do Sindicato Nacional das Indústrias do Cimento. O Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Sul também pediu a sua habilitação como *amicus curiae*, mas ela foi negada devido à admissão do representante de caráter nacional do setor.

Ainda em outubro de 2020, foi parcialmente deferida a cautelar para suspender os efeitos da Resolução Conama nº 500/2020, sendo restabelecida e vigência e eficácia das Resoluções Conama nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002, devido aos riscos apresentados ao meio ambiente, mas foi mantida a eficácia da Resolução Conama nº 499/2020. Em novembro do mesmo ano, a decisão foi referendada pelo Plenário. Em dezembro de 2021, unanimemente, o STF julgou as ações parcialmente procedentes, declarando a inconstitucionalidade da Resolução Conama nº 500/2020 e reconhecendo a constitucionalidade da Resolução Conama nº 499/2020.

Diante de tais ações judiciais, o que se observa é que os debates sobre o desenho institucional do Conama e sobre as suas deliberações transcenderam os limites do Conselho, sendo levados ao Judiciário e contando com a participação de diversos atores de dentro e de fora do colegiado ambiental.

É interessante destacar que, contemporaneamente às ações judiciais aqui listadas, também tramitou no STF a ADI 6148, proposta pela PGR em maio de 2019, para questionar a constitucionalidade da Resolução Conama nº 491/2018, que tratava dos padrões de qualidade do ar. Referida resolução foi a que deu ensejo ao movimento narrado anteriormente de tentativa de obstrução da votação pela sociedade civil antes da reforma do colegiado, devido ao entendimento da ausência de substrato técnico para a decisão tomada pela maioria. Apesar das discussões acaloradas no colegiado à época da deliberação e da expressão da não aceitação do resultado, atuaram como *amici curiae* na ação judicial apenas o Instituto Saúde e Sustentabilidade e o Instituto Alana, o que indica que o Judiciário assumiu um novo lugar no debate sobre o Conama após a reforma do seu desenho institucional.

As duas ações que tramitaram no Tribunal com objetos relacionados à reforma do colegiado e às suas posteriores deliberações evidenciaram um novo grau de interesse no Conama, sendo marcadas pela intervenção de atores com finalidades e interesses diversos. No referido sentido, importa notar que o embate que vinha se desenhando no Conama entre interesses ambientais e econômicos também foi transposto para o ambiente do Tribunal, onde foi possível observar uma divisão muito clara entre instituições com interesses econômicos defendendo a constitucionalidade das normas e outras instituições - principalmente da sociedade civil, mas não resumidas a elas - buscando a declaração da inconstitucionalidade dos diplomas.

Olhando especificamente para as nove entidades da sociedade civil que buscaram atuar como *amici curiae* nas ações judiciais que se sucederam à reforma, chama a atenção que, além de a maioria ter ingressado nas ações em parceria com outras ONGs - exceção feita à Associação de Saúde Ambiental Toxisphera, que atuou individualmente, e à ABRAMPA, que atuou junto com a CONAMP, uma organização que não é da sociedade civil, na ADPF 623 -, não foram as organizações que haviam atuado no Conama recentemente que buscaram incidir no Poder Judiciário, nem mesmo aquelas que efetivamente perderam seus assentos com a reforma. Ainda que possam ter atuado em outros momentos como conselheiras ou mantido alguma relação com o colegiado ambiental - como a WWF-Brasil, que foi eleita como conselheira em 2023, e a Associação de Saúde Ambiental Toxisphera, que tinha como diretora a Dra. Zuleica Nycz, que havia atuado como conselheira do Conama pela Associação de Proteção ao Meio Ambiente Cianorte (APROMAC) no período estudado -, nenhuma das nove organizações que intervieram nas ações do STF atuou no Conselho entre agosto de 2016 e dezembro de 2021. Na realidade, a maioria delas sequer estava habilitada para tanto.

Conforme mostra a lista de sorteio das entidades ambientalistas de 2019[90], apenas três das organizações que atuaram nas ações do STF possuíam cadastro ativo no Cnea à época: a WWF-Brasil, o Instituto Socioambiental e a Rede Nacional Pró Unidades de Conservação. Logo, as outras seis não poderiam sequer ser selecionadas para participar do Conama, salvo se, na conformação anterior do colegiado, fossem entendidas como associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição e selecionadas pelo Presidente da República para uma das três cadeiras reservadas para tais entidades.

[90] O documento pode ser acessado em: <https://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24553>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Em contrapartida, a ausência das organizações que atuavam como conselheiras antes da reforma se explica devido aos seus repertórios de interação. Diversas das entrevistas com os antigos conselheiros mostram que as organizações que participaram do colegiado não tinham o costume de mobilizar repertórios relacionados ao Poder Judiciário de forma sistemática - algumas por questões financeiras, podendo contar, eventualmente, com a ajuda pontual de advogados voluntários; outras por escolhas de repertórios -, o que explica a sua ausência em tais ações (BECKER, 2023; ENTREVISTADO F, 2023; GALVÃO, 2023; HORING, 2023; SILVA, 2023). O que parte das organizações afirmou ter o costume de fazer era provocar o Ministério Público para que a instituição tomasse as medidas judiciais cabíveis (BECKER, 2023; BOCUHY, 2023; HORING, 2023; PACHECO, 2023).

Apesar de nenhuma das antigas conselheiras ter atuado em nome próprio nas ações que tramitaram no STF, duas das organizações que ingressaram nas ações, nomeadamente a RMA e o Observatório do Clima, foram apontadas pelos entrevistados como organismos de interlocução entre entidades menores, representando os interesses de uma coletividade de entidades, inclusive de algumas presentes no Conama, e não somente dos seus próprios (BECKER, 2023; GALVÃO, 2023).

Em relação às entidades que atuaram como *amici curiae* nas ações perante o STF, também é interessante notar que duas delas participaram das iniciativas lideradas pelo PROAM de publicação de representações, cartas e moções. A RMA assinou a representação encaminhada à PGR, a "moção de repúdio ao bingo do Conama" e a moção pedindo o rápido julgamento da ADPF 623. Já a Associação de Saúde Ambiental Toxisphera subscreveu a "carta de repúdio às ONGs sorteadas para o Conama" e a moção que pedia celeridade no julgamento da ADPF 623.

Essas relações entre as iniciativas das ONGs com atuação interna e externa ao Conama indicam que havia, ainda que apenas por parte algumas organizações, um diálogo entre entidades com repertórios diferentes. Essa relação sinaliza que há um ecossistema da sociedade civil que, apesar de ter uma diversidade de organizações com capacidades e repertórios diferentes, buscam dialogar e atuar de forma complementar na defesa do meio ambiente.

Além de tais medidas, uma terceira via de atuação da sociedade civil que foi reconhecida após a reforma, também por entidades que não atuaram como conselheiras do Conama no período analisado, consistiu na elaboração de documentos com a análises de políticas, inclusive sobre a desestruturação do Conselho no contexto de retrocessos e desmontes do governo Bolsonaro. Sem buscar esgotar todas as iniciativas adotadas no referido sentido, foi possível

localizar publicações da Imaflora, do Instituto Socioambiental, do Article 19, do Política por Inteiro (vinculado ao Instituto Talanoa) e do Observatório do Clima que apontaram, em publicações de caráter técnico, a reforma do colegiado e as suas deliberações subsequentes como iniciativas de desmantelamento das políticas de participação social e proteção ambiental[91]. Diferentemente das cartas e moções organizadas pelos antigos conselheiros, esses documentos não se destinavam aos próprios atores do Executivo e do Judiciário responsáveis pela tomada de decisão, mas, sim, a um público mais geral.

Diante dos dados coletados, é possível inferir que a reforma do Conama não passou despercebida, repercutindo para além das suas fronteiras. As alterações no desenho institucional do colegiado levaram à mobilização de uma diversidade de atores da sociedade civil (e outros tantos) com características e repertórios de atuação distintos.

Observaram-se, essencialmente, três formas de responder à reforma do colegiado entre a sociedade civil. Primeiramente, foram constatadas iniciativas de denúncia pública da situação, com a publicação de cartas e moções. Em segundo lugar, testemunhou-se a judicialização das normas responsáveis pela modificação do desenho institucional do Conama e daquelas decorrentes das deliberações promovidas após a reforma da estrutura do colegiado - que, ainda que não tenham sido propostas por atores da sociedade civil, foram apoiadas e impulsionadas por organizações do setor. Em relação à judicialização, as formas de incidência também se dividem: por um lado, tem-se as representações apresentadas à PGR, que representaram uma fase de preparação para o litígio, com a provocação para a tomada de ação; por outro, tem-se a atuação nas ações, como tentativa de influência direta sobre os seus resultados. Por fim, um terceiro movimento constatado foi de publicação de documentos técnicos com a análise das políticas de reestruturação do Conama e das novas normas editadas por ele, como forma de abordar tecnicamente as alterações promovidas, inclusive em um contexto mais amplo de desmonte de políticas públicas.

Essas reações, adotadas de forma paralela, aproximam dois aspectos relevantes do debate: a diversidade de atores da sociedade civil envolvidos nas discussões sobre o desenho institucional do Conama e os diferentes repertórios de atuação mobilizados por eles.

[91] O documento "Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira - 2019 e 2020", do Imaflora, Instituto Socioambiental e Article 19, pode ser acessado em: <http://tinyurl.com/bdfbaaxa>. Acesso em: 28 jan. 2024. O documento "Nota Técnica sobre a 135ª Plenária do Conama", do Política por Inteiro, pode ser acessada em: <http://tinyurl.com/jhpxwr58>. Acesso em: 28 jan. 2024. O documento "'Passando a boiada': O segundo ano do desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro", do Observatório do Clima, pode ser acessado em: <http://tinyurl.com/8d5m8j93>. Acesso em: 28 jan. 2024.

A diversidade de interessados no Conama nos mostra que o colegiado, apesar de ser ocupado por um perfil consistente de organizações, que, no geral, revezam-se nas cadeiras ao longo do tempo, não importa apenas para elas. Há outras organizações da sociedade civil que, apesar de não necessariamente desejarem participar das atividades do Conselho como suas integrantes, priorizando outros repertórios de interação, reconhecem e defendem a sua relevância para as políticas ambientais nacionais.

A escolha de utilizar determinados repertórios em vez de outros se relaciona diretamente com a estrutura de cada organização, com os seus interesses e com as suas capacidades em termos financeiros e de conhecimentos técnicos. Organizações que se articulam em torno de instituições participativas muitas vezes não possuem estrutura ou mesmo o interesse em adotar repertórios de interação que exijam o acionamento direto de outros espaços públicos, como é o caso do Legislativo e do Judiciário, como muitos entrevistados bem destacaram. Resta-lhes empregar outras estratégias relacionadas a protestos, abaixo-assinados e outras medidas que geram uma pressão externa de ação, mas não uma obrigação vinculante de reversão das alterações promovidas. A atuação em relação à ADPF 623 das organizações que participaram do colegiado evidencia tal relação. Apesar de terem submetido à PGR uma das representações que deu ensejo à ação judicial e publicado sucessivas cartas e moções sobre o tema, de forma a pressionar a ação dos poderes públicos, nenhuma dessas organizações pediu seu ingresso como *amicus curiae*, tendo os documentos elaborados por elas juntados ao processo ou pela própria PGR, ou pela Associação de Saúde Ambiental Toxisphera - que, relembre-se, tinha uma relação diferente dos outros *amici curiae* com as organizações participantes do Conama, já que a sua diretora havia atuado como conselheira do colegiado por outra entidade.

4. O que o caso do Conama nos ensina?

Conforme abordado anteriormente, o desenho institucional dos espaços participativos pode ser mobilizado de diversas formas, com repercussões diferentes a depender da instituição impactada e da sociedade civil mobilizada em torno dela. No caso do Conama, o que se observou foi a alteração de uma série de regras relacionadas ao seu escopo, à sua composição, aos parâmetros para integrá-lo, assim como ao seu funcionamento e à tramitação dos seus processos, que promoveu impactos para a atuação da sociedade civil presente dentro e fora do Conselho.

O caso estudado reforça concepções já abordadas pelas literaturas especializadas e aproxima novos achados de pesquisa relevantes para o estudo das relações entre governos autocráticos e instituições participativas, assim como para a compreensão das respostas oferecidas pela sociedade civil a processos de desmonte de espaços de participação institucionalizada.

O presente capítulo explora tais achados a partir de três categorias: elementos que se mostraram relevantes antes da promoção das reformas formais, aspectos do desenho institucional que permitiram a realização de tais reformas e respostas apresentadas pela sociedade civil ao movimento de desestruturação do espaço institucionalizado de participação.

4.1. Os primórdios das reformas: o papel desempenhado pelos descontentamentos sociais e pelas regras informais das instituições participativas para o seu desmonte

No caso do Conama, constatou-se que alguns elementos anteriores à reforma do colegiado foram essenciais para a promoção da reforma e já davam indicações dos caminhos que seriam seguidos pelo governo.

Foi possível observar que já havia uma disputa antiga de interesses em relação à sua composição e ao seu funcionamento, reconhecendo-se algumas insatisfações com o que o colegiado oferecia em sua estrutura (IPEA, 2011). Essa percepção constituiu um elemento relevante - ainda que não indispensável, tendo em vista que outros colegiados que não necessariamente eram alvos de críticas também foram modificados durante o governo Bolsonaro - para que a reforma fosse tratada, em um primeiro momento, como uma pauta potencialmente aceitável pela sociedade civil e pelos demais interessados. Apesar de existir desconfiança em relação ao governo, expressada nas reuniões iniciais do colegiado e decorrente dos próprios posicionamentos externados pelo então candidato à Presidência, Jair Bolsonaro, desde a época das eleições, foi possível constatar que o uso de argumentos sobre a necessidade de conferir maior eficiência ao Conselho, ecoando críticas antigas sobre o inchaço e a lentidão dos processos no Conama, aumentou a receptividade às reformas.

Esse primeiro achado mostra que governos autoritários se aproveitam dos descontentamentos compartilhados por parte da sociedade para avançar propostas que, a princípio, podem parecer interessantes, mas se provam atentatórias a aspectos intrínsecos aos Estados Democráticos de Direito quando implementadas, como aos mecanismos de acompanhamento e controle do Poder Executivo e de garantia da participação social, no caso

da imposição de alterações prejudiciais às instituições participativas (HUQ, GINSBURG, 2018; JEE, LUEDERS, MYRICK, 2019; HAGGARD, KAUFMAN, 2021; BOESE et al, 2022; PAPADA et al, 2023).

Esse aproveitamento decorre da usual eclosão e impulsionamento de movimentos e líderes autoritários em contextos de polarização social e política (GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023b), que facilitam a instrumentalização dos descontentamentos de parcela da sociedade em prol do avanço de iniciativas autoritárias, obtendo o apoio de uma fatia relevante dos cidadãos. Especialmente em conjunturas nas quais, mesmo antes da conquista do poder por líderes autoritários, já são reconhecidas zonas de autoritarismo em torno das políticas existentes, tem-se um processo facilitado de imersão autoritária, já que, somada às demandas sociais, há uma percepção flexibilizada preexistente dos contornos dos Estados democráticos (MACHADO, PIMENTA, 2022).

Ainda olhando para o momento pré-reforma, o caso também se destaca quando se nota que, no início do governo Bolsonaro, foram violadas regras informais do Conama consolidadas há anos. Isso já apontava para o início da desestruturação da participação social no colegiado, mesmo antes da reforma formal do seu desenho institucional, por meio da edição de decretos, portarias e resoluções. A impossibilidade de ingresso dos conselheiros suplentes e outros assessores nas primeiras reuniões de 2019 - devido à alteração do espaço físico, com a transferência dos encontros para um ambiente menor - e a lógica inaugurada de assentos marcados - que não permitia que os conselheiros se organizassem da forma como lhes era conveniente - romperam com práticas informais sedimentadas há anos, prejudicando a atuação coletiva da sociedade civil e dos demais setores, conforme seus representantes bem destacaram naquelas oportunidades (BRASIL, 2019a).

