



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Participação Social em risco: o processo de desmonte das Instituições Participativas**

**Brunno Costa Do Nascimento Silva, Lindijane De Souza Bento Almeida, Raquel Maria Da Costa Silveira**

**[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação**

# Participação Social em risco: o processo de desmonte das Instituições Participativas

## Resumo:

O artigo tem como objetivo discutir a participação social no Brasil, em conformidade com o atual momento histórico vivenciado: o processo de desmonte das instituições participativas (IPs). O debate se relaciona com a trajetória do retrocesso democrático no país que atingiu, principalmente, a existência, o enfraquecimento e a operacionalização das IPs. Metodologicamente, o estudo é de natureza qualitativa sendo adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica (participação social e IPs) e documental (legislação que tratou a respeito do regramento das IPs). Ao final, constatou-se que no contexto atual de recessão democrática é essencial que as IPs sejam retomadas como espaços de debate e deliberação para que não caíam no ostracismo e voltem a ser ambientes de confiança entre a população.

**Palavras-chave:** Instituições Participativas. Participação Social. Gestão Bolsonaro

## Introdução

No decorrer das últimas três décadas o número de instituições voltadas ao processo de tomada de decisões com a participação da sociedade cresceu consideravelmente. Essas instituições foram concebidas pelo Estado e receberam base legal, por meio da Constituição Federal de 1988, para operacionalizar sua infraestrutura participativa (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2007; FARIA; TATAGIBA, 2018; ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021).

Diante desse contexto, o Brasil se tornou, entre os Estados democráticos, destaque internacionalmente, em função das mudanças institucionais ocorridas: de um país com um número reduzido de espaços de participação da sociedade para um dos países com a maior quantidade de espaços participativos (AVRITZER, 2008). Logo, as instituições participativas (IPs), como ficaram conhecidas na literatura (AVRITZER, 2008; CÔRTEZ, 2011; LOPEZ; PIRES, 2010; PIRES, 2011), passaram a fazer parte da realidade brasileira no campo da gestão pública (MILANI, 2008) e, conseqüentemente, tornaram-se objeto de pesquisa no ambiente acadêmico (FARIA; TATAGIBA, 2018).

Apesar do avanço quanto a democratização no Brasil, considerado laboratório de inovações participativas entre as democracias ocidentais nas décadas de 1990 a 2010 (BEZERRA *et al.*, 2022), o país passou a conviver com questionamentos acerca do modelo participativo instaurado pela Constituição (FARIA; TATAGIBA, 2018). Após os ciclos de protestos massivos nas principais cidades do país, em junho de 2013, as IPs se tornaram alvo de críticas por parte da população e de alguns políticos, que colocaram em xeque a legitimidade

desses espaços (GOHN, 2014b). Desde então, outros episódios históricos nacionais, a exemplo da derrubada do decreto – Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 – que versava acerca da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), pela Câmara dos Deputados, vem fortalecendo o processo de desarticulação das IPs (FEDOZZI, 2022).

Nesse sentido, o artigo tem como objetivo discutir a participação social no Brasil, em conformidade com o atual momento histórico vivenciado: o processo de desmonte das instituições participativas. Para tanto, metodologicamente, o estudo é de natureza qualitativa sendo adotado o procedimento de pesquisa bibliográfica referente a temática da participação social e das IPs. Cabe destacar que o presente texto não pretende verticalizar o debate em uma área setorial de política pública ou formato específico de IP. A discussão terá como foco tratar da participação social no país relacionando com a trajetória do retrocesso democrático que atingiu, principalmente, a existência, o enfraquecimento e a operacionalização das instituições participativas. Foi empreendido, ainda, o procedimento de pesquisa documental no tocante a legislação que tratou a respeito do regramento das IPs. A análise dos documentos foi realizada à luz da proposta estabelecida por Cellard (1997), que recomenda uma investigação detalhada para verificar, além das informações presentes no texto, a observação do contexto: a) político, b) econômico, c) social e d) cultural, em que foi elaborada a produção documental.

Além desta introdução, o texto está organizado na seguinte estrutura: na primeira seção é realizado um balanço da literatura a respeito da institucionalização da participação social no Brasil; na segunda o debate se volta para a contextualização dos antecedentes do desmonte das instituições participativas; e na última seção é analisado o processo de desmonte, sobretudo a partir das medidas políticas e administrativas adotadas pelo então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022).