Se as regras informais também exercem um importante papel para a viabilização da efetiva participação (CASTRO, 2017), então seu desrespeito pode ser o primeiro sinal do desejo e da tentativa de desmobilização de interesses contrários aos do governo, mesmo antes da promoção de reformas formais. Individualmente, trata-se de ação que não permite que se conclua que há um processo de erosão democrática em curso, mas que deve ser analisada dentro do contexto mais amplo como um potencial indício de tal intenção, tendo em vista que mudanças sutis e dentro dos limites políticos preexistentes constituem uma das marcas distintivas dos novos regimes autoritários (GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023b). Isso nos mostra que a atenção para viradas autocráticas deve, é claro, recair sobre modificações formais,

mas não somente. É preciso se atentar ao contexto mais global dos mecanismos participativos, inclusive às suas regras informais.

O anúncio da realização da reforma do colegiado, supostamente como forma de atender aos desejos de rearranjo do desenho institucional preexistentes, e a promoção de modificações nas regras informais do Conselho, consolidadas por práticas adotadas sistematicamente há anos, evidenciam a importância de se compreender também o cenário existente antes das reformas, os primórdios dos processos de erosão democrática. Os elementos verificados no caso do Conama indicam que, mesmo antes da consolidação de reformas formais, já havia sinais relevantes da sua futura desestruturação pelo governo, o que pode ocorrer também em outros casos. Em situações nas quais se reconhece, ainda, a preexistência de zonas de autoritarismo nas políticas e instituições a elas relacionadas, vislumbra-se um risco ainda mais acentuado de ingerência de governos autocráticos em um momento inicial da sua consolidação no poder, tendo em vista a sua capacidade de promover alterações autoritárias com menos custos.

A atenção a tais aspectos nos permite entender - e, eventualmente, antecipar - movimentos autoritários na sua integralidade. Líderes autocráticos têm se aproveitado de descontentamentos sociais e fragilidades institucionais que já existiam à época da sua chegada ao poder para facilitar o avanço de projetos autoritários, instrumentalizando elementos pretéritos às suas vitórias eleitorais. Antes de darem início aos processos formais de reversão democrática por meio de instrumentos legais, podem dar indicações, por meio de discursos e iniciativas informais, das suas intenções - que podem ser combatidas desde logo. Defende-se, portanto, que olhar não apenas para as reformas formais, como para os processos anteriores a elas, é central para movimentos de resistência e para pesquisas futuras que queiram se debruçar sobre os avanços e retrocessos do novo autoritarismo. É interessante, inclusive, que proponham análises sistemáticas sobre aspectos que permitam o reconhecimento e combate precoces a esses movimentos.

4.2. A progressão das reformas: a relevância da amplitude e da sobreposição de camadas de alterações por meio de diferentes instrumentos normativos

Após os movimentos iniciais de reconhecimento dos descontentamentos existentes em relação ao Conama pelo governo e de modificação das suas regras informais, deu-se início à reforma formal do colegiado, que ocorreu por meio da alteração dos instrumentos normativos que eram responsáveis por dispor sobre a sua composição e as suas atividades. Quanto a tais

reformas, é interessante notar a sua amplitude e a sobreposição de diversas camadas de modificações, assim como a mobilização complementar e estratégica de diferentes diplomas normativos.

No que se refere à amplitude da reforma, a análise realizada mostrou que o governo mobilizou, de forma concomitante, múltiplas das estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas sistematizadas na primeira parte do trabalho. Em cada uma das normas - seja no decreto, na portaria ou na resolução -, aspectos diferentes da arquitetura institucional foram impactados por meio da adoção de estratégias variadas. O Decreto Federal nº 9.806/2019 promoveu alterações no campo das competências, do número de conselheiros, do equilíbrio entre os setores, das representações dos setores, do processo seletivo, do tempo de mandato, da possibilidade de mandatos consecutivos, das regras aplicáveis às reuniões e aos subcolegiados (Quadro 4). Já a Portaria MMA nº 630/2019, que inaugurou o novo regimento interno, causou repercussões nas competências, no número de conselheiros, no tempo de mandato, nos direitos dos conselheiros, nas penalidades, nas regras aplicáveis às reuniões, na seleção dos cargos de direção, nos prazos, no tempo de exposição, nos quóruns, nas contribuições externas, na carga de trabalho, nas regras sobre subcolegiados, nos procedimentos para a submissão de propostas, na relatoria e nas regras para a tramitação dentro do colegiado (Quadro 5). Arrematando o processo reformista, a Resolução Conama nº 502/2021, ao alterar as dinâmicas do Cnea e da sua Comissão, causou implicações para as representações dos setores e a carga de trabalho dos conselheiros da sociedade civil (Quadro 6).

Ainda que algumas das alterações tenham sido apontadas pelos antigos conselheiros como mais relevantes do que outras - considerada a atenção conferida à modificação da forma de seleção das organizações da sociedade civil e à redução dos seus mandatos, por exemplo -, o ataque por múltiplas vias e de forma ampla, com a tentativa de desestruturação do colegiado por meio da transformação de diversas das suas propriedades, gerou impactos cumulativos. Essa cumulatividade, resultante de um conjunto de alterações pontuais, ressalta a relevância de realizar uma análise global de todos os aspectos do desenho institucional instrumentalizados em contextos de crescente autocratização. A soma e a interação das múltiplas modificações promovidas não foram suficientemente exploradas por outros trabalhos, que, muitas vezes, têm se debruçado sobre o desmonte de espaços participativos como um produto finalizado, e não como um processo gradual, marcado por diversas alterações que se reforçam e retroalimentam ao longo do tempo.

Outra característica do desmonte do Conama que chamou a atenção foi a sua incrementalidade, com a adoção de reformas sucessivas e sobrepostas, responsáveis por agravar os déficits participativos impostos pelas alterações anteriores. Trata-se de processo que se assemelha ao conceito de *layering*, introduzido por Mahoney e Thelen (2012), que se refere a movimentos de mudança institucional baseados na alteração gradual de normas que, de quando associadas, têm a capacidade de gerar modificações substanciais no funcionamento e na lógica institucionais. Conforme visto, foram observadas reformas formais em três ocasiões: com a edição do decreto que alterou originariamente o colegiado, com a subsequente revisão do regimento interno e, por fim, com a reformulação da resolução do colegiado que dispunha sobre o cadastramento de entidades ambientalistas no Cnea. Cada uma delas foi responsável por agravar os prejuízos à participação que já haviam sido inaugurados e intensificados pelos movimentos anteriores.

Essas duas propriedades das reformas - a amplitude e a sobreposição de camadas de alterações -, ao promoverem pontuais e sucessivos remodelamentos que se complementam, são responsáveis por, paulatinamente, agravar o cenário participativo até atingir um nível de criticidade que, em muitos casos, é de difícil reversão, inclusive levando as organizações que antes mobilizaram as instituições participativas a utilizarem outros repertórios de interação, conforme veremos.

Portanto, ao realizar a avaliação das reformas, em um primeiro momento, de forma desagregada e pormenorizada, seguida por um segundo exercício de análise dos seus impactos cumulativos e sinérgicos, é possível compreender como diferentes elementos do desenho institucional são mobilizados, individual e conjuntamente, em prol da transformação das capacidades da instituição participativa e dos seus participantes - incluindo repercussões à possibilidade de acesso e influência da sociedade civil em tais ambientes. Isso porque essa análise detalhista, feita por juristas em diálogo interdisciplinar, é capaz de nos mostrar como modificações que individualmente podem parecer insignificantes têm a capacidade de causar reflexos profundos para as dinâmicas dos espaços participativos e os seus resultados, quando associadas a outras particularidades da sua arquitetura institucional. Em contextos de legalismo autocrático, no qual há reformas sucessivas responsáveis por agravar, ao longo do tempo e de forma mascarada, as capacidades das instituições democráticas, compreender cada uma dessas pequenas reformas e das suas ressonâncias, quando associadas a outras qualidades do espaço participativo, é essencial para reconhecer movimentos autoritários ainda no seu início, quando há uma maior possibilidade da sua reversão.

Além disso, entender, individual e globalmente, essas diversas alterações nos mostra como elementos que, em um primeiro momento, podem parecer extrapolar o desenho institucional dos ambientes de participação institucionalizada - como é o caso dos recursos humanos e orçamentários, por exemplo, que, muitas vezes, não estão vinculados a normas diretamente relacionadas às instituições participativas -, também são essenciais para o seu adequado funcionamento e podem ser instrumentalizados em prol do seu aparelhamento.

A relevância da consideração dessas propriedades é reforçada diante do fato que, no caso analisado, a Ministra Rosa Weber, do STF, apenas suspendeu as atividades do Conama de forma cautelar, na ADPF 623, quando a resolução sobre o cadastro de entidades ambientalistas foi rearranjado - ou seja, na terceira reforma formal do colegiado -, considerando que havia sido atingido um grau acentuado prejuízo à participação a partir da sobreposição das sucessivas modificações, com a afetação de múltiplas capacidades da sociedade civil dentro do colegiado.

Se, por um lado, esses achados corroboram a concepção da literatura de que governos autoritários se aproveitam de reformas sucessivas para, gradualmente, promover a erosão de Estados democráticos e constitucionais (RACHED, ALBERTO, TAGLIABUE, 2022), por outro, ressaltam que não basta a atenção aos impactos cumulativos ao longo do tempo, devendo também haver a verificação das repercussões sinérgicas de modificações pontuais empregadas concomitantemente.

Essa dinâmica nos ajuda a compreender que a reversão das alterações promovidas por governos autoritários pode não ser tão simples quanto pode parecer em um primeiro momento. Não basta apenas revogar as normas que promoveram a desestruturação das instituições democráticas e retomar os rumos anteriores. Mais do que isso, é preciso compreender toda a teia de reformas cumulativas e incrementais promovidas, suas múltiplas repercussões e, então, tratá-las individualmente e dentro do conjunto mais amplo de desmonte.

Ademais, é interessante notar como, no caso do Conama, alguns aspectos críticos do seu funcionamento - nomeadamente o número de suplentes, o tempo de mandato e a possibilidade de recondução -, que antes eram tratados somente pelo regimento interno, foram incorporados ao decreto. Com isso, foi retirada a possibilidade de deliberação e definição coletiva de tais elementos pelo colegiado - já que o regimento interno passa por um processo de debate e decisão dentro do Conselho -, sendo substituída pela escolha unilateral pelo governo federal. Assim, apesar de o decreto não ter esgotado todos os aspectos do desenho institucional do Conama - que ainda foram debatidos entre os novos conselheiros no processo de reforma do

regimento interno -, ele retirou do alcance do coletivo aspectos que se entende que foram considerados estratégicos para a alienação do colegiado.

A situação nos indica que, no processo de concentração de poder visado por governos autoritários, os instrumentos jurídicos não são simplesmente manipulados para que resultem, materialmente, no acúmulo de poder governamental e na desestruturação da resistência social, como frequentemente apontado pela literatura. A partir da análise minuciosa do conteúdo de cada alteração, vemos que aspectos considerados mais estratégicos passam a ser regidos por normas sob o controle integral do Poder Executivo, mantendo-se a possibilidade de deliberação compartilhada apenas sobre questões concebidas como menos críticas, criando a ilusão de um governo que mantém as vias de participação abertas. Essa dinâmica, além de evidenciar o uso estratégico dos instrumentos normativos em prol do avanço de empreitadas autoritárias, também nos permite conhecer quais das características do desenho institucional encontram-se sob a mira dos autocratas, sendo consideradas indispensáveis para o atingimento dos seus objetivos.

Esses três aspectos do caso estudado mostram como se dá o funcionamento e a legitimação do legalismo autoritário em toda sua complexidade, abrindo portas para o reconhecimento dos meandros das estratégias empregadas por autocratas por meio da mobilização do direito não somente nos processos de desmonte das instituições participativas. Eles também são capazes de contribuir para a análise da desestruturação de outras políticas.

Por fim, no que diz respeito à estruturação de políticas públicas a partir de instituições participativas, o caso do Conama também nos mostra que, ao inviabilizar o envolvimento de atores sociais, o governo facilitou o processo de desmonte das políticas ambientais, já que não havia mais uma resistência efetiva dentro do colegiado. Com isso, vislumbra-se que o afastamento da participação social qualificada pode ser instrumentalizado não apenas como forma de corroer a oposição ao governo e obstaculizar a atuação de uma sociedade civil livre e independente, mas, igualmente, com o objetivo de promover a desestruturação das políticas públicas vinculadas à instituição participativa visada, conforme a literatura atual vem indicando (GOMIDE, SILVA, LEOPOLDI, 2023b; MARTELLI, ALMEIDA, COELHO, 2022; MELLO, 2023). No contexto brasileiro, especialmente, no qual as mais diversas políticas públicas passam por processos deliberativos em instituições participativas, reconhece-se a necessidade de atenção aos processos de desmonte dos espaços de participação institucionalizada como uma forma de não apenas inviabilizar a intervenção da sociedade nos processos políticos, como de desestruturar os instrumentos e projetos das suas respectivas políticas públicas.

Todas essas peculiaridades da reforma do Conama levaram a um panorama de sistemática concentração de poder no governo federal, em detrimento das capacidades de organização e resistência dos demais setores, especialmente da sociedade civil. Elas nos mostram que, diante de movimentos potencialmente autoritários, é preciso considerar que o desmonte de políticas é um processo, e não o resultado de uma iniciativa única. Para compreender esses processos na sua integralidade e conceber mecanismos de resistência, devemos nos atentar às minúcias das alterações dos desenhos institucionais, levando em conta os seus impactos cumulativos e sinérgicos não apenas quando se considera que a política foi desestruturada - até porque esse processo pode ainda estar em curso, com potenciais agravamentos -, mas em cada uma das suas diferentes etapas. Adicionalmente, precisamos verificar como diferentes instrumentos normativos são racionalizados ao longo de tais processos como forma de dar seguimento e legitimar as alterações promovidas e os governos responsáveis por elas.

4.3. As respostas às reformas: entre conselheiros, interessados e redes da sociedade civil

Além dos aspectos relacionados à manipulação do desenho institucional dos espaços participativos por governos da nova onda autoritária, o caso do Conama nos trouxe importantes achados relacionados às respostas que a sociedade civil oferece a esses movimentos.

Ainda são raros estudos que explorem as mútuas implicações entre a transfiguração do espaço cívico e as respostas apresentadas pela sociedade civil. No campo da literatura sobre o legalismo autocrático, algumas poucas pesquisas têm se debruçado sobre análises globais do rearranjo das organizações e dos movimentos sociais diante de tais contextos, levando em consideração ataques diretos à sua liberdade e independência, mas não têm promovido levantamentos sobre como a alteração de vias específicas de incidência tem repercutido entre a sociedade civil, muitas vezes desconsiderando a existência de espaços institucionalizados de participação (BAKER et al, 2017; TOEPLER et al, 2020; FINK-HAFNER, BAUMAN, 2023). Por outro lado, no campo da ciência política, apesar de haver análises sobre as reações da sociedade civil aos rearranjos entre Estado e sociedade, elas não têm levado em consideração as peculiaridades das recentes tendências autoritárias, nem promovido a sistematização das possíveis respostas observáveis diante de tal movimento, tendo como foco a compreensão da resiliência das instituições e das repercussões decorrentes dos processos de desinstitucionalização observáveis dentro dos espaços institucionalizados de participação

(ALMEIDA, 2020; ALMEIDA, VIEIRA, KASHIWAKURA, 2020; BEZERRA et al, 2024). Diante de tal panorama, o caso do Conama se mostrou muito rico ao viabilizar a união dessas duas literaturas existentes e a construção de uma compreensão sobre as possíveis respostas da sociedade civil a iniciativas de desmonte autoritário de instituições participativas.