## **1. A institucionalização da participação social no Brasil: um balanço da literatura**

No Brasil, a participação da sociedade em espaços participativos institucionalizados só foi possível mediante a redemocratização do Estado e, por consequência, da promulgação da Constituição Federal de 1988. O texto constitucional determinou a expansão da democracia no país, uma vez que ampliou a participação da sociedade nas decisões públicas, para além do modelo de democracia representativa. Logo, a participação social ganhou um papel de primazia na gestão pública, em função da Constituição de 1988 ter legitimado a forma de participação institucionalizada dos atores sociais mediante os artigos 1º a 14 (BRASIL, 1988), bem como

os artigos que versam a respeito das políticas sociais (FARIA; TATAGIBA, 2018). Como destacaram Lopez e Pires (2010, p. 565), as instituições participativas possibilitaram no país:

processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.

Essas instituições foram concebidas pelo Estado (ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021) e foram consideradas como “instituições” “[...] por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política” (LOPEZ; PIRES, 2010, p. 565), assim como as instituições tradicionais, a exemplo do pleito eleitoral. Almeida e Cunha (2011) fortalecem a ideia de que as IPs são criações do Estado e acrescentam que é por meio do governos que as atividades das IPs são possíveis, pois eles são diretamente responsáveis pela incorporação da sociedade e pela decisão de partilhar o poder da tomada de decisões e recursos.

Todavia, a participação da sociedade brasileira já acontecia, mesmo que não institucionalizada (GURZA LAVALLE, 2011; GOHN, 2019). O período do processo constituinte demonstra que ocorreu uma forte mobilização da sociedade, sobretudo dos movimentos sociais, para elaboração das diretrizes constitucionais e, posteriormente, seu texto. Em outras palavras, a participação social, entre as décadas de 1970 e 1980, estava ligada majoritariamente ao discurso das lutas democráticas. No entanto, segundo Gohn (2019), a perspectiva de participação, no final da década de 1980 passou por um deslocamento, uma vez que a ideia de participação de forma autônoma, caracterizada como “de costas para o Estado”, apresentou um giro que levava a ideia agora de participação associada à gestão pública compartilhada.

Perez e Santos (2019) confirmam essa informação ao destacarem que os avanços para iniciar a participação de forma institucionalizada foram incentivados pela pressão dos movimentos sociais – urbanos e sindicais – junto ao Estado, que se desdobrou na implementação de políticas públicas descentralizadas e na criação de instituições participativas, tais como os inúmeros conselhos gestores de políticas públicas, doravante conselhos, instituídos mediante legislação nacional que abarcaram diferentes formas e atores sociais.

A inclusão dos atores sociais foi progressiva e conseguiu atingir parâmetros de institucionalização nunca vistos na história do Estado brasileiro e, tampouco, em outras democracias (GURZA LAVALLE, 2011). Se antes da redemocratização as críticas dos atores sociais recaíam sobre o Estado dado os *déficits* de inclusão da sociedade nas instituições

políticas, como apontado por Gurza Lavalle (2011, p. 13), após a inserção desse segmento, a participação nas instituições políticas passou a ser compreendida como a “linguagem jurídica do Estado”. Nesse sentido, a institucionalização da participação social acenou para o que o autor considerou como o início de novas configurações na relação Estado e sociedade no país.

Essa configuração ficou marcada, primeiramente, pela criação das mais diversas IPs e sua multiplicação por todo território nacional, nos três níveis governamentais, a exemplo dos conselhos, orçamentos participativos (OP), planos diretores municipais (AVRITZER, 2008), conferências, audiências públicas (ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021), ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate, planos plurianuais (PPA) participativos (LOPEZ; PIRES, 2010). Em segundo lugar, pela predominância de criação desses espaços nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), a nível nacional, sobretudo nos dois mandatos consecutivos do presidente Lula (2003-2011) (LOPEZ; PIRES, 2010; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) e nos níveis municipais com o OP (GURZA LAVALLE; BEZERRA, 2021). E, em terceiro lugar, no deslocamento das agendas de pesquisa que, anteriormente, focava no estudo da participação mediante os movimentos sociais (KOWARICK, 1987; PEREZ; SANTOS, 2019), e passou a ter como objeto de investigação: as IPs e sua efetividade deliberativa (AVRITZER, 2009; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016), a capacidade das IPs em inserir novos atores no processo decisório (GURZA LAVALLE; INSUZA VERA, 2010), a capacidade das IPs de proporcionar aprendizado (FEDOZZI, 2009; RIBEIRO; BORBA, 2011; ALMEIDA, 2018).