A partir dos dados coletados, foi possível perceber que as entidades impactadas pelas alterações ou interessadas no Conama foram afetadas e responderam de forma diversa à sua reforma, não sendo possível observar um movimento uníssono da sociedade civil. Nem mesmo as entidades ambientalistas, que acompanharam de forma mais próxima o processo de desmonte do colegiado, seguiram os mesmos caminhos. Retomando as quatro possíveis respostas à reforma de espaços institucionalizados de participação abordadas na primeira parte do trabalho - quais sejam, a manutenção da participação institucionalizada, o abandono da incidência sobre as pautas da instituição participativa, a reorganização de tal incidência e a proliferação dos debates sobre o espaço participativo (Quadro 3) -, foi possível observar iniciativas paralelas nos quatro sentidos.

No campo da manutenção da participação, observou-se que o colegiado continuou a ser mobilizado por uma parcela de representantes da sociedade civil. Todavia, esses novos participantes não se confundem com aqueles que antes participavam do Conselho. Com a reforma, constatou-se a chegada de uma nova leva de conselheiros sorteados, que não necessariamente estavam habituados a utilizar instituições participativas de âmbito nacional como repertórios de interação, não conheciam com profundidade os meandros do Conama e não também não tiveram tempo de explorá-los, devido aos seus curtos mandatos (BELO, 2023; BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO D; PEREIRA, 2023; SILVA, 2023). Além dos novos conselheiros, outras organizações que se entende que também optaram por manter a participação, ainda que de forma diversa, foram aquelas que, segundo narrado nas entrevistas, aceitaram ceder colaboradores para a composição das cadeiras destinadas à sociedade civil nas Câmaras Técnicas e que auxiliaram os conselheiros com o fornecimento de substrato técnico para os debates (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; IRIGARAY, 2023; OSÓRIO, 2023).

Apesar de reconhecerem os desafios que lhes eram impostos quando aceitaram ocupar os cargos e fornecer as contribuições técnicas, os conselheiros que atuaram à época narraram que tinham a esperança de contorná-los (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; NETO, 2023). No entanto, não tiveram sucesso. Constatou-se, por meio da análise das propostas apresentadas, da sua receptividade pelos demais conselheiros e do perfil dos discursos proferidos, que houve a alteração estrutural da mobilização interna do setor da sociedade civil, com a redução do seu

grau de combatividade e da sua atuação autônoma no Plenário - observando-se a atenuação da utilização do colegiado como ambiente de introdução de pautas próprias -, a sua dificuldade de apresentar novas sugestões de resoluções e moções e derrotas muito significativas e simbólicas quando apresentavam propostas ou pedidos, apesar do esforço do setor de continuar unido internamente e coordenado com outras organizações externas ao colegiado.

No campo da propositividade, observou-se a sua redução pelo setor da sociedade civil, tanto em números brutos, como proporcionalmente (Quadro 7). Contudo, numericamente, essa redução não necessariamente representa uma alteração substancial do setor como um todo, já que seis das sete propostas apresentadas pelo setor no período pré-reforma eram de autoria de uma mesma organização e quatro delas sequer chegaram a ser deliberadas no âmbito do Plenário, uma vez que foram arquivadas antes. O que os dados efetivamente nos mostram é que houve uma alteração global no perfil de atuação dos setores no colegiado, com a redução proporcional da propositividade do governo federal e da sociedade civil e o crescimento do protagonismo das entidades empresariais. Esse achado nos dá uma primeira indicação que houve a alteração das dinâmicas internas e intersetoriais no Conama - perspectiva que é reforçada pela receptividade das propostas.

No geral, os setores tiveram todas as suas propostas aprovadas quando debatidas no Plenário, ainda que elas tenham passado por alterações ao longo da sua tramitação. Apenas o setor da sociedade civil após a reforma não teve êxito em todas as suas proposições (Quadro 8). Apesar de a propositividade do setor ter sido reduzida, ele foi capaz de se organizar em torno de uma única iniciativa, que consistia em uma proposta de moção pedindo a revisão do processo de seleção das entidades ambientalistas (representantes do segmento da sociedade civil). Essa proposta foi a única rejeitada pelo colegiado em todo o período analisado, considerando os intervalos antes e depois da reforma. Em termos de receptividade, portanto, também se constatou uma modificação profunda das relações estabelecidas dentro do Conselho.

Tanto a propositividade como a receptividade indicam que a sociedade civil, após a reforma, passou a ocupar um espaço diferenciado no colegiado, com um reduzido grau de protagonismo e uma relação mais complicada com os demais conselheiros, especialmente dos segmentos do governo federal e das entidades empresariais[92].

[92] Relembre-se que, conforme visto anteriormente, a sociedade civil pôde contar, de forma pontual, apoio de representantes dos governos municipais e estaduais em suas empreitadas. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (Pará) subscreveu, junto com as demais entidades ambientalistas, a proposta de moção apresentada pela Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico, possibilitando o atingimento do número mínimo de assinaturas requerido pelo regimento interno. Já quando houve a disputa sobre a aprovação da proposta de resolução que viria a se tornar a Resolução Conama nº 502/2021, que reformou o funcionamento do

Essa percepção da nova posição ocupada pela sociedade civil também encontra eco na análise do perfil dos discursos dos representantes do setor. Ainda que tenha sido mantida a tendência de a sociedade civil se posicionar de forma coordenativa ao invés de contestatória, observou-se um crescimento muito relevante dos discursos coordenativos em detrimento dos contestatórios após a reforma (Quadro 10). Em um primeiro momento, poderíamos supor que essa alteração se deu pela introdução de organizações cooptadas no colegiado, alinhadas aos interesses governamentais e, portanto, desinteressadas em um embate com os seus representantes. Contudo, quando analisamos, de forma mais próxima, as categorias de discurso criadas a partir da compreensão de posicionamentos coordenativos e contestatórios - quais sejam, a posição dialógica com o colegiado e a concordância com o Poder Público, do lado coordenativo, e a provocação do Poder Público, as críticas às dinâmicas internas e a mobilização da sociedade civil, do lado contestatório -, chegamos a outra conclusão.

Além da manutenção da posição dialógica com o colegiado e da provocação do Poder Público como discursos predominantes, foi possível constatar a inexistência de manifestações concordantes com o Poder Público após a reforma e o aumento proporcional de posicionamentos relacionados à externalização de críticas às dinâmicas internas e de mobilização da sociedade civil. Essas informações nos revelam que os novos representantes da sociedade civil presentes no colegiado não estavam de acordo com a reforma e com as ações do Poder Público, não se reconhecendo um movimento de introdução de organizações cooptadas pelo governo após a promoção das reformas. O que os dados coletados, aliados às entrevistas realizadas, parecem nos indicar é que passaram a integrar o colegiado organizações que tinham capacidade e experiência de incidência no Conama reduzidas, quando comparadas àquelas que representavam a sociedade civil antes da reforma. Adicionalmente, as capacidades que efetivamente possuíam acabaram sendo debilitadas diante das alterações de dinâmicas do colegiado - que, conforme alguns atores apontaram, também teriam prejudicado a atuação de organizações mais qualificadas e experientes, caso elas ainda ocupassem o Conselho (BOCUHY, 2023; ENTREVISTADO A; GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; NETO, 2023; OSÓRIO, 2023).

Nesse sentido, apesar de ter sido mantida a participação por uma parcela da sociedade civil, essa atuação sofreu modificações profundas. O Conama foi abandonado como um ambiente no qual era possível levantar debates sérios e profundos sobre as políticas ambientais

Cnea e da sua Comissão, os governos estaduais foram os únicos que votaram junto com a sociedade civil contra a sua aprovação.

e passou a ser mobilizado, de forma reduzida, em busca da tentativa de limitação dos retrocessos que já eram percebidos quase como inevitáveis, tornando-se um ambiente de derrotas já esperadas e sucessivas (BECKER, 2023; BELO, 2023; BOCUHY, 2023; GALENO, 2023; GALVÃO, 2023; HORING, 2023; IRIGARAY, 2023; NETO, 2023; NYCZ, 2023; OSÓRIO, 2023; PACHECO, 2023; PEREIRA, 2023). Esse panorama nos leva a concluir que a reforma do desenho institucional foi bem-sucedida em arrefecer uma atuação mais qualificada e incisiva do setor dentro do Conselho, facilitando o desmonte das políticas ambientais por meio dele. Pensando no jogo duplo de governos autoritários e sociedade civil abordado na primeira parte do trabalho, vislumbra-se que as alterações promovidas foram capazes de domar a participação social no colegiado não pela introdução de organizações cooptadas, mas, principalmente, pela restrição do acesso e da ação qualificada do setor.

A alteração do perfil da atuação da sociedade civil no colegiado a partir das reformas do seu desenho institucional também reitera o papel atribuído pela literatura à arquitetura de tais espaços para a efetividade dos processos deliberativos - e, consequentemente, para as respostas da sociedade civil a movimentos de desmonte (FARIA, RIBEIRO, 2011; VAZ, 2011; BRASIL et al, 2013; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; ALMEIDA, 2014; LIMA et al, 2014; CASTRO, 2017; ALMEIDA, VIEIRA, KASHIWAKURA, 2020; LEMOS, VIEIRA, 2021; ALMEIDA et al, 2021; ALMEIDA, DOWBOR, 2021; BEZERRA et al, 2024). Conforme o caso foi capaz de demonstrar, ao promover reformas, em diversas frentes, das características institucionais do Conama, o governo foi capaz de subjugar a sociedade civil, tornando a sua participação dentro do colegiado praticamente inócua. Mais do que isso, ao se observar a preservação de atores da sociedade civil dentro do colegiado, com a escolha de algumas organizações de responder à reforma com a manutenção da participação, foi possível reconhecer que é possível que governos autoritários mantenham uma abertura limitada e controlada à participação social, inclusive como forma de preservar uma aparência de legitimidade das decisões do colegiado, mas sem que haja qualquer possibilidade de efetiva incidência de tais atores sobre as deliberações. Logo, os dados coletados e analisados confirmam a percepção que a alteração do desenho institucional de espaços participativos se apresenta como uma estratégia eficaz, com custos reduzidos e ganhos relevantes, para governos autoritários.

Adotando uma estratégia oposta à manutenção da participação, outro grupo de organizações da sociedade civil respondeu à reforma do colegiado com o abandono da incidência sobre as suas pautas. As organizações que já haviam participado do colegiado antes

da sua reforma deixaram de entendê-lo como um espaço legítimo para a tomada de decisão política e passaram a enxergá-lo como um ambiente no qual não era possível construir e acompanhar políticas ambientais efetivas (BECKER, 2023; BELO, 2023; BOCUHY, 2023; HORING, 2023; NYCZ, 2023; PACHECO, 2023; PEREIRA, 2023). De fato, com a reforma e a implementação do sistema de sorteio das representantes da sociedade civil, as organizações que antes atuavam no Conama foram compulsoriamente afastadas das suas deliberações internas, mas várias delas também optaram por não continuar a mobilizar as pautas do Conselho em outros âmbitos - como por meio de outras formas de diálogo com o Executivo, da incidência no Legislativo e no Judiciário ou mesmo por meio de repertórios extrainstitucionais mais combativos, como protestos -, reconhecendo-se o abandono da sua incidência sistemática. Enquadram-se, nesta categoria, aquelas organizações que, ainda que tenham apoiado as ações de outras entidades por meio da subscrição de documentos, não mantiveram o acompanhamento e a adoção de ações de forma autônoma e contínua, inclusive com a afirmação, nas entrevistas, de que não continuaram a se atualizar e a atuar em relação às pautas do Conama.

O abandono do colegiado foi concebido como uma resposta viável e interessante para muitas das organizações porque elas não tinham a participação institucionalizada como repertório único. Todas possuíam atuações paralelas à participação no Conselho, que permitiram a preservação da sua atuação em relação a outras pautas, por meio de outras vias, mesmo após a reforma (ENTREVISTADO D, 2032; ENTREVISTADO E, 2023; ENTREVISTADO F, 2023; HORING, 2023). Aqui se destaca uma característica própria do movimento ambientalista que favoreceu tal resposta, que consiste na tradicional utilização de outros repertórios para além da participação institucionalizada (ALMEIDA, MARTELLI, COELHO, 2021). Como, historicamente, as organizações com objetivos ambientais se articularam em torno de diversas formas de incidência sobre as pautas de seu interesse, suas ações nunca foram limitadas às instituições participativas. Logo, apesar de conferirem grande relevância ao Conama, tinham outras opções de espaços que podiam utilizar para a promoção dos seus trabalhos e a consecução dos seus interesses diante da desestruturação do colegiado.

Todavia, não foram apenas as organizações que atuaram no colegiado antes da reforma que abandonaram a incidência sobre as suas pautas. Após seguidas derrotas e frustrações, também foi possível vislumbrar tal resposta por alguns dos representantes da sociedade civil que aceitaram integrar o Conama depois da sua alteração. Devido à estrutura centralizadora do Conselho, que inviabilizava a efetiva participação social, duas organizações se negaram a permanecer no colegiado ao vivenciarem a dificuldade de impedir retrocessos e de promover o

avanço das políticas públicas ambientais dentro do Conama reformado (GALENO, 2023; GALVÃO, 2023). Como elas não passaram a fazer uso de repertórios distintos para levar as pautas do colegiado a outros espaços após se recusarem a manter a sua atuação como conselheiras, reconheceu-se que também acabaram respondendo à reforma, em um segundo momento, com o abandono das discussões. Esse abandono posterior à tentativa de incidência reitera o argumento sobre a relevância do desenho institucional de espaços participativos para viabilizar, de maneira efetiva, a participação social e sobre como essa arquitetura pode ser manipulada em prol da inviabilização da atuação da sociedade civil dentro dos seus limites.

Uma terceira resposta à reforma do colegiado e às suas deliberações subsequentes consistiu na reorganização da incidência das organizações que antes atuavam no colegiado sobre as suas pautas. Apesar de ter sido constatado o mencionado abandono do acompanhamento e da atuação sistemáticos em relação ao Conama, houve alguns momentos pontuais nos quais foi observada a reorganização das entidades por meio de outros repertórios.

A primeira ação que foi observada dentro do escopo da reorganização da participação como resposta à reforma consistiu na redação de representação à PGR, de cartas e de moções que abordaram o tema da própria reforma, mas não das pautas subsequentes do Conama. Uma das ONGs que atuava no Conselho antes da reforma, o PROAM, organizou e coordenou o processo de elaboração dos documentos e de subscrição por outras entidades interessadas. Complementarmente, uma segunda ação testemunhada consistiu na assinatura e divulgação de tais documentos pelas organizações que aceitaram participar do processo de denúncia e exigência da retomada do colegiado aos seus antigos moldes - além da sua assinatura também por outras entidades que não participavam do Conama, entrando no campo de respostas por meio da proliferação dos debates da instituição participativa, que analisaremos em seguida.

Três aspectos interessantes relacionados a essas medidas chamam a atenção. Em primeiro lugar, apesar de diversas organizações terem aderido às iniciativas, elas foram protagonizadas pelo PROAM, que é uma entidade de âmbito nacional e com uma estrutura mais robusta. Isso nos dá um primeiro indício, que será aprofundado em breve, de outro achado fundamental desta pesquisa: a importância de estratégias de atuação em rede das entidades da sociedade civil após a reorganização do desenho institucional como forma de impulsionar a atuação de organizações menores e mais localizadas, que possuem capacidade reduzida de incidência autônoma sobre temas de âmbito nacional e que são muito afetadas pela exclusão das instituições participativas, perdendo um recurso precioso de tratativas diretas com o Poder

Executivo federal (HORING, 2023; ENTREVISTADO D, 2023; ENTREVISTADO E, 2023; OSÓRIO, 2023).

Também no campo das capacidades e repertórios de interesse das organizações, é relevante notar que um dos documentos elaborados consistiu em uma representação de inconstitucionalidade, submetida à PGR, relativa à reforma do Conselho, e que outro foi uma moção para o julgamento da ADPF 623, que pedia a rápida análise da demanda que tramitava no STF, com a declaração da inconstitucionalidade da reforma do Conama. Apesar de nenhuma das organizações que foi conselheira do colegiado ter atuado como *amicus curiae* na ADPF 623 ou nas outras ações que debateram as pautas do Conselho após as reformas, a elaboração e a subscrição de tais documentos indica a relevância conferida aos trâmites judiciais. Reconhecendo tal interesse, a sua ausência em tais ações é atribuída à falta de estrutura para agirem no Judiciário e, em alguns casos, à predileção por outros repertórios de interação, conforme apontado nas entrevistas (BECKER, 2023; ENTREVISTADO F, 2023; GALVÃO, 2023; HORING, 2023; SILVA, 2023).

Além disso, verifica-se que, entre as organizações que atuavam pela sociedade civil no Conama antes da reforma e assinaram os documentos, a maior adesão foi por parte das entidades ambientalistas[93]. Com exceção delas, apenas a CNS, representante das populações tradicionais, e a FBCN subscreveram alguns dos documentos, o que indica uma reduzida mobilização dos outros representantes do setor social no colegiado em torno da reforma do Conama e das suas pautas subsequentes. Esse panorama de aparente maior interesse das entidades ambientalistas não foi inaugurado pela reforma, havendo indícios dele anteriormente. Ele é respaldado, primeiramente, pelo fato de os outros representantes da sociedade civil, que não as entidades ambientalistas, terem tido um reduzido protagonismo nos discursos proferidos no Plenário do colegiado antes da sua exclusão - sendo que não se verificou uma única manifestação de alguns deles nas reuniões plenárias em todo o período analisado. As entrevistas também reforçam essa percepção, considerando tanto a dificuldade de contatar e conversar com tais representantes, como as falas daqueles que foram entrevistados e indicaram a sua reduzida atuação em relação ao colegiado após as reformas (BELO, 2023; ENTREVISTADO C; SILVA, 2023). Trata-se de outro achado desta pesquisa que aponta para uma agenda de pesquisa fértil sobre como

[93] Relembre-se, aqui, que, antes da reforma, o setor da sociedade civil era representado por uma diversidade de interessados. Havia representantes de entidades ambientalistas de cada região do país, de entidades ambientalistas de âmbito nacional, de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de entidades profissionais de âmbito nacional com atuação na área ambiental e de saneamento, de trabalhadores urbanos e rurais, de populações tradicionais, de comunidades indígenas, da comunidade científica, do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares e da FBCN.

interesses são desigualmente contemplados pela participação social e como eles efetivamente influenciam os processos de construção (ou desconstrução) de políticas e tomada de decisão pública.

Outra ação que ocorreu no âmbito da reorganização da incidência sobre as pautas do colegiado foi narrada por uma das entrevistadas, que afirmou que ela, como representante da APROMAC, foi procurada pelo MPF para elaborar relatórios técnicos sobre as propostas debatidas no Conama entre 2019 e 2021. Apesar de ela ter afirmado que a organização não manteve o acompanhamento autônomo das pautas e discussões do Conselho, houve o apoio técnico à tomada de ação pelos Procuradores da República interessados, evidenciando uma disposição à reorganização da participação - mesmo que sob demanda externa (NYCZ, 2023).

Além da reorganização de algumas das antigas conselheiras do Conama em torno das ações pontuais descritas, foi possível reconhecer importantes respostas à reforma por entidades que não haviam ocupado cargos de conselheiras no colegiado, mas que possuíam estrutura, recursos humanos e financeiros mais robustos. Essas respostas foram enquadradas no âmbito da proliferação dos debates da instituição participativa, reconhecendo-se três principais medidas.

Primeiramente, conforme adiantado, algumas organizações externas ao Conama apoiaram os documentos elaborados pelo PROAM, fortalecendo a apresentação de uma sociedade civil unida contra a reforma. Dentre as centenas de subscritoras dos documentos - várias das quais nunca foram conselheiras do Conama -, destacam-se a Associação de Saúde Ambiental Toxisphera e a RMA, que também atuaram como *amici curiae* na ação judicial que debatia as alterações do colegiado.

Isso nos leva à segunda ação adotada, que consistiu no ingresso de diversas organizações sem atuação no Conama como *amici curiae* nas ações que tramitavam no STF e tratavam da reforma do Conselho e de algumas das suas deliberações subsequentes, buscando a declaração da inconstitucionalidade das medidas. Em todas as ações, observou-se a manifestação conjunta de parte das organizações[94], evidenciando a sua atuação coletiva. Além das duas organizações já mencionadas, também atuaram no âmbito do Judiciário, como amigas da Corte, a ABRAMPA, a WWF-Brasil, o Instituto Socioambiental, a Transparência Internacional Brasil, o Observatório do Clima, a Conectas Direitos Humanos e a Rede Nacional Pró Unidades de

[94] Na ADPF 623, a Associação de Saúde Ambiental Toxisphera atuou individualmente e a ABRAMPA ingressou com a CONAMP, que é uma entidade de classe de membros do Ministério Público, sem vinculação com a sociedade civil. As demais organizações atuaram todas conjuntamente. Já nas ADPF 747, 748 e 749, a ABRAMPA e a Rede Nacional Pró Unidades de Conservação atuaram em parceria, oferecendo manifestações únicas.

Conservação - todas entidades com perfil de incidência nacional, projeção internacional e recursos humanos e financeiros mais estruturados.

Entidades que compartilham de tal perfil também adotaram um terceiro tipo de ação, com a elaboração e divulgação de notas técnicas e relatórios responsáveis pela análise de políticas públicas envolvendo a reforma do colegiado e as suas decisões após a modificação da sua estrutura interna, com a exposição do cenário generalizado de desmonte a um público mais amplo. Além de iniciativas do Instituto Socioambiental e do Observatório do Clima, que também atuaram como *amici curiae* nas ações judiciais, foram localizados documentos elaborados pelo Imaflora, Article 19 e Política por Inteiro (vinculada ao Instituto Talanoa).

Duas observações interessantes surgem desta quarta categoria de respostas. Ela mostra que o Conama não representava uma preocupação exclusiva das organizações da sociedade civil que nele atuavam diretamente. Organizações que não haviam atuado como conselheiras, reconhecendo a importância do Conselho para a consagração da participação social e para a estruturação das políticas ambientais, buscaram apoiar iniciativas dos antigos conselheiros e influenciar ativamente as ações judiciais e a opinião pública sobre a reforma e as deliberações do colegiado.

Também é relevante notar que três das entidades externas ao Conama que atuaram em relação à sua reforma e às suas pautas subsequentes são redes de organizações. A RMA, o Observatório do Clima e a Rede Pró Unidades de Conservação são organizações independentes, mas que são formadas pela reunião de diversas outras entidades. Quando adotam ações, não atuam apenas em nome próprio, mas, igualmente, em nome das várias organizações que as compõem, que se sentem representadas por elas, conforme foi possível perceber a partir de depoimentos de entrevistadas cujas organizações participam de algumas das redes (BECKER, 2023; GALVÃO, 2023). Trata-se de um arranjo interessante para promover a atuação fortalecida e integrada da sociedade civil, viabilizando que organizações da ponta contribuam para resultados de maior escala relacionados aos seus objetivos institucionais.

Respostas das organizações da sociedade civil à reforma do Conselho Nacional do Meio Ambiente			
Tipo de resposta	**Ação tomada**	**Atores envolvidos**	**Tipo de ator**
Manutenção da participação institucionalizada	Atuação como conselheiras do Conama após a sua reforma	Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico; Associação Rare do Brasil; Comissão Ilha Ativa; Instituto	Organizações conselheiras do Conama após a reforma

		de Pesquisa e Responsabilidade Socioambiental Chico Mendes; BICUDA; CEDAC; FUMDHAM; IMADEA	
	Prestação de apoio técnico às organizações que atuaram como conselheiras do Conama após a sua reforma	Não informado[95]	Não informado
Abandono da incidência sobre as pautas da instituição participativa	Abandono das pautas do Conama após a sua reforma	GEBIO; CNS; ABES; Instituto Mangue Vivo; Ecoporé; entre outras	Organizações conselheiras do Conama antes da reforma
	Abandono das pautas do Conama após a tentativa de atuação pós-reforma e constatação da dificuldade de incidência	Associação Rare do Brasil; Comissão Ilha Ativa	Organizações conselheiras do Conama após a reforma
Reorganização da incidência sobre as pautas da instituição participativa	Elaboração e coordenação da subscrição de cartas e moções criticando as reformas do Conama	PROAM	Organizações conselheiras do Conama antes da reforma
	Subscrição de cartas e moções criticando as reformas do Conama	APROMAC; Instituto Mira-Serra; GEBIO; Ecoporé; Guaicuy; Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis; Instituto O Direito Por um Planeta Verde; Instituto Baleia Jubarte; entre outras	Organizações conselheiras do Conama antes da reforma
	Elaboração de pareceres técnicos, a pedido do MPF, sobre os temas debatidos no Conama	APROMAC	Organização conselheira do Conama antes da reforma
Proliferação dos debates da instituição participativa	Subscrição de cartas e moções criticando as reformas do Conama	Associação de Saúde Ambiental Toxisphera; RMA; entre outras	Organizações não atuantes como conselheiras do Conama
	Atuação como *amicus curiae* em ações versando	Associação de Saúde Ambiental Toxisphera;	Organizações não atuantes

[95] Conforme destacado anteriormente, os entrevistados que atuaram como conselheiros do Conama após a reforma afirmaram que obtiveram apoio de algumas organizações da sociedade civil, mas que elas forneceram tal apoio de forma sigilosa, não concordando com a sua vinculação às atividades realizadas. Logo, não foi possível especificá-las.

	sobre temas relacionados às reformas ou às pautas do Conama reformado no STF	ABRAMPA; WWF-Brasil[96]; Instituto Socioambiental; Transparência Internacional Brasil; Observatório do Clima; RMA; Conectas Direitos Humanos; Rede Nacional Pró Unidades de Conservação	como conselheiras do Conama
	Elaboração de notas técnicas com a análise de políticas públicas envolvendo temas relacionados às reformas ou às pautas do Conama reformado	Imaflora; Instituto Socioambiental; Article 19; Política por Inteiro (Instituto Talanoa); Observatório do Clima	Organizações não atuantes como conselheiras do Conama

Quadro 12: Respostas das organizações da sociedade civil à reforma do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Fonte: Elaboração própria

A sistematização das respostas da sociedade civil por essas quatro vias permite que tenhamos uma compreensão global de como organizações reagem a iniciativas específicas de desestruturação de políticas públicas e de instrumentos de participação social. Ela nos ajuda a entender quais são os meios de ação que ainda são viáveis para diferentes entidades diante do avanço do autoritarismo.

No caso do Conama, essas respostas simultâneas reforçam que o colegiado se tornou um ambiente hostil à participação social e à estruturação de políticas públicas ambientais efetivas após a sua reforma, inviabilizando qualquer participação satisfatória e eficaz dentro das suas fronteiras. Mais do que isso, mostram que a alteração do desenho institucional de instituições participativas em contextos autocráticos, objetivando o controle da participação pública, causa impactos desiguais a diferentes atores, a depender de quais são as suas estratégias de incidência sobre as políticas públicas e quais são as suas capacidades institucionais. Esse impacto pode ser percebido não apenas individualmente, por cada organização que utiliza espaços institucionalizados de participação como ambientes de vocalização de demandas, mas também coletivamente, impactando todo o conjunto de entidades que se organizam em torno

[96] É importante ressaltar novamente que a WWF-Brasil não atuava como conselheira do Conama antes da reforma, mas passou a integrá-lo em 2023. Como não se reconhecia a sua incidência direta no colegiado antes da reforma, defende-se a sua manutenção dentro da categoria de organizações não atuantes como conselheiras do Conama no presente estudo, já que, à época da promoção das respostas à reforma, a organização ainda não tinha um histórico de envolvimento direto com o Conselho.

de tais canais. Como consequência, compreende-se que a manipulação de espaços institucionalizados de participação tem a capacidade de obter grande sucesso na desmobilização e desorganização da parcela da sociedade civil que prioriza a atuação por tais vias, criando um custo maior para a sua reinvenção diante do fechamento dos repertórios usualmente mobilizados.

Esse cenário se agrava ao reconhecermos que organizações com um determinado perfil costumam mobilizar as instituições participativas como repertórios de interação. No caso do Conama e do movimento ambientalista, é possível observar que, tradicionalmente, ocupavam o colegiado ONGs com um perfil de atuação mais localizado e que possuíam menos recursos humanos e financeiros, inclusive dependendo da atuação de voluntários para a consecução das suas atividades (BECKER, 2023; HORING, 2023; ENTREVISTADO D, 2023; ENTREVISTADO E, 2023; NYCZ, 2023; OSÓRIO, 2023). Para organizações com esse perfil, os espaços institucionalizados de participação acabam surgindo como uma importante oportunidade de incidência e influência sobre pautas nacionais - alcance que esses atores acabam tendo mais dificuldade de atingir por outras vias, devido às suas limitações estruturais. Por outro lado, organizações com perfis mais institucionalizados e nacionalizados tendem a empregar outras formas de ação, como foi possível observar no âmbito das respostas à reforma com a proliferação dos debates, por meio da atuação via Judiciário e da emissão de documentos técnicos de análise de políticas públicas.

Tais elementos nos permitem concluir que a participação institucionalizada favorece uma categoria de atores que muitas vezes não possui acesso a outros repertórios de interação que possibilitam o contato direto com autoridades nacionais, de forma que, diante de reformas do desenho institucional de instituições participativas, são essas organizações locais e regionais - que muito têm a acrescentar aos debates nacionais de políticas públicas com as suas experiências - que acabam por ser desproporcionalmente afetadas. Considerando que elas possuem alcance e recursos mais limitados, acabam lhes sendo impostos custos de reinvenção e realocação de estratégias que muitas vezes são de difícil superação, resultando no seu afastamento da construção e do acompanhamento das políticas de âmbito nacional.

Apesar de tais prejuízos à participação em nível nacional das organizações locais que antes utilizavam o colegiado, não se verificou o absoluto desmonte das suas atividades, nem o abandono do Conama por outros atores que não atuavam como conselheiros.

Quanto às organizações que perderam espaço no colegiado, verifica-se que, apesar de terem tido a sua possibilidade de incidência direta sobre as discussões de âmbito nacional do

Conselho inviabilizada, elas não tiveram a sua capacidade de atuação em relação às pautas de seu interesse completamente desarticulada porque mantinham atuações por meio de outros repertórios paralelos à sua atuação no Conama, conforme a literatura já destacava (WAMPLER, TOUCHTON, 2015). Isso evidencia a importância da manutenção de outros repertórios de interação, inclusive extrainstitucionais, como forma de fazer frente ao Estado e ao governo quando o diálogo já não é possível. Em contextos autocráticos, portanto, a preocupação que surgiu com o avanço das iniciativas de participação institucionalizada quanto à domesticação dos movimentos e organizações sociais a partir da sua internalização estatal (CARLOS, 2015) é novamente destacada, reconhecendo-se a importância de manter outras estratégias de articulação e ação para além da participação institucionalizada, como forma de preservar outras possíveis vias de atuação diante da manipulação de ambientes participativos.