Essa passagem dos estudos sobre as IPs colocou em destaque a conexão entre três macro temas: participação, políticas públicas e democracia (FARIA; TATAGIBA, 2018), independentemente da investigação. Nesse contexto, pesquisadores da área procuraram conceituar as instituições participativas. Apesar da definição das IPs não ser consensual, como esclarecido por Almeida, Martelli e Coelho (2021), e ainda não apresentar suficientemente uma delimitação conceitual nas pesquisas, como posto por Avritzer (2008), a literatura avançou em apresentar algumas designações para se ter um parâmetro desse tipo de instituição.

Um dos primeiros esforços no sentido de definir as IPs foi o trabalho de Avritzer (2008) que, ao analisar comparativamente o desenho de três das instituições participativas (orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais), preocupou-se em debater sistematicamente a definição desse tipo de instituição. Segundo indicou o autor, as IPs são “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil na

deliberação de políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), isto é, um agrupamento de espaços que se institucionalizam como fóruns públicos deliberativos. Além disso, Avritzer (2008) distinguiu as IPs em três tipos conforme a sua institucionalidade: a) de baixo para cima, com o desenho mais democratizante, porém vulnerável a vontade dos atores políticos (caso do orçamento participativo); b) partilha de poder, com o desenho de média capacidade democratizante e dependência do sistema público (caso dos conselhos); e c) ratificação pública, com o desenho pouco democratizante e dependente do sistema político (caso dos planos diretores).

Côrtes (2011, p. 137), por outro lado, apresentou uma definição das IPs vinculadas a gestão pública, uma vez que as definiu como:

mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência.

A explicação da autora para classificar as IPs, dessa forma, foi que elas não ocorrem esporadicamente, logo são “instituições porque não se constituem experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira” (CÔRTEZ, 2011, p. 137).

Apesar de compartilhar o núcleo comum nas definições acerca do que são IPs, ambos os conceitos apresentam variações. Na definição posta por Avritzer (2008), o caráter deliberativo das políticas é destacado como principal elemento sendo vinculado aos fóruns públicos, logo marcando sua institucionalidade. Na definição de Côrtes (2011), a formalidade, regularidade e estabilidade, no âmbito da administração pública, é o marcador da institucionalidade.

Decerto, o número, a abrangência e as definições das experiências sob o termo de IPs cresceu consideravelmente no Brasil entre o início da década de 1990 e o final da década de 2010, o que demarcou uma nova configuração nas relações Estado e sociedade (GURZA LAVALLE, 2011) e na democracia brasileira (FEDOZZI, 2022). Soma-se, também, nesse período, outros mecanismos de participação social associados aos canais virtuais, uma vez que possibilitaram emissão de opiniões, sugestões e críticas a respeito da gestão de políticas públicas por parte da sociedade (MIDDLEJ, 2021).

Todavia, a partir de 2013, as IPs passaram a ser questionadas enquanto espaços deliberativos por parte da população e de alguns políticos. Essa situação foi acentuada, em

2014, com a derrubada do decreto que versava acerca da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social. Nesse sentido, a próxima seção se debruça sobre a contextualização dos antecedentes do desmonte das instituições participativas.

## **2.Contextualização dos antecedentes do desmonte das Instituições Participativas**

Desde a Constituição de 1988, a literatura apresenta um avanço da gestão pública brasileira em instituir as IPs no país (AVRITZER, 2007, 2008, 2009; PIRES; VAZ, 2012; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Essa institucionalização da participação social encaminharia as reivindicações dos atores sociais, ou parte delas, para um espaço de diálogo e debate com o Estado, uma vez que as IPs foram vislumbradas, na sua origem, como:

inovações democráticas [...] promotoras de mudança social, que passava pela disputa pelo “poder de governar”, pela realocação dos recursos públicos visando ao combate à desigualdade de acesso aos direitos de cidadania e pela promoção de valores como a emancipação e a autonomia (FARIA; TATAGIBA, 2018, p. 288).

Todavia, os protestos de junho de 2013 revelaram outra realidade sob dois aspectos. O primeiro recaindo na insatisfação da sociedade com os serviços públicos e políticas públicas e o segundo incidindo na atenção da sociedade para questões relacionadas a corrupção (GOHN, 2014b; ROMÃO, 2013; AVRITZER, 2018). A essa questão, Avritzer (2018), Gohn (2014b) e Romão (2013) lembram que uma parcela da população brasileira não se sentia representada pelos membros do sistema político eleitos e, tampouco, nos espaços participativos concebidos pelo Estado até aquele período.

Os protestos iniciaram, no primeiro momento, com a pauta da tarifa zero nos transportes públicos, com atuação do Movimento Passe Livre (MPL), em São Paulo, que logo se enraizou por 12 capitais e cidades de médio porte no país (GOHN, 2014a). Além disso, como destacou Gohn (2014a), as “manifestações” – como ficaram denominadas pela grande mídia – apresentavam um perfil de “movimento de massa”, em função de reunir diferentes grupos e classes sociais – a despeito do predomínio da classe médias – das mais diversas idades – apesar da predominância dos mais jovens – juntando, aproximadamente, vinte e quatro mil pessoas, a princípio.

Esse movimento, no entanto, cresceu consideravelmente – no segundo momento – após os episódios de repressão militar levando mais pessoas às ruas, uma vez que os manifestantes buscavam defender o direito constitucional de ser manifestar, como enfatizado por Barbosa (2018). Diante do acréscimo desses indivíduos nas manifestações – cerca de um milhão de pessoas (BARBOSA, 2018) – a pauta de reivindicações foi ampliada – mas não demonstrou

uma liderança única – e apresentou como ponto primordial a melhoria nos serviços públicos, sobretudo das áreas setoriais de saúde, educação, mobilidade e segurança pública nos “padrões Fifa”, fazendo alusão a Copa do Mundo – tema unificador das demandas nas manifestações (ROMÃO, 2014) – que ocorreria no Brasil em 2016.

As manifestações foram aliadas, ainda, a ideia de combate a corrupção (GOHN, 2014a; ROMÃO, 2014; AVRITZER, 2018) com *slogans* bastante expressivos, a exemplo do “Ou para a roubalheira, ou paramos o Brasil” (PORTAL G1, 2013). Romão (2013) demonstrou que esse aspecto esteve fortemente influenciado face a denúncia de aprovação do projeto legislativo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 37. A PEC nº 37, denominada de “PEC da Impunidade” pelos manifestantes, buscava diminuir o poder investigativo do Ministério Público (MP), mas foi recusada por 430 votos, em junho de 2013 na Câmara dos Deputados, diante da insatisfação geral da população.

De modo geral, a ocupação das ruas pelos manifestantes e suas diversas pautas de reivindicações elencaram questionamentos a respeito da efetividade das IPs, enquanto espaços de debate e deliberação, diante das muitas exigências oriundas dos protestos de junho de 2013. As manifestações, como pontuaram Santos e Gugliano (2015, p.16), “contribuíram para a reflexão sobre os limites do sistema político brasileiro, mas também sobre a fragilidade dos canais de participação existentes”. Apesar disso, a gestão da então presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) se mostrou surpreendida com as pautas. Gohn (2014b, p. 74) corrobora com o pensamento delineado ao comentar que: “Políticos e autoridades governamentais mostraram-se surpresos com as manifestações em junho no Brasil, especialmente no plano do governo federal que, desde 2003, desenvolve uma intensa política de institucionalização da participação social”.

Avritzer (2018), Faria e Tatagiba (2018), ao discutirem a temática, observaram que a baixa efetividade das IPs estava ligada diretamente a desarticulação entre as muitas instituições participativas concebidas e entre as IPs e órgãos da gestão pública. Nas palavras de Pedro Pontual (então Diretor do Departamento de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República), concedidas em entrevista (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2014, p. 95), é possível verificar esse nível de desarticulação entre as IPs uma vez que:

Nem sempre os conselhos se comunicavam com as conferências; existiam conselhos que mantinham pouca articulação entre si, conferências ainda muito fragmentadas tematicamente e audiências públicas, mecanismo muito utilizado com graus muito diferentes de legitimidade.