A relevância da manutenção de repertórios extrainstitucionais decorre do fato que, diante do movimento de corrosão de mecanismos participativos, do prejuízo à participação dos atores que tradicionalmente mobilizavam a instituição participativa e do ceticismo existente em relação ao governo e às suas intenções, o caso mostrou que, entre as ações tomadas contra a reforma do colegiado, foi priorizada a utilização de rotinas de atuação que não envolviam os entes estatais, principalmente o Executivo federal. Isso nos mostra que repertórios de atuação externos ao Estado tendem a ser priorizados em contextos autocráticos de rearranjo do espaço cívico, uma vez que o Poder Executivo - principalmente federal, em um primeiro momento - já não é visto como confiável. No caso do Conama, para atuar de forma efetiva, a sociedade civil precisou migrar para ambientes externos às relações estatais, desconsiderando a possibilidade de manter qualquer diálogo com o governo. A atuação via Poder Público foi preservada apenas em relação às ações no Poder Judiciário, devido à manutenção da sua autonomia em relação ao governo - um elemento de resistência essencial em contextos de iniciativas autoritárias, conforme a literatura já vem apontado, e que, justamente por isso, também tem sido alvo de ataques por parte de autocratas (BRITO et al, 2022).

No caso analisado, duas peculiaridades da sociedade civil afetada foram essenciais para viabilizar essa atuação coletiva contra as reformas promovidas, apesar do prejuízo sofrido pelas entidades de atuação localizada. A existência de organizações que se constituem ou atuam a partir de redes permitiu a manutenção da incidência, de forma direta e indireta, daquelas que agem principalmente em âmbito local e regional. Por um lado, elas puderam participar das iniciativas do PROAM de denúncia da reforma, devido ao papel de coordenação assumido pela organização. Por outro, parte delas se sentiu representada, de certa forma, pelos atores mais

estruturados que as abrigavam e tinham a capacidade de mobilizar outros repertórios, como o ingresso em ações judiciais e a edição e disseminação de documentos de análise de políticas, como é o caso do Observatório do Clima e da RMA (BECKER, 2023; GALVÃO, 2023). Além disso, o fato de existirem outros atores que são capazes e possuem interesse em utilizar outros repertórios que não a atuação localizada e por meio de instituições participativas também criou um ecossistema social capaz de atuar de forma complementar, de acordo com as expertises e experiências de cada organização, viabilizando a atuação por outras vias diante da manipulação da participação no Conama.

É claro que tal saída foi possível na medida em que o governo Bolsonaro não promoveu o sufocamento de todas as vias de participação social simultaneamente - seja pelo desinteresse em tal fechamento total em um primeiro momento, seja por incapacidade, o que precisaria ser avaliado por outros trabalhos -, reconhecendo-se a manutenção de potenciais medidas paralelas. Em outros contextos autocráticos, no entanto, com o aprofundamento das medidas contra a sociedade civil e contra outros atores autônomos, como o Judiciário, é possível que não seja viável que tais atributos sejam explorados pelos atores sociais, em busca do aumento da sua resiliência.

A análise conjunta de todas essas respostas nos revela que são estabelecidas relações não apenas entre as organizações que participam internamente das instituições participativas, como também se reconhecem interações profícuas entre elas e outras entidades da sociedade civil que não incidem diretamente sobre os colegiados. Esse ecossistema, formado por um aglomerado de atores com diferentes perfis, capacidades e estratégias, pode se articular em torno da alteração dos espaços participativos, oferecendo diversas respostas aos processos de desmonte. Trata-se de um achado que deve ser explorado mais a fundo em estudos futuros, ajudando-nos a compreender como determinados arranjos de movimentos e organizações da sociedade civil os tornam mais ou menos resistentes e iniciativas de manipulação do espaço cívico.

Além disso, a adoção de todas essas diferentes medidas, de maneira concomitante e por atores diversos, tornou a manipulação do desenho institucional de espaços participativos mais custosa ao governo. No caso analisado, a denúncia da reforma pelas diversas vias indicadas no Quadro 12 chamou a atenção pública ao que estava ocorrendo, tornando mais difícil a sua sustentação pelo governo, facilitando a sua reversão pelo Poder Judiciário e colocando o aperfeiçoamento do colegiado no centro dos debates sobre participação social na construção de políticas públicas ambientais. Relembre-se que foi apenas com a informação da aprovação da

Resolução Conama nº 502/2021, apresentada pelas ONGs que estavam atuando como *amici curiae* na ADPF 623, que as reuniões do Conselho foram suspensas, dando ensejo a um primeiro movimento de parcial reversão das alterações com a edição do Decreto Federal nº 11.018/2022, ainda no governo Bolsonaro, e ao segundo movimento de revisão do colegiado, já no governo Lula, com o Decreto Federal nº 11.417/2023. Também foi devido à atenção angariada pela mobilização de diferentes repertórios, de forma complementar, por uma diversidade de organizações, que a estrutura e o funcionamento do Conama continuaram a ser tema de debate dentro do colegiado mesmo após a reversão da reforma, com a instituição do Grupo Assessor da Revisão da Composição do Conselho e do Grupo Assessor da Revisão do Regimento Interno, que estão, em tese, buscando torná-lo mais democrático.

É possível concluir, portanto, que a promoção de respostas diversas e conectadas entre si, por meio de diferentes ações e atores, é capaz de chamar mais atenção aos casos de desmonte e tornar reformas mais custosas aos líderes autoritários.

Todos os componentes aqui explorados possibilitam entender como a sociedade civil responde a movimentos de governos autocráticos de manipulação do desenho institucional de instituições participativas.

Inicialmente, uma primeira incursão na literatura sobre a ascensão do legalismo autocrático, a deliberação por meio de instituições participativas e os repertórios de interação empregados pela sociedade civil em diferentes contextos evidenciou que os estudos de cada uma dessas áreas ainda não têm se relacionado. Demonstrou-se que há ganhos recíprocos em promover essa aproximação, considerando o relevante papel que as instituições participativas historicamente ocuparam para a disseminação de instrumentos democráticos e para a seleção de repertórios de interação da sociedade civil e que são espaços que têm sido visados e minados por governos autoritários, que têm feito uso do direito para paulatinamente alterar seus desenhos institucionais, em prejuízo da participação social. A partir da conexão entre essas literaturas, foi possível formular duas tipologias que se mostraram essenciais para o estudo pormenorizado do caso do Conama: uma com diferentes estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas que podem ser adotadas em contextos autocráticos e outra referente às possíveis respostas das organizações da sociedade civil a tais movimentos.

O estudo de caso do Conama, a partir da conexão entre as literaturas e das tipologias propostas, nos trouxe diversos achados, mostrando como é importante, diante de movimentos autoritários de gradativa erosão de Estados Democráticos de Direito, atentar-se a indicações preliminares de autoritarismo e analisar o desmonte de instrumentos e políticas em detalhe,

compreendendo as implicações recíprocas entre cada aparentemente pequena modificação. Aspectos que, a princípio, podem não parecer ameaçadores, têm o potencial de agravar substancialmente a qualidade democrática e deliberativa das instituições participativas e das suas políticas quando associados a outras alterações que podem ser concebidas, individualmente, como insignificantes. E é o reconhecimento desses tipos de detalhes que pode ser essencial para a identificação precoce de guinadas autoritárias e para articulações de resistências.

Enfim, analisando as respostas conferidas pela sociedade civil a tais movimentos, constatou-se que a desestruturação do Conama mobilizou organizações em várias frentes. Algumas responderam com a manutenção da participação, outras com o abandono da incidência sobre as pautas da instituição, algumas com a reorganização de tal incidência e outra parcela com a proliferação dos debates do colegiado. Algumas delas inclusive apresentaram diferentes respostas em momentos diversos, sendo observado um prejuízo mais acentuado àquelas que utilizavam, tradicionalmente, as instituições participativas como espaços de vocalização de demandas e que deixaram de ter vias de acesso ao Poder Executivo federal com o seu afastamento compulsório, devido ao seu perfil institucional. Essas respostas foram protagonizadas por atores distintos, que se mobilizaram em torno de ações individuais e coletivas. Com isso, foi possível observar que, apesar de serem reconhecidas reações particulares de cada organização, há respostas coletivas que são conferidas a partir de relações e redes formadas entre elas, abarcando, inclusive, atores da sociedade civil que não participavam diretamente do espaço de participação institucionalizada. Essas respostas são capazes de impulsionar a atuação de organizações menores e mais localizadas e de fortalecer iniciativas coordenadas de resistência.

Apesar de haver uma literatura que indica que a atuação coletiva pode ser uma estratégia importante para a sociedade civil resistir a projetos autoritários e manter o espaço cívico (BAKER et al, 2017), ainda há uma lacuna sobre quais são as possíveis conformações entre esses atores e redes e como as diferentes formas de coordenação causam repercussões para os atores, para as associações entre eles e para a resistência a processos de desmonte.

Além de abrir espaço para análises sobre essas formas de resistência em rede da sociedade civil diante de movimentos autoritários, considerando a existência de organizações com diferentes perfis e capacidades, que são impactadas de forma diversa pelo avanço de empreitadas autocráticas e podem cooperar ou não entre si, a pesquisa também contribui para que outros estudos de caso busquem compreender detalhadamente reformas do desenho

institucional de espaços participativos. Também auxilia na compreensão de diferentes respostas da sociedade civil conferidas a articulações autoritárias. Contribui, ainda, para que análises futuras se debrucem sobre como tornar instituições participativas mais resilientes a movimentos autoritários de desmonte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu de um questionamento sobre como a nova onda de governos autoritários, utilizando o direito em seu favor, tem promovido a manipulação da participação institucionalizada e como a sociedade civil tem respondido a tais iniciativas.

O trabalho se dividiu em dois momentos. Na primeira parte, foi explorada a literatura sobre instituições participativas - enquadradas como ambientes presentes dentro da institucionalidade estatal, nos quais a sociedade civil influencia diretamente o processo de tomada de decisão pública - e sobre legalismo autocrático - abordado como um dos atuais movimentos de erosão democrática, marcado pela manipulação de instrumentos legais em prol da concentração de poder-, conferindo-se enfoque, nesta segunda, ao que se chamou de jogo duplo das relações entre os novos governos autoritários e a sociedade civil. Os governos autocráticos, buscando concentrar o poder em suas mãos e restringir a atuação de atores contrários aos seus interesses, desenvolvem uma relação dupla com a sociedade: por um lado, dificultam a atuação de uma sociedade civil autônoma e independente enquanto, por outro, estimulam e fortalecem organizações cooptadas e aliadas aos seus próprios interesses. Com isso, autocratas são capazes de manter uma aura de democracia e de legitimidade ao mesmo tempo em que sufocam capacidades de resistência.

Partindo de tal contextualização e reconhecendo a inexistência de um diálogo entre ambas as literaturas que permitisse avaliar como as instituições participativas são visadas e articuladas por governos autocráticos e como, consequentemente, a atuação da sociedade civil é impactada, a primeira parte do trabalho também se voltou à aproximação de tais debates.

Buscando compreender os impactos do legalismo autocrático para a participação social na construção e no acompanhamento de políticas públicas nas instituições participativas, passou-se à análise do papel exercido pelo desenho institucional de tais espaços participativos e das possíveis estratégias utilizadas por governos autoritários para instrumentalizá-lo em prol dos seus interesses. Chegou-se a quatro grandes estratégias que podem ser mobilizadas: a manutenção, a criação, a extinção e a alteração de instituições participativas. A alteração de tais espaços foi explorada mais a fundo, tendo em vista que representa uma macroestratégia mais rica e que tem a capacidade de gerar mais ganhos aos autocratas, com menos custos à sua imagem pública. Dentro de tal categoria, foram sistematizadas, ainda, possíveis estratégias específicas, referentes a aspectos do desenho institucional que se relacionam ao escopo do

espaço participativo, à sua composição, às regras para integrá-lo, às suas regras de funcionamento, à tramitação dos seus processos e aos seus recursos humanos e orçamentários.

Por fim, com a finalidade de conectar a manipulação das instituições participativas com as respostas fornecidas pela sociedade civil a tais movimentos, foram explorados os repertórios de interação entre Estado e sociedade e como eles podem ser impactados diante da alteração da estrutura de oportunidade política. Inspirando-se nas formulações de Hirschman (1970), foram propostas quatro possíveis respostas à modificação de espaços participativos, que podem ser observadas individualmente ou paralelamente, a depender das peculiaridades da instituição participativa afetada e dos movimentos e organizações e ela relacionadas direta ou indiretamente: a manutenção da participação institucionalizada, o abandono da incidência sobre as pautas da instituição participativa, a reorganização de tal incidência e a proliferação dos debates do espaço participativo.

Já na segunda parte do trabalho, passou-se à aplicação dos conceitos e sistematizações propostos nos capítulos iniciais ao estudo de caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Em um primeiro momento, com a finalidade de contextualizar o estudo proposto, foram abordados os caminhos e legados das instituições participativas no Brasil - que observaram uma expansão muito relevante no momento de redemocratização -, bem como do legalismo autocrático - que foi marcado por uma configuração muito específica na conjuntura brasileira, nomeada de infralegalismo autoritário devido à utilização de mecanismos infralegais para promover a concentração de poder e o avanço de pautas de interesse do governo. Também foi abordado o movimento de autoritarismo ambiental nacional, que foi responsável pela desestruturação das políticas ambientais brasileiras por meio das estratégias do infralegalismo autocrático.

A partir de tais contornos gerais, foi possível, enfim, mergulhar no caso do Conama. Para tanto, o colegiado e o seu processo de desmonte foram esmiuçados, com a utilização das estratégias de alteração do desenho institucional de instituições participativas sistematizadas na primeira parte do trabalho para expor as reformas da sua estrutura. Em seguida, passou-se à análise das repercussões da alteração da sua arquitetura institucional para a atuação da sociedade civil, considerando os impactos dentro e fora dos limites do Conselho.

No âmbito interno do colegiado, reconhecendo-se a manutenção da participação da sociedade civil - mas agora com outros atores e novas regras -, foi explorada, comparativamente, a quantidade de propostas apresentadas pelos conselheiros, a sua

receptividade pelo colegiado e o perfil de discurso da sociedade civil antes e depois da reforma. Os dados indicaram que o segmento passou a atuar de forma diversa após as modificações do desenho institucional, tendo dificuldade de mobilizar o Conselho em prol dos seus interesses, considerando a redução da sua propositividade, a perda de apoio dos demais setores do colegiado e o amansamento do seu discurso. Essa alteração não ocorreu devido à cooptação da sociedade civil pelo governo, mas pela redução das suas capacidades de atuação nos limites do colegiado, devido à alteração de regras essenciais para a sua incidência efetiva - como, por exemplo, com a redução do tempo dos mandatos e a substituição das eleições dos representantes pelo seu sorteio.

Externamente, foram reconhecidas algumas iniciativas diversas, adotadas paralelamente, tanto de organizações que utilizavam o Conama como espaço de vocalização de demandas, como de outras entidades que não haviam participado do colegiado como conselheiras. Esses diferentes repertórios foram mobilizados por organizações da sociedade civil com perfis diversos.

Entidades com perfil de atuação localizada e estrutura financeira e recursos humanos mais enxutos, que antes ocupavam o colegiado, acabaram por abandonar as suas pautas e debates. Apenas em alguns momentos pontuais reorganizaram a sua incidência, atuando coletivamente. Já organizações com estruturas mais robustas, atuações de âmbito nacional e projeção internacional - algumas delas inclusive formadas como redes de organizações - promoveram a proliferação dos debates da instituição participativa, levando-os a outros espaços - como ao Judiciário e ao público geral -, ainda que não atuassem como conselheiras antes da reforma.

Assim, além das respostas dos atores que participavam ou aceitaram participar do Conama por meio da manutenção da participação institucionalizada, do abandono da incidência sobre as pautas da instituição participativa e da reorganização de tal incidência, verificou-se que organizações que não atuavam no colegiado ecoaram seus debates. Essas organizações externas possuíam um perfil distinto daquelas que tradicionalmente atuavam no Conselho, com articulações de nível nacional, repercussão internacional e recursos humanos e financeiros mais estruturados.