Logo, a importância de retomar a ideia da “arquitetura participativa” foi novamente levantada pela gestão federal. Em 2010, a Secretaria Geral da Presidência havia avançado no tema ao ter proposto o desenho da Política Nacional de Participação Social. A ideia, como lembra Avritzer (2018), foi de tornar a institucionalização da participação da sociedade uma política de Estado e não mais de governo.

Nesse sentido, a resposta governamental para conter a crise de junho de 2013 foi a instituição do Decreto Presidencial nº 8.243/2014 que apresentava diretrizes para PNPS e SNPS, como uma tentativa de avançar nesse campo. O decreto, que surgiu em um ambiente pré-eleitoral de reeleição da então presidente Dilma Rousseff, buscava promover uma maior articulação, reconhecimento e regulamentação das instituições participativas já em exercício (FEDOZZI, 2022).

Entretanto, a legislação não foi bem recebida. Como destacou Fedozzi (2022, p. 8): “[o] Decreto foi engolido pela efervescência conservadora que passou a dominar a agenda política após as acirradas eleições de 2014”. Apesar da legislação não ter apresentado a proposição de estabelecer novos procedimentos no processo de tomada de decisões, o grupo de políticos de espectro conservador juntamente com a mídia de comunicação de massa e setores empresariais criticaram implacavelmente o seu conteúdo. A gestão Rousseff foi acusada de buscar promover um golpe de Estado e implantar o sistema “bolivariano” no país, pois a ala conservadora na Câmara dos Deputados apresentava que o decreto do PNPS e SNPS tinha a pretensão de implodir a democracia representativa no país (FARIA; TATAGIBA, 2018; FEDOZZI, 2022).

Segundo os então deputados Ronaldo Caiado (atualmente governador de Goiás) e José Mendonça Filho, à época do Democratas (DEM)<sup>1</sup>, o texto do Decreto Presidencial nº 8.243/2014 era inconstitucional. Nas palavras dos legisladores, como destacado no Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) nº 1491/2014, a legislação – Decreto Presidencial nº 8.243/2014 – abordava “implícitas intenções subversivas e autoritárias da Presidente da República” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014), uma vez que:

Ao dar prerrogativa aos movimentos sociais adeptos da ideologia do grupo político no poder nos últimos doze anos e fomentar a sua ampliação; ao submeter órgãos da Administração Pública [...] às decisões tomadas no âmbito do Programa; e ao promover o controle dos movimentos sociais, a Presidente da República, na verdade, está criando seu próprio Estado, suas próprias regras, suas classes de cidadãos, incorporando, assim, a figura de Luís XIV, quando disse:

---

<sup>1</sup> Hoje (2023) União Brasil que nasceu da fusão entre o Democratas (DEM) e o Partido Social Liberal (PSL).

*L'État c'est moi.*

A necessidade de se combater esta insanidade consolidada no decreto nº 8.243 [...] também se revela no absurdo cenário que estamos vivendo no Brasil. Tentativas de controlar a mídia através de mecanismos de regulação econômica e de conteúdo, o inchaço da máquina pública (p.ex.40 ministérios!!!), aparelhamento do Estado, através da colocação de quadros políticos em cargos técnicos chave (como se viu nos recentes escândalos da Petrobrás), a tentativa de controle do Poder Legislativo, com a impressionante edição de medidas provisórias e urgências constitucionais etc. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

As justificativas inseridas no PDC nº 1491/2014, pelos então deputados, não apresentavam argumentos sólidos para sustentar as conclusões apontadas, pois: a) o Decreto Presidencial nº 8.243/2014 só havia proposto “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014); b) as IPs se constituíram no Brasil como uma materialização institucional das diretrizes apresentadas na Constituição Federal de 1988 (FARIA; TATAGIBA, 2018); c) as IPs não apresentam ruptura com o modelo de democracia representativa, na verdade o fortalecem e complexificam (LOPEZ; PIRES, 2010); e d) a maior parte das IPs foram concebidas por meios legais pelos poderes legislativos nos três níveis governamentais (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2014). Desse modo, o Decreto Presidencial nº 8.243/2014 não poderia ser classificado como uma tentativa usurpar o poder legislativo.

A esse episódio, Fedozzi (2022) destaca uma clara tentativa dos grupos políticos conservadores em exacerbar “argumentos fantasiosos” que, por sua vez, eram amplamente divulgados e sustentados pela mídia de comunicação de massa a população. Somou-se a esses fatores o sentimento anti-institucional da sociedade que a gestão Rousseff não compreendeu naquele momento. A população almejava participar, mas ao seu modo sem se preocupar com o diálogo e a negociação, características típicas das IPs (GOHN, 2014a; BARBOSA, 2018).

Logo, o acirramento político em torno do conteúdo da legislação foi elevado e, desse modo, os deputados federais, em novembro de 2014, derrubaram o Decreto nº 8.243/2014. Já no Senado, apesar do debate ser mais moderado politicamente, a legislação foi colada em segundo plano pelos senadores. A derrota da gestão Rousseff em estabelecer uma resposta para articulação das IPs e a tentativa de recuperar a interlocução com a sociedade e movimentos sociais ocorreu logo após a vitória para o segundo mandato. Essa reação demonstrou que o consenso político-institucional e simbólico, estabelecido no contexto da redemocratização do Estado brasileiro, acerca da instituição e o ciclo de expansão das IPs havia sido esgotado (FARIA; TATAGIBA, 2018; FEDOZZI, 2022).

Em suma, no campo político-institucional a derrota da Política Nacional de Participação Social e seu sistema evidenciou uma reviravolta no curso histórico da participação institucionalizada no país, enquanto no campo simbólico as manifestações de junho de 2013 demonstraram a fragilidade nas “definições consolidadas sobre quem participa e como se participa” (FARIA; TATAGIBA, 2018, p. 291). Desde então, o giro conservador na política foi intensificado no Brasil e radicalizado, em 2016, com o *impeachment* da então presidente, Dilma Rousseff, que levou ao então vice-presidente da República, Michel Temer, ao poder e aos primeiros episódios de erosão dos processos participativos. No entanto, o ponto de colapso das IPs se deu na gestão do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), que reverberou diretamente na existência, no enfraquecimento e na operacionalização das instituições participativas como analisado na próxima seção.

### **3. Participação social em risco: o processo de desmonte das Instituições Participativas**

O giro conservador no quadro político no Brasil, como enfatizado por Fedozzi (2022) e Lüchmann (2020), tem promovido uma inflexão do governo federal quanto a instituição e o ciclo de expansão das instituições participativas. Como destacaram os autores, as IPs passaram por um processo de esvaziamento e enfraquecimento de suas estruturas institucionais durante os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), em razão das decisões políticas e administrativas de ambos.

Esse processo teve como um dos primeiros episódios a promulgação do Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017, sob a gestão Temer (2016-2018). A legislação atingiu um campo setorial específico: o da política urbana, uma vez que foi responsável por destituir a atribuição do Conselho das Cidades (ConCidades) de convocar a Conferência Nacional da área para o Ministério das Cidades (MCID). As Conferências apresentavam um papel de relevância para democratização da gestão, em função de possibilitar a sociedade civil a elaboração de ações conjuntas com o Estado no âmbito do desenvolvimento urbano. Em razão do decreto promulgado por Temer, a 6ª Conferência Nacional das Cidades que ocorreria em 2017, foi adiada para o ano de 2019. Todavia, o Ministério das Cidades seria extinto em 2019, pelo então presidente Bolsonaro, isto é, a Conferência, enquanto uma instituição participativa, caiu no ostracismo, uma vez que foi lançada no limbo jurídico (ALFONSIN *et al.*, 2020). Além disso, o decreto permitiu o MCID editar novos regimentos sem consultar o ConCidades. Essa medida demarcou, portanto, a inflexão do governo federal em relação às políticas participativas.

A despeito do retrocesso promovido pelo governo Temer em relação ao processo participativo, foi na gestão Bolsonaro que ocorreu o ápice da desestruturação do aparato institucional das IPs. Desde o início do governo, a gestão Bolsonaro se mostrou explicitamente intolerante e contrária a participação da sociedade nos espaços de deliberação. Nos primeiros 100 dias de governo, o então presidente Bolsonaro promulgou o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, com o intuito promover: a) a redução de gastos “desnecessários” e b) retirar “do poder as entidades aparelhadas politicamente” (GURZA LAVALLE; BEZERRA, 2021).