Com isso, os achados confirmam, em parte, as hipóteses iniciais do trabalho. Por um lado, a pressuposição sobre governos autoritários manipularem aspectos diversos do desenho institucional dos espaços de participação institucionalizada como forma de desestruturar e desmobilizar a sociedade civil se confirmou. Além disso, a compreensão no sentido que

diferentes respostas podem surgir das organizações que utilizavam o espaço participativo visado como ambiente de vocalização de demandas e foram afastadas, com a mobilização de outros repertórios de interação em prol da reversão da reforma, também foi contemplada pelos resultados. De fato, foi possível observar que as organizações que participavam do Conama responderam à reforma com a manutenção da sua participação, o abandono da sua incidência sobre o colegiado e a reorganização de tal incidência, adotando diferentes ações. Contudo, mais do que isso, constatou-se que organizações que não participavam como conselheiras do colegiado também buscaram se articular em torno da reforma, promovendo a proliferação dos seus debates.

Por outro lado, a hipótese de que as organizações que atuavam como conselheiras do colegiado buscariam se manter atualizadas em relação às suas pautas e tentariam mobilizá-las em outras arenas, de forma paralela, como forma de resistência, foi rechaçada. Ainda que algumas das entidades tenham articulado respostas ativas à reforma da instituição participativa, não foi possível verificar a manutenção do seu acompanhamento das pautas, muito menos a apresentação de discussões a elas relacionadas em outros espaços - exceção feita à elaboração de pareceres técnicos por uma entidade, a pedido do MPF. Quem promoveu certa mobilização dos debates do Conselho após a sua reforma - seja por meio da participação em ações judiciais ou da publicação de análises de políticas - foram as organizações que não atuavam no colegiado, destacando, mais uma vez, a proliferação dos seus debates.

Além disso, as análises empreendidas também permitiram que fossem desenhadas diversas conclusões que, em parte, reforçam concepções já presentes na literatura e, adicionalmente, aproximam novos achados relevantes para o estudo da manipulação do espaço cívico em contextos de legalismo autoritário.

Aspectos anteriores às reformas formais se mostraram essenciais para o ataque definitivo ao Conama e nos deram indicações dos caminhos adotados por governos autocráticos. Descontentamentos compartilhados pela sociedade foram utilizados para justificar reformas prejudiciais ao colegiado como um instrumento de democracia participativa e de acompanhamento e controle do Poder Executivo, tornando a proposta de reforma, em um primeiro momento, mais palatável - e até atraente - aos interessados. A alteração de regras informais antes da promoção de qualquer modificação formal também demonstrou a capacidade que tais normas detêm de impactar a atuação dentro das instituições participativas, evidenciando que a sua manipulação pode indicar a intenção de desestruturar os mecanismos participativos.

Características da reforma formal também foram foco de atenção. O caso demonstrou como a promoção da alteração de diferentes aspectos do desenho institucional de forma simultânea tem a capacidade de gerar impactos mútuos que precisam ser avaliados conjuntamente para que seja possível ter uma visão global dos prejuízos causados às capacidades de atuação dos conselheiros, individualmente, e da instituição como um todo. Também evidenciou como alterações sucessivas desses múltiplos aspectos contribuem para uma erosão paulatina e mascarada dos espaços participativos, dificultando a sua reversão. A partir do caso, portanto, concluiu-se que, para que seja possível ter uma total compreensão das estratégias e movimentos de autocratas, é preciso conceber os desmontes de instituições participativas como processos potencialmente compostos por diversas pequenas e sucessivas modificações que se aprofundam e retroalimentam - e não necessariamente como resultados de um movimento único.

Além disso, as reformas formais, no caso do Conama, também mostraram que autocratas não se limitam a fazer uso dos instrumentos normativos para, materialmente, acumular o poder. Eles se aproveitam das propriedades de cada um desses recursos a fim de acumular o poder de forma estratégica, mantendo sob o seu controle aspectos mais críticos do desenho institucional de espaços participativos e submetendo à deliberação e ao controle mais amplos características menos elementares aos seus interesses.

Fazendo uso de tais estratégias, governos autoritários têm a capacidade não apenas de desmobilizar as instituições participativas, como de desestruturar as políticas públicas vinculadas às suas deliberações. Trata-se de percepção que, por um lado, confirma o que a literatura sobre o desmonte de políticas públicas já tem indicado, mas promove avanços ao vincular tais movimentos ao avanço do legalismo autoritário. Com a compreensão dos desmontes como parte dos objetivos do novo autoritarismo, passa-se a ter uma visão mais geral sobre como, efetivamente, esses processos se enquadram em um contexto mais amplo de instrumentalização do direito para a corrosão de Estados democráticos. Isso também nos indica que os achados de pesquisa aqui explorados não se limitam aos casos de manipulação de instituições participativas, servindo como substrato para outras análises acerca de como governos autoritários mobilizam reformas, por meio do direito, para atingir seus objetivos de concentração de poder e desconstrução de políticas.

Enfim, no campo das respostas da sociedade civil às reformas, foram constatados diversos movimentos paralelos, protagonizados por diferentes atores, que mostraram como a desestruturação de espaços participativos causa repercussões à atuação dos conselheiros e

setores que atuam na instituição participativa e impacta desigualmente as organizações interessadas, gerando múltiplas possíveis respostas, que são selecionadas pelas entidades de acordo com as suas capacidades e interesses.

No que diz respeito à manutenção da participação da sociedade civil nas instituições participativas, averiguou-se que, apesar de a presença de representantes do setor ter sido mantida, sua atuação sofreu alterações substanciais, mesmo que não tenha ocorrido a colonização da instituição por organizações cooptadas. Isso reitera o papel central que o desenho institucional desempenha na viabilização de uma participação efetiva, podendo ser instrumentalizado como forma de impactar os posicionamentos e as contribuições que os participantes são capazes de oferecer. Assim, a manutenção da participação não deve ser interpretada, necessariamente, como uma resposta vitoriosa da sociedade civil, representante da sua capacidade de resistência, já que é preciso compreender que tipo de participação foi preservada dentro da instituição participativa.

Quanto às organizações que tradicionalmente utilizavam o ambiente participativo como espaço de vocalização de demandas, mas que perderam seu acesso com as reformas, foi possível constatar que, de forma geral, elas atuavam sobre pautas locais, tinham estruturas mais enxutas e não possuíam outros repertórios para incidir sobre políticas nacionalizadas, para além da possibilidade de participação institucionalizada. Isso nos mostrou, por um lado, que os espaços institucionalizados de participação podem contribuir para que atores que teriam dificuldade de acessar o Poder Executivo federal e os âmbitos de elaboração de políticas de âmbito nacional consigam colaborar com os seus debates e, por outro, que os processos que objetivam o seu desmonte impõem um custo maior de reinvenção a essas organizações menores, que veem nas instituições participativas uma oportunidade de levar suas experiências locais aos debates sobre políticas de âmbito nacional.

Tal cenário destacou a importância de olhar também para quem estava fora de tais espaços, já que a existência de uma sociedade civil plural interessada nas atividades da instituição participativa se provou essencial para a adoção de múltiplas respostas diante da restrição do acesso ao colegiado, dando indicações de características relevantes para a resiliência em casos de movimentos de desmonte. A existência de atores que são capazes e têm interesse em utilizar outros repertórios que não a atuação em nível local e por meio de espaços participativos pode se provar fundamental para que os debates das instituições participativas não sejam totalmente desmobilizados com a sua alteração. Além disso, a atuação coletiva, liderada por entidades com estruturas mais robustas e com alcance nacional, assim como por

meio de organizações estruturadas em forma de rede, também se apresentam como arranjos interessantes para viabilizar uma outra forma de acesso dos atores locais aos debates de âmbito nacional, ante o desmonte de espaços de participação institucionalizada. No entanto, trata-se de relações que precisam ser aprofundadas em estudos futuros que se voltem à análise de como movimentos autoritários não apenas impactam atores da sociedade civil, individualmente, mas as relações entre eles e as suas redes de atuação. Essa análise pode se voltar não apenas aos momentos de choque autoritário, mas, igualmente, a uma compreensão mais ampla sobre como movimentos autocráticos são capazes de gerar repercussões mais profundas nas formas de ordenação e atuação da sociedade civil tanto em contextos de crescente autocratização, como em casos de paralisação ou reversão de tal tendência.

Compreendendo o autoritarismo como um processo contínuo e ainda vigente na sociedade global, o presente estudo e os seus achados contribuem não apenas para que seja possível entender movimentos já ocorridos, mas auxiliam, igualmente, na compreensão de repercussões observáveis no presente e de eventuais iniciativas futuras de retrocesso democrático. A tipologia proposta para o reconhecimento de possíveis estratégias de alteração das instituições participativas por governos autocráticos pode auxiliar a desmembrar e compreender processos de desmonte em detalhe - consideradas as implicações recíprocas entre modificações de aspectos diversos do desenho institucional -, tanto para entender casos brasileiros, quanto para comparar experiências de países diversos. Já a sistematização das respostas que podem ser apresentadas pela sociedade civil aos processos de desmonte também pode ser mobilizada por outros estudos que busquem compreender a repercussão de determinadas medidas entre organizações e movimentos sociais. As conclusões decorrentes do caso do Conama, por fim, aproximam novas concepções sobre como governos autocráticos manipulam instrumentos normativos em prol dos seus objetivos, que podem auxiliar na compreensão de outros casos, e como a sociedade civil responde a essas iniciativas não apenas individualmente, mas a partir de articulações e ações coletivas.

Estudos futuros sobre as dinâmicas e respostas em outros espaços participativos e sobre outras espécies de ações de desmonte de instituições e mecanismos democráticos concebidas dentro do espectro do novo autoritarismo serão de grande valia para uma compreensão cada vez mais profunda do fenômeno. Análises comparativas também poderão auxiliar no entendimento global dos meandros da nova onda autoritária. Já pesquisas que avancem nas imbricações entre a regulação do espaço cívico e da sociedade civil e das repercussões para a sua atuação em contextos de fechamento autoritário poderão contribuir para a formação de uma literatura

interdisciplinar que robusteça cognições sobre condições favoráveis à sua dominação ou à sua resiliência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera; ROSSI, Federico M.; BÜLOW, Marisa von. State-society relations in uncertain times: social movements strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina. **International Political Science Review**, v. 43, n. 3, p. 333-349, 2021.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, v. 105, p. 15-46, 2018.

ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 54-78, jun. 2015.

ALMEIDA, Carla. Legado das instituições participativas em contexto de mudanças políticas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 14, jan./jun. 2018.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, v. 94, p. 255-294, 2015.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. 1-36, 2021.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; LÜCHMANN, Lígia; COELHO, Rony; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 64-90, jan./abr. 2021.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, abr. 2014.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 01-24, 2020.

ALMEIDA, Debora Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C (coord.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

ALMEIDA, Debora Rezende de; DOWBOR, Monika. Para além das fronteiras da especialização: pontes analítico-teóricas entre movimentos sociais e instituições participativas no Brasil em contexto de mudanças. In: BATISTA, Mariana; RIBEIRO, Ednaldo; ARANTES, Rogério. **As teorias e o caso**. Santo André: Editora UFABC, 2021.

ALMEIDA, Debora Rezende de; VIEIRA, Anne Karoline; KASHIWAKURA, Gabriella. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 71, v. 1, p. 140-170, jan./mar. 2020.

AVELINO, Daniel Pitangueira; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Brasília: Ipea, 2017.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

AVRITZER, Leonardo. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. **Critical Policy Studies**, v. 6, n. 2, p. 113-127, jul. 2012.

AVRITZER, Leonardo; SILVA, Eduardo Moreira da; CARVALHO, Priscila Delgado de; ZANANDREZ, Priscila. Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath (orgs). **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

BAKER, Andy; BOULDING, Carew; MULLENAX, Shawnna; MURTON, Galen; TODD, Meagan; VELASCO-GUACHALLA, Ximena; ZACKARY, Drew. **Maintaining Civic Space in Backsliding Regimes**. Research and Innovation Grants Working Paper Series, set. 2017.

BAUDE, William; CHILTON, Adam S.; MALANI, Anup. Making doctrinal work more rigorous: lessons from systematic reviews. **The University of Chicago Law Review**, v. 84, p. 37-58, 2017.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan. Introduction: populists, democratic backsliding, and public administration. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (eds). **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. **Journal of democracy**, v. 27, n. 1, p. 5-19, jan. 2016.

BERNHARD, Michael; HICKEN, Allen; REENOCK, Christopher; LINDBERG, Staffan I. Parties, civil society, and the deterrence of democratic defection. **Studies in Comparative International Development**, p. 1-26, 2020.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; DOWBOR, Monika Weronika. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, n. 4, 2024.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath (orgs). **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

BOESE, Vanessa A.; ALIZADA, Nazifa; LUNDSTEDT, Martin; MORRISON, Kelly; NATSIKA, Natalia; SATO, Yuko; TAI, Hugo; LINDBERG, Staffan I. **Autocratization changing nature?** Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute, 2022.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C (coord.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BRAGANÇA, Daniele. Serviço Florestal Brasileiro passa a integrar o Ministério da Agricultura. **O Eco**, 02 jan. 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/juGOS>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; BARBOSA, Thiago Pinto; ALMEIDA, Mariana Eugenio. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 5-18, dez. 2013.

BRITO, Adriane Sanctis de; MENDES, Conrado Hübner; SALES, Fernando Romani; AMARAL, Mariana Celano de Souza; BARRETO, Marina Slhessarenko. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT), 2022.

CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 83-98, jun. 2015.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 360-378, mai./ago. 2017.

CARVALHO, Ilona Szabó de. **A Ágora sob ataque: uma tipologia para a análise do fechamento do espaço cívico no Brasil e no mundo**. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 49, out. 2020.

CASTRO, Camila Penna; SERAFIM, Lizandra; TRINDADE, Thiago Aparecido. Desmantelamento, encaixes institucionais e repertórios de interação nos subsistemas de políticas de reforma urbana e reforma agrária no contexto brasileiro pós-2016. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath (orgs). **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

CASTRO, Henrique Almeida de. O direito nas instituições de deliberação democrática: funções e possibilidades de análise. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 33, n. 2, p. 190-227, jun./dez. 2017.

CORRALES, Javier. Autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, abr. 2015.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. The participation of civil society in Lula's government. **Journal of Politics in Latin America**, Hamburg, v. 3, n. 6, p. 39-66, 2014.

DALY, Tom Gerald. Democratic Decay: Conceptualising na Emerging Research Field. **Hague Journal on the Rule of Law**, p. 9-36, 2019.

DEUTSCH, Sierra. Populist authoritarian neoliberalism in Brazil: making sense of Bolsonaro's anti-environmental agenda. **Journal of Political Ecology**, v. 28, p. 823-844, 2021.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C (coord.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FIGUEIREDO, Patrícia; SORANO; Vitor. Governo descumpre prazo e trava 82% do orçamento para enfrentar a mudança climática. **G1**, 03 mai. 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dnJV1>. Acesso em: 19 nov. 2023.

FINK-HAFNER, Danica; BAUMAN, Sara. Interest group strategic responses to democratic backsliding. In: DOBBINS, Michael; LABANINO, Rafael (eds). **Politics and Governance: democratic backsliding and organized interests in central and Eastern Europe**, v. 11, 2023.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; LINDOSO, Diego Pereira; DAUGEARD, Marion. A desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

FREEMAN, Will. Colonization, duplication, evasion: the institutional strategies of autocratic legalism. **Ssrn Eletronic Journal**, 2018, p. 2-23.

GANDHI, Jennifer. Institutional roots of democracy backsliding. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 1, jan. 2019.

GERÖ, Márton; FEJÖS, Anna; KERÉNYI, Szabina; SZIKRA, Dorottya. From exclusion to co-optation: political opportunity structures and civil society responses in de-democratising Hungary. In: DOBBINS, Michael; LABANINO, Rafael (eds). **Politics and**

Governance: democratic backsliding and organized interests in central and Eastern Europe, v. 11, 2023.