Gurza Lavalle e Bezerra (2021) explicam que essa medida destrutiva das IPs promovida pela gestão Bolsonaro estava diretamente relacionada a dois pontos: o primeiro incidiu no papel das IPs no que se refere a governança social desempenhada nos governos do PT, sobretudo na gestão dos dois primeiros mandatos (2003-2011) do presidente Lula e, o segundo, por outro lado, recaiu na expressiva presença da sociedade civil e dos movimentos sociais ligados a pautas identitárias (a exemplo da orientação sexual e gênero, etnia e raça), progressistas e de defesa dos direitos humanos nas instituições participativas. O então presidente Bolsonaro, como lembram os autores, se apresentou para o pleito eleitoral de 2018 como um candidato de espectro político a direita, contrário a qualquer pauta que remetesse a esquerda (identitárias, progressistas e de defesa dos direitos humanos). Logo, sua agenda governamental – assim que eleito – foi guiada em combater todo aparato institucional erigido, principalmente pelas medidas anteriormente instituídas pelos governos do PT. A esse combate, portanto, encontravam-se incluídas as instituições participativas e a desmobilização de todos os atores sociais ligados a pautas consideradas de “esquerda”.

Desse modo, o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu todos os colegiados (conselhos, comitês, comissões etc.) do âmbito da administração pública federal, concebidos por decretos ou atos administrativos, e criou dificuldades jurídicas para operacionalização das atividades dos demais, salvo aqueles instituídos a partir de 1º de janeiro de 2019 já sob o governo Bolsonaro (BRASIL, 2019). A meta governamental estabelecida foi de diminuir de 700 para 50 o número desses espaços na esfera federal do executivo (SENNÁ, 2019). O quadro a seguir elenca alguns dos colegiados extintos.

**Quadro 01.** Exemplos de Colegiados Extintos

|   |  |
|---|--|
| Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap) | Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) |
| Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae)   | Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)        |

|  |   |
|--|---|
| Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) | Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)                               |
| Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)   | Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)   |
| Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade)                        | Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) |
| Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad).                                     | Conselho das Cidades (Concidades)   |

**Fonte:** elaboração dos autores a partir de Senna (2019).

Além da extinção dos colegiados, o Decreto nº 9.759/2019 revogou o expediente anterior (Decreto nº 8.243/2014) dando fim à PNPS e o SNPS. Aos colegiados que sobraram, após o ataque direto da gestão Bolsonaro as IPs, foram impostas restrições políticas e administrativas como: a) redução do número de representantes da sociedade civil (com clara menção apenas à possibilidade de participação de atores governamentais da gestão pública federal); b) redução dos recursos financeiros para realizar as atividades inerentes aos colegiados; c) redução das reuniões dos colegiados; d) substituição das reuniões presenciais dos colegiados por formas remotas, que foram intensificadas durante a fase crítica da pandemia de Covid-19 (2020 a 2022) e não retomaram após o momento de flexibilização por meio da Portaria do Gabinete do Ministro (GM)/Ministério da Saúde (MS) nº 913, de 22 de abril de 2022; e e) abandono das Conferências Nacionais até então agendadas mediante o adiamento sem prazo para realização das atividades (BRASIL, 2019; SILVA *et al.*, 2022).

As reações contra o processo de desmonte das IPs, em função do Decreto nº 9.759/2019, veio logo em seguida por meio de atores governamentais e sociais comprometidos com a democracia brasileira que reagiram de modo crítico e contundente contra o decreto, a exemplo de notas produzidas pelas Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal (MPF) e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). Além disso, os movimentos sociais, organizações não governamentais e representantes da sociedade civil reagiram a legislação com pronunciamentos contrários ao conteúdo da legislação. Todavia, a resposta institucional se deu por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), submetida pelo PT, à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF). Em uma sessão extraordinária, realizada no dia 12 de junho de 2019, o STF decidiu limitar parcialmente o decreto. Foi determinado a não extinção dos conselhos e outras instituições participativas previstos em leis ou por elas mencionados, ao passo que o Supremo decidiu que as IPs

concebidas por decretos e não mencionadas em lei poderiam ser extintas pelo governo federal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019).

Como lembram Almeida e Cunha (2011), os governos são os atores responsáveis por criar – e desmontar – as IPs e incorporar – e desmobilizar – a sociedade nesses espaços. Para que essa inserção ocorra efetivamente é essencial que os governos partilhem o processo de tomada de decisão e criem mecanismos de incentivos a participação como pontuam as autoras. O governo Bolsonaro (2019-2022), no entanto, mostrou-se na contramão dessas medidas explícita e implicitamente por meio de medidas que buscaram promover o constrangimento da participação de representantes da sociedade civil e a desarticulação de ações governamentais. A estratégia de desmonte das instituições participativas ganhou força primeiramente pela quase não ocorrência dos processos participativos, a nível nacional, e pela ausência de direcionamento técnico/burocrático e de recursos financeiros, por parte da União, as demais esferas na condução dos processos de participação da sociedade nos âmbitos locais.