GASPARDO, Murilo; ANDRADE, Cauê Ramos. Abertura constitucional e pluralismo democrático: a tensão na divisão dos poderes sob a ótica das instituições participativas. **Sequência**, Florianópolis, n. 78, p. 149-174, abr. 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

GOVERNO diminui participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente. **G1**, 29 mai. 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/kryBV>. Acesso em: 08 set. 2023.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. **Backsliding: democratic regress in the contemporary world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HAJNAL, György; BODA, Zsolt. Illiberal transformation of government bureaucracy in a fragile democracy: the case of Hungary. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (eds). **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HIRSCHMAN, Albert O. **Exit, Voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations and states**. Cambridge/London: Harvard University Press, 1970.

HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. How to lose a constitutional democracy. **U.C.L.A. Law Review**, 2018, p. 78- 169.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): Relatório 1 - O Conama na Visão dos seus Conselheiros**. Brasília: Ipea, 2011.

IRVING, Marta de Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth; LIMA; Marcelo Augusto Gurgel de. A agenda da biodiversidade em risco? Decodificando tendências de políticas públicas de proteção da natureza no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003.

JEE, Haemin; LUEDERS, Hans; MYRICK, Rachel. Towards a unified concept of democratic backsliding. **Ssrn Eletronic Journal**, 2019, p. 1-35.

LABANINO, Rafael; DOBBINS, Michael. Democratic backsliding and organized interests in central and eastern Europe: an introduction. In: DOBBINS, Michael; LABANINO, Rafael (eds). **Politics and Governance: democratic backsliding and organized interests in central and Eastern Europe**, v. 11, 2023.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LEMOS, Marco Aurelio Cirilo; VIEIRA, Diego Mota. O discurso como determinante da efetividade da participação social: para além do desenho institucional e do contexto. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 26, n. 85, p. 1-20, 2021.

LEWIS, David. Civil society and the authoritarian state: cooperation, contestation and discourse. **Journal of Civil Society**, n. 9, n. 3, p. 325-340, 2013.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; RIBEIRO; Uriella Coelho; CRUXÊN, Isadora Araujo; SOUZA, Clóvis Henrique de. **Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Ipea, Brasília, 2014.

LOSEKANN, Cristiana. Quem é a sociedade civil? Diferentes perspectivas na visão de organizações ambientalistas e de atores estatais no governo Lula. **Horizonte**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 109-126, dez. 2007.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do governo Lula. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XV, n. 1, p. 179-200, jan./abr. 2012.

LOTTA, Gabriela; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNANDEZ, Michelle. Ações e reações: mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

LÜHRMANN, Anna; LINDBERG, Staffan I. A third wave of autocratization is here: what is new about it? **Democratization**, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; PIMENTA, Raquel de Mattos. Authoritarian zones within democracy: Rule of Law in contemporary Brazil. **VRÜ Verfassung und Recht in Übersee**, Baden-Baden, v. 55, n. 4, p. 441-458, 2022.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MARTELLI, Carla Giani; ALMEIDA, Carla; COELHO, Rony. Mudanças recentes nos papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath (orgs). **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

MELLO, Janine. Condicionantes institucionais do desmonte e da resiliência de políticas públicas no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

MENEZES, Roberto Goulart; BARBOSA JR., Ricardo. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft**, v. 15, n. 1, p. 229-247, 2021.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, p. 752-770, 2022.

MINISTRO do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **G1**, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/qsSY8>. Acesso em: 28 jul. 2023.

MOÇÃO de repúdio ao bingo do Conama. **PROAM**, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://manuelzao.ufmg.br/mocao-de-repudio-ao-bingo-do-conama/>. Acesso em: 07 set. 2023.

MORAIS, Neiara de; SILVA, Maria Andréa da; FROTA, Francisco Horácio Frota da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan./abr. 2021.

MORI, Leticia. “A boiada passou e corre o risco de passar de novo”: as preocupações de ambientalistas um ano após reunião ministerial de Bolsonaro. **BBC News Brasil**, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/cyAQX>. Acesso em: 08 set. 2023.

NEIVA, Julia Mello; MANTELLI, Gabriel. Existe uma abordagem brasileira para a litigância climática? A crise climática, a instabilidade política e as possibilidades de litígio no Brasil. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Litigar a emergência climática: a mobilização cidadã perante os tribunais para enfrentar a crise ambiental e assegurar direitos básicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Águas doces e políticas públicas federais. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

NOVAK, Meta; LAJH, Damjan. Challenges facing organised interests under a populist right-wing government in Slovenia. In: DOBBINS, Michael; LABANINO, Rafael (eds). **Politics and Governance: democratic backsliding and organized interests in central and Eastern Europe**, v. 11, 2023.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 172-195, jun. 2022.

PAPADA, Evie; ALTMAN, David; ANGIOLILLO, Fabio; GASTALDI, Lisa; KÖHLER, Tamara; LUNDSTEDT, Martin; NATSIKA, Natalia; NORD, Marina; SATO, Yuko; WIEBRECHT; Felix; LINDBERG. Staffan I. **Defiance in the face of autocratization**.

Democracy Report 2023. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, 2023.

"PASSANDO a boiada": O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. **Observatório do Clima**, jan. 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gkuRT>. Acesso em: 08 set. 2023.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan; YESILKAGIT, Kutsal. Conclusion: public administration under the rule of democratic backsliders. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (eds). **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

PIMENTA, Raquel de Mattos. **Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência**. 2019. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C (coord.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

POVITKINA, Marina; JAGERS, Sverker C. **Environmental commitments in different types of democracies: the role of liberal, socio-liberal, and deliberative politics**. Working Paper. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, 2021.

QUADROS, Doacir Gonçalves de; MUSSOI, Hélio Gustavo. Conselhos gestores de políticas públicas: entre a participação deliberativa e o pluralismo jurídico. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 641-667, 2021.

QUADROS, Doacir Gonçalves de; MUSSOI, Hélio Gustavo. Erosão democrática e legalismo autocrático: o caso dos conselhos gestores no governo Bolsonaro. **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 3, set./dez. 2022, p. 582-606.

RACHED, Danielle Hanna; ALBERTO, Marco Antônio Moraes; TAGLIABUE, Bernardo Andreiuolo. Environmental authoritarianism: a case study of the Bolsonaro government (2019-2021). **VRÜ Verfassung und Recht in Übersee**, Baden-Baden, v. 55, n. 4, p. 441-458, 2022.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord). **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Saraiva, 2019.

RICHTER, Michael Martin. The diversity of actors in reform backsliding and its containment in the Ukrainian hybrid regime. In: DOBBINS, Michael; LABANINO, Rafael (eds). **Politics and Governance: democratic backsliding and organized interests in central and Eastern Europe**, v. 11, 2023.

ROGGEBAND, Conny; KRIZSÁN, Andrea. The selective closure of civic space. **Global Policy**, v. 12, n. 5, p. 23-33, jul. 2021.

ROSNER, Raquel Frazão. Caminhos da democracia ambiental: a efetividade democrática do Conselho Nacional do Meio Ambiente. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, 2018, p. 545-583.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 303-326, jan. 2008.

SILVA, Michelle Morais de Sá e. Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil: quando servidores pedem para sair. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea e INCT/PPED, 2023.

SOARES, Jussara; MARIZ, Renata. Equipe de Bolsonaro estuda limitar atuação de conselhos nacionais de políticas públicas. **O Globo**, 03 dez. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/41tkdCC>. Acesso em: 18 dez. 2023.

STOKER, Gerry. Public administration: how to respond to populism and democratic backsliding. In: BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan (eds). **Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath; ABERS, Rebecca. Introdução: Participação, ativismos e democracia - uma trajetória contenciosa. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath (orgs). **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

TOEPLER, Stefan; ZIMMER, Annette; FRÖHLICH, Christian; OBUCH, Katharina. The changing space for NGOs: Civil society in authoritarian and hybrid regimes. **Voluntas:**

International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, v. 31, n. 4, p. 649-662, jun. 2020.

TWOMEY, Anne. "Constitutional risk", disrespect for the Rule of Law and democratic decay. **Canadian Journal of Comparative and Contemporary Law**, p. 293-431, 2021.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

VENTURA, Tiago. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 705-720, jul./set. 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 591-605, set./dez. 2022.

VIEIRA, Renata. Discurso antiambientalista de Bolsonaro preocupa empresários do agronegócio. **O Globo**, 17 ago. 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/nHOQT>. Acesso em: 19. nov. 2023.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C (coord.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

WAMPLER, Brian; TOUCHTON, Michael. Contracting, contesting, and co-optation: civil society organizations' strategies under new institutional arrangements in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, Hamburg, v. 7, n. 1, p. 3-44, 2015.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Maíra Rocha (org). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 5ª edição, 2015.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **123ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **124ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **125ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **126ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **127ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **128ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **129ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **130ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **57ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **58ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **131ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **59ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **132ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **60ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **133ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **61ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **134ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **135ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **136ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **62ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **137ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, Conama. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.001604/2016-74**, Conama, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.001724/2016-71**, Conama, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02011.000271/2017-18**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.000783/2017-11**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.211138/2017-14**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.211850/2017-13**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.207363/2017-56**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.202725/2017-12**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.204420/2017-45**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.207823/2017-46**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.210972/2017-92**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.207364/2017-09**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.207288/2017-23**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.207282/2017-56**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.000330/2017-87**, Conama, 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.008155/2018-57**, Conama, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.017007/2018-23**, Conama, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.017460/2018-30**, Conama, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.009553/2018-91**, Conama, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.013412/2018-72**, Conama, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.013410/2018-83**, Conama, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.007789/2018-92**, Conama, 2018.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.006912/2019-39**, Conama, 2019.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.007907/2019-43**, Conama, 2019.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.011626/2019-95**, Conama, 2019.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.007277/2020-41**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.005274/2020-72**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.004685/2020-41**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.004299/2020-59**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.004314/2020-69**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.004106/2020-60**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.003079/2020-16**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.002822/2020-11**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.002784/2020-98**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.002783/2020-43**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.001696/2020-79**, Conama, 2020.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Processo nº 02000.001256/2020-11**, Conama, 2020.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6148**. Plenário. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 05 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59**. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 03 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622**. Plenário. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Brasília, 21 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623**. Plenário. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 18 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651**. Plenário. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 28 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708**. Plenário. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Brasília, 11 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 28 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623**. Decisão Monocrática. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 07 jan. 2021.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 1.491/2014**. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/34xwv2sk>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://tinyurl.com/yvwx743u>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 88.351**, de 1º de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/44sr9ss8>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 99.274**, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/yk4yy2w3>. Acesso em: 08 set. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 3.524**, de 26 de junho de 2000. Regulamenta a Lei no 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/yrw9hm9f>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 3.942**, de 27 de setembro de 2001. Dá nova redação aos arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 10 e 11 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Disponível em: <http://tinyurl.com/ybwasznu>. Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6.527**, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: <http://tinyurl.com/ymz9xbwn>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/bp5zfypr>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.759**, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://tinyurl.com/mwunwxac>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.806**, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/kz9tbnpp>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.926**, de 19 de julho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Disponível em: <http://tinyurl.com/5n6m6fkc>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.939**, de 24 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor o Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://tinyurl.com/y2m8yhbr>. Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.003**, de 4 de setembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2022, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescentes. Disponível em: <http://tinyurl.com/yc7n89xf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.142**, de 28 de novembro de 2019. Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Disponível em: <http://tinyurl.com/4crf4ywc>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.143**, de 28 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://tinyurl.com/4npk7cjn>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.224**, de 05 de fevereiro de 2020. Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://tinyurl.com/2wuskk83>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.235**, de 11 de fevereiro de 2020. Altera o Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade. Disponível em: <http://tinyurl.com/yc6hbpb8>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.239**, de 11 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. Disponível em: <http://tinyurl.com/mwn46d6a>. Acesso em: 09 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 10.483**, de 10 de setembro de 2020. Dispõe sobre a prorrogação do mandato de representantes do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://tinyurl.com/krryr2kc>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.018**, de 30 de março de 2022. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/wextj2ry>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.372**, de 1º de janeiro de 2023. Altera o Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, que regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://tinyurl.com/3jhju6ta>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.417**, de 16 de fevereiro de 2023. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/2a8rat89>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/u6kbvw55>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 7.804**, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/yyn5em3e>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.028**, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/bdjt2wky>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/ewacbfmy>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/3dhm5h6p>. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.874**, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <http://tinyurl.com/2sptake8>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria MMA nº 326**, de 15 de dezembro de 1994. Regimento interno do Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/287se9jc>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria MMA nº 499**, de 18 de dezembro de 2002. Regimento interno do Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/ydxsmzpv>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria MMA nº 168**, de 10 de junho de 2005. Regimento interno do Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/yb8ayyy2>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria MMA nº 452**, de 17 de novembro de 2011. Regimento interno do Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/3yteu76f>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria MMA nº 630**, de 05 de novembro de 2019. Regimento interno do Conama. Disponível em: <http://tinyurl.com/2ftaj6fp>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Resolução Conama nº 292**, de 21 de março de 2002. Disciplina o cadastramento e recadastramento de Entidades Ambientalistas no CNEA. Disponível em: <http://tinyurl.com/5amauswb>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução Conama nº 382**, de 26 de dezembro de 2006. Estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Disponível em: <http://tinyurl.com/bdhuzu5b>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução Conama nº 491**, de 21 de novembro de 2018. Dispõe sobre padrões de qualidade do ar. Disponível em: <http://tinyurl.com/yzj8v443>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução Conama nº 501**, de 21 de outubro de 2021. Altera a Resolução nº 382/2006, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas. Disponível em: <http://tinyurl.com/mr2rbbnw>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução Conama nº 502**, de 08 de dezembro de 2021. Disciplina o cadastramento e recadastramento das entidades ambientalistas no Cnea. Disponível em: <http://tinyurl.com/mayskmtr>. Acesso em: 09 jun. 2023.

ENTREVISTAS

BECKER, Lisiane. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 14 jul. 2023. MP3.

BELO, Joaquim. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 26 set. 2023. MP3.

BOCUHY, Carlos Alberto Hailer. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 11 jul. 2023. MP3.

ENTREVISTADO A. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 10 ago. 2023. MP3.

ENTREVISTADO B. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 19 set. 2023. MP3.

ENTREVISTADO C. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 11 set. 2023. MP3.

ENTREVISTADO D. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 12 jun. 2023. MP3.

ENTREVISTADO E. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 21 jul. 2023. MP3.

ENTREVISTADO F. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 01 set. 2023. MP3.

GALENO, Luciano Silva. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 13 jun. 2023. MP3.

GALVÃO, Monique Barreto. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 10 jul. 2023. MP3.

HORING, Heatclif. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 24 jun. 2023. MP3.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 19 jun. 2023. MP3.

NETO, Guilherme Araújo Nogueira. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 17 ago. 2023. MP3.

NYCZ, Zuleica. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 28 jun. 2023. MP3.

OSÓRIO, Carlos. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 28 ago. 2023. MP3.

PACHECO, Wesley. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 18 ago. 2023. MP3.

PEREIRA, Paulo Douglas Teles. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 27 jun. 2023. MP3.

SILVA, Maria Lúcia Coelho. **Entrevista via Google Meets**, São Paulo, 22 jun. 2023. MP3.

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Programa: Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento - Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo

Dissertação de mestrado: Instituições participativas e legalismo autocrático: reações da sociedade civil às reformas do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Mestranda: Raquel Frazão Rosner

Construindo uma identidade:

1. Conte um pouco sobre a sua trajetória.

Entendendo a atuação da organização:

2. Quais são as principais estratégias utilizadas pela organização que o/a senhor/a representa para influenciar o setor público?

Entendendo percepções e respostas à reforma de 2019 do Conama:

3. Qual é a sua opinião sobre as alterações promovidas à estrutura do Conama pelo governo Bolsonaro em 2019?
4. As alterações de 2019 do Conama causaram algum impacto à atuação da sociedade civil dentro do colegiado?
5. Após as alterações do Conama promovidas pelo governo Bolsonaro, outros espaços de atuação foram privilegiados em detrimento da atuação dentro do Conselho?
6. Após a reforma de 2019 do Conama, a entidade que o/a senhor/a representa passou a atuar de forma diferente?
7. Essa eventual alteração de atuação se deu de forma individual ou coordenada com outras entidades?

Entendendo perspectivas futuras:

8. Com a reforma de 2023 do Conama, as arenas que foram ocupadas ou passaram a ser utilizadas mais intensamente a partir de 2019 continuarão a ser mobilizadas? Em caso positivo, acredita que continuarão a ser utilizadas com a mesma intensidade?
9. Alterações na estrutura e funcionamento do Conama são necessárias para que a sociedade civil atue no colegiado? Em caso positivo, quais reformas defende?

Captando outros atores:

10. O/a senhor/a poderia indicar outras pessoas que participaram ou participam do Conama na qualidade de representantes de organizações da sociedade civil com quem eu possa conversar sobre o tema da participação social no colegiado?

APÊNDICE B: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

1. Nome do projeto: Instituições participativas e legalismo autocrático: reações da sociedade civil às reformas do Conselho Nacional do Meio Ambiente[97]

2. Características e objetivos gerais da pesquisa: A pesquisa está sendo conduzida por Raquel Frazão Rosner, estudante do Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo e advogada no escritório Vivian M. Ferreira Advocacia e Consultoria Jurídica. A pesquisa é financiada pelas bolsas Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa, fornecida pela Fundação Getulio Vargas, e Capes-PROSUP.
A pesquisa está sendo desenvolvida como trabalho de conclusão de curso do Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento, sob a orientação da professora doutora Raquel de Mattos Pimenta. O objetivo deste estudo é compreender como governos autocráticos impactam o desenho institucional de instituições participativas e, consequentemente, as estratégias de atuação da sociedade civil. Para tanto, a dissertação se debruça sobre o estudo de caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que teve sua estrutura profundamente alterada em 2019.
Outros participantes que serão entrevistados são ex-conselheiros do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que representaram entidades do setor da sociedade civil no colegiado entre os anos de 2016 e 2023.

3. Procedimentos: A pesquisa utiliza como recorte temporal o período de 2016 a 2023, de forma a compreender a conformação do Conama imediatamente anterior à reforma de 2019, bem como o período no qual o Conselho funcionou de acordo com a estrutura criada pelo Decreto Federal nº 9.806/2019. Assim, serão realizadas entrevistas com aqueles que exerceram cargo de conselheiro do setor da sociedade civil no colegiado no período analisado. A partir de tais entrevistas, pretende-se colher informações sobre como a reforma do colegiado foi recebida pelo setor da sociedade civil e como as entidades representantes do setor passaram a atuar, dentro e fora do colegiado, diante dela. O método bola de neve será utilizado para captar outros atores relacionados ao escopo da pesquisa.

[97] Trata-se de título provisório.

4. Participação na pesquisa: A participação do entrevistado nesta pesquisa consistirá em responder aos questionamentos apresentados pela pesquisadora, que partem de um roteiro semi-estruturado. Estima-se que as entrevistas tomarão cerca de 45 minutos.

As entrevistas poderão ser realizadas virtualmente ou presencialmente, a depender da agenda do entrevistado e da viabilidade do encontro. Em caso de entrevista realizada por meio virtual, ela ocorrerá preferencialmente por meio da plataforma meets, conforme link a ser oportunamente enviado pela pesquisadora. Caso o entrevistado esteja em São Paulo em algum momento do período de coleta de dados, a entrevista poderá ocorrer presencialmente, conforme combinado das partes.

Com a exclusiva finalidade de transcrever a entrevista para a estruturação e desenvolvimento da pesquisa, pretende-se gravar os recursos audiovisuais, que serão preservados apenas durante o período de elaboração da pesquisa, que tem previsão de conclusão em fevereiro de 2024. Posteriormente, pelo prazo de cinco anos, serão mantidas apenas as transcrições, devidamente anonimizadas, para o eventual uso exclusivo da pesquisadora em outros trabalhos acadêmicos correlatos. Todas as informações coletadas serão armazenadas em uma pasta pessoal da pesquisadora, acessível somente por meio de senha.

Sobre a gravação da entrevista, considerando-se a sua realização <u>apenas para fins de transcrição</u>:

☐ Autorizo a gravação integral em áudio e vídeo;

☐ Autorizo a gravação parcial (neste caso, cabe ao entrevistado informar os trechos que deseja que não sejam reproduzidos ou divulgados) em áudio e vídeo;

☐ Autorizo a gravação integral apenas em áudio;

☐ Autorizo a gravação parcial (neste caso, cabe ao entrevistado informar os trechos que deseja que não sejam reproduzidos ou divulgados) apenas em áudio;

☐ Não autorizo qualquer gravação.

5. Voluntariedade e direito de desistência: Sua participação não é obrigatória. Você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento a qualquer tempo, desde que ocorra antes da submissão da dissertação final e eventual publicação da tese. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

6. Riscos e benefícios: A pesquisa busca compreender como a alteração do desenho institucional de instituições participativas em contextos autocráticos impacta a atuação da

sociedade civil. Portanto, a entrevista se debruçará sobre estratégias adotadas pelas entidades antes e depois da reforma do colegiado. As perspectivas dos entrevistados ajudarão na compreensão de dinâmicas entre governos autocráticos, instituições participativas e sociedade civil, abrindo portas para estudos futuros sobre o tema.

Não se vislumbram quaisquer riscos ao entrevistado.

A participação não implicará em gastos para os participantes, assim como não será remunerada de qualquer forma.

7. Direito de confidencialidade: A princípio, os dados obtidos por meio desta pesquisa serão identificados. Contudo, caso o entrevistado queira manter a anonimidade, deve se manifestar expressamente no referido sentido no campo abaixo. Sendo o caso, serão utilizadas técnicas de anonimização, como a generalização de dados e a utilização de pseudônimos. Ademais, o entrevistado pode requisitar, a qualquer momento, que determinado trecho seja omitido ou, ainda, que toda a entrevista seja excluída da análise.

Sobre a identificação:

☐ Autorizo ser identificado nominalmente;

☐ Não autorizo a minha identificação e desejo ser anonimizado por meio de técnicas de generalização e utilização de pseudônimo.

8. Garantia de acesso aos dados e dúvidas em geral: Você poderá tirar dúvidas sobre o projeto e sobre sua participação a qualquer momento, além de obter acesso aos seus dados, por meio dos contatos indicados abaixo.

- **Raquel Frazão Rosner**: Mestranda em Direito e Desenvolvimento e advogada. Avenida Ipiranga, 318, bloco A, 16º andar, República, São Paulo, SP, CEP 01046-927. Telefone: (11) 97354-6508. E-mail: raquel.rosner@fgv.edu.br.
- **Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas – CEPH/FGV**: Praia de Botafogo, 190, sala 1511, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone: (21) 3799-6216. E-mail: etica.pesquisa@fgv.br.

9. Consentimento: Caso você concorde em participar desta pesquisa, assine digitalmente este documento ao final. Ele deve ser assinado em duas vias, sendo uma delas sua e a outra da pesquisadora responsável.

É facultativa a utilização de certificado digital emitido no padrão estabelecido pela ICP-Brasil. Reputa-se plenamente válido este documento, em todo o seu conteúdo, com a aposição das assinaturas, sendo estas reconhecidas e aceitas em sua integridade e autenticidade, conforme artigo 10, § 2º, da Medida Provisória nº 2.200-2/2001.

Eu, _____, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação nesta pesquisa, e que concordo em participar.

[Cidade e Estado], ____ de _____ de _____.

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____

APÊNDICE C: LISTA DE ENTREVISTADOS

Nome	Instituição	Subsetor (de acordo com o Decreto vigente à época)	Momento de atuação
Lisiane Becker	Instituto Miraserra	Representante de entidade ambientalista da região Sul	Pré-reforma
Conselheiro A	Organização A	Representante de associação de defesa dos recursos naturais e do combate à poluição	Pré-reforma
Maria Lúcia Coelho Silva	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Indicação da ABES	Pré-reforma
Conselheiro B	Organização B	Representante de associação de defesa dos recursos naturais e do combate à poluição	Pré-reforma
Conselheiro C	Organização C	Representante dos trabalhadores rurais	Pré-reforma
Joaquim Correa de Souza Belo	Conselho Nacional das Populações Extrativistas	Representante das populações tradicionais	Pré-reforma
Conselheiro D	Organização D	Representante de entidade ambientalista da região Sudeste	Pré-reforma
Conselheiro E	Organização E	Representante de entidade ambientalista da região Norte	Pré-reforma
Zuleica Nycz	Associação de Proteção ao Meio Ambiente Cianorte	Representante de entidade ambientalista da região Sul	Pré-reforma
Heathclif Horing	Grupo de Estudos em Proteção à Biodiversidade	Representante de entidade ambientalista da região Centro-Oeste	Pré-reforma
Carlos Bocuhy	PROAM	Representante de entidade ambientalista de âmbito nacional	Pré-reforma
Wesley Pacheco	Ecoporé	Representante de entidade ambientalista	Pré-reforma

		da região Norte	
Paulo Douglas Teles Pereira	Instituto Mangue Vivo	Representante de entidade ambientalista da região Sul	Pré-reforma
Conselheiro F	Organização F	Representante de entidade ambientalista da região Nordeste	Pré-reforma
Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray	Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico	Representante de entidade ambientalista de âmbito nacional	Pós-reforma
Monique Barreto Galvão	Associação Rare do Brasil	Representante de entidade ambientalista de âmbito nacional	Pós-reforma
Luciano Silva Galeno	Comissão Ilha Ativa	Representante de entidade ambientalista de âmbito nacional	Pós-reforma
Guilherme Araújo Nogueira Neto	Instituto de Pesquisa e Responsabilidade Socioambiental Chico Mendes	Representante de entidade ambientalista de âmbito nacional	Pós-reforma
Carlos André Osório	Associação em Defesa da Qualidade de Vida, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico - BICUDA	Representante de entidade ambientalista de âmbito nacional	Pós-reforma

ANEXO A: CARTA DE RECUSA DE PERMANÊNCIA NO CONAMA DA ASSOCIAÇÃO RARE DO BRASIL

Ofício nº 15/2020 – RARE BRASIL

São Paulo, 21 de setembro de 2020

A/C Ricardo Salles
Ministro de Meio Ambiente e Presidente do CONAMA
Ministério do Meio Ambiente
Conselho Nacional de Meio Ambiente

A Associação Rare do Brasil (CNPJ, 20.883.176/0001-46), cuja sede está localizada na Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445, 3º Andar, 33, São Paulo, SP, 05415-030, Brasil , dirigida no Brasil por Monique Galvão, foi eleita um dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em 06 de setembro de 2019, Portaria Nº 639, de 7 de novembro de 2019. Para assumir a posição, a forma de atuação e contexto institucional da participação foi discutido com organizações parceiras, bem como aprovado pelo conselho administrativo e consultivo da Rare Brasil. **Após um ano de mandato, a Rare Brasil vem informar ao Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles e DECONAMA a sua recusa a permanência no CONAMA perante a possibilidade de prorrogação**, publicação em 10 de Setembro de 2020, decreto: 10.483).

O **Decreto Presidencial 9.806 de 28 de maio de 2019,** redefiniu a quantidade de representantes por setor no conselho, com o argumento de elevar a eficácia e efetividade da estrutura deliberativa. Ressalta-se que, independentemente do contexto da pandemia do COVID-19, este aprimoramento, não pode ser observado na prática, pois ao longo do ano de 2020, em especial durante pandemia, as reuniões ordinárias, CIPAN e Câmaras Técnicas ficaram suspensas, o que dificultou a discussão de temáticas e o engajamento de conselheiros. Somado a isso, a baixa representação da sociedade civil quando comparado ao total de conselheiros tornou este grupo de baixo efeito no processo deliberativo.

Compartilhamos abaixo uma **retrospectiva** de nossas ações no CONAMA:

- No início do mandato, 10 de outubro de 2019, destacamos na plenária do CONAMA em nome da **Conexão Abrolhos, sobre o leilão de quatro blocos de exploração de petróleo numa área próxima ao Parque Nacional Marinho de Abrolhos**, no litoral da Bahia. O objetivo foi citar a entrega de 1,1 milhão de assinaturas que ocorreram naquela mesma data, contra a inclusão dos blocos e mobilizar os conselheiros do CONAMA para maior sensibilização do governo e das empresas participantes da 16ª Rodada de Licitações da ANP;
- Contatamos atores com experiência para composição e suporte às câmaras técnicas, que são instâncias encarregadas de desenvolver, examinar e relatar ao Plenário do CONAMA as matérias de sua competência. Atuaram conosco os **professores da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) Mário Soares e Rafael Fortunato** que são os representantes da Câmara Técnica que fazemos parte, CT I - Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas e Educação Ambiental. Nesse período de mandato, tivemos uma reunião dessa Câmara Técnica. Juntamente à outra entidade ambientalista que integrante da CT I, Associação Novo Encanto, nos posicionamos tecnicamente sobre pautas que enderecem a promoção do desenvolvimento aliado às práticas sustentáveis;

- Durante o **incidente do óleo em 2019 na costa brasileira conseguimos uma agenda com o Consórcio Nordeste**, parceria jurídica formada pelos representantes dos nove estados, e sugerimos que o **consórcio emitisse uma nota de apoio para a Reunião Extraordinária do CONAMA,** que no nosso entendimento é o espaço adequado para solicitar **maior integração e colaboração entre os atores envolvidos no crime ambiental**, que afetou 9 estados, mais de 100 municípios, quase 300 localidades e pelo menos 16 unidades de conservação numa faixa que se estende por 2.500Km. A nota foi emitida, contudo para tal reunião seria necessário que 16 conselheiros concordassem. Nem todos estados do nordeste possuem cadeiras no conselho, e apesar da nota e da pressão popular, conseguimos apenas 6 assinaturas.
- Em função da pandemia do COVID-19, as reuniões do conselho foram canceladas, e percebendo que muito tempo havia se passado, **as entidades ambientalistas estruturaram via ofício a solicitação de retomada das reuniões ordinárias** e aproveitaram o ensejo expondo pautas adicionais de interesse da sociedade civil ao Ministério do Meio Ambiente.
- Submetemos uma **moção a favor da revisão do processo de seleção das Entidades Ambientalistas**. Este processo visa buscar o reestabelecimento do sistema de eleição entre as organizações do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas, sob coordenação da Comissão Permanente do CNEA. A Moção foi votada em plenária, sem aprovação, por se tratar de pauta referente a competência da Casa Civil.

A especialidade da Rare Brasil é atuar na agenda da pesca artesanal, e sabendo disso, desde o início do mandato a organização apresentou a **necessidade de atuação colaborativa em rede da sociedade civil**, em especial das organizações socioambientais para a apreciação das pautas do CONAMA. Buscamos ser transparentes no fluxo de comunicação, encaminhando as pautas previamente às reuniões do CONAMA, bem como fornecendo informações sobre o progresso da nossa atuação para mais de 200 pessoas, entre representantes das organizações da sociedade civil, movimentos sociais, academia e governo, por meio do e-mail conama@rare.org.

Estamos seguros de que buscamos ser inclusivos, e tornar o processo participativo, dentro dos recursos ao nosso alcance. Agradecemos todos que durante esse período apoiaram e contribuíram para nossas ações no conselho.

Atenciosamente,

MONIQUE BARRETO GALVÃO
Associação Rare do Brasil