O então presidente Bolsonaro buscando lograr êxito nesse processo de desmonte das IPs aliou outras medidas em diferentes campos de atuação do Estado, demonstrando, também, uma articulação governamental para promover o desmonte do sistema democrático e participativo (MORAIS; SILVA; FROTA, 2021; FEDOZZI, 2022). Nesse sentido, o PPA da União referente ao quadriênio de 2020 a 2023, elaborado na gestão Bolsonaro, se diferenciou das versões dos PPAs de 2012 a 2015 e 2016 a 2019 que apresentavam inovações quanto ao planejamento participativo.

No PPA de 2020 a 2023 é possível identificar que o termo “participação social” só é mencionado quando são descritos os problemas em algumas políticas governamentais, mas não existe, de fato, nenhuma ação estabelecida nos Ministérios e, tampouco, na Secretaria Especial de Articulação Social, para garantir recursos financeiros para viabilizar o planejamento participativo. Ademais, o documento também não apresenta nenhuma referência sobre a participação social em suas metas e objetivos (BRASIL, 2020). Como pode ser observado, a agenda governamental do então governo de Bolsonaro (2019-2022) buscou seguir rigorosamente o objetivo de desmontar a participação social deixando-a em risco.

Em suma, o projeto de governo do então presidente Bolsonaro foi o de não admitir a legitimidade da sociedade nos processos de participação social e de empregar dos mais diversos recursos discursivos, políticos e administrativos para debilitar e, por vezes, viabilizar rupturas no diálogo entre Estado e sociedade que vinha se consolidando nas últimas três décadas. A

análise rasa de sua gestão ao promulgar o Decreto nº 9.759/2019, que resultou na extinção de muitas IPs, sequer possibilitou reconhecer a diversidade de desenhos de participação dessas instituições. Alinhado a isso, as demais medidas governamentais foram articuladas visando o desmonte do sistema democrático e participativo no país.

Dos resultados mais desastrosos, sem sombras de dúvidas, podem ser elencados dois: a) a fragilização das políticas públicas direcionadas aos segmentos ligados a pautas identitárias, que até pouco tempo não estavam integradas nas arenas decisórias; e b) a desmobilização do quadro burocrático que foi desenvolvido nas últimas décadas tanto para o fortalecimento do caráter democrático do Estado, quanto para a importância do estabelecimento de uma cultura de participação e engajamento da sociedade em virtude da potencialidade e necessidade de atuação desses atores. Desse modo, é essencial que a gestão recém eleita e já em exercício, governo Lula (2023 até o momento), retome prioritariamente a participação social e as IPs como espaços de debate e deliberação para que não caíam no ostracismo e voltem a ser ambientes de confiança entre a população.

### **Considerações Finais**

A reconstrução da democracia e dos espaços de participação social no Brasil estão em processo de disputa. O ciclo autoritário de inflexão conversadora iniciado, em 2016, com o *impeachment* da então Presidenta Dilma Rousseff apresenta os primeiros sinais de esgotamento, contudo, nos meses que virão, provavelmente, seguirá forte.

É nesse sentido que se afirma, aqui, que a agenda da participação social no Brasil se encontra em um cenário de incerteza, sobretudo pelas duas últimas pautas governamentais que buscaram desestruturar as instituições participativas nos últimos dez anos. Se no passado, a gestão pública federal promoveu a instituição e o ciclo de expansão das IPs, atualmente, o projeto político democratizante advindo da Constituição de 1988 precisa ser retomado, principalmente pelos atores envolvidos nas comunidades de políticas públicas que foram formados pelas instituições participativas. A essa luta se somam “novas vozes” (ALMEIDA, 2018), a exemplo dos movimentos LGBTQUIA+ e feministas.

Decerto, é necessário que o atual governo eleito e já em exercício, Lula (2023 até o momento), retome a responsabilidade que Almeida e Cunha (2011) destacaram acerca das IPs: são os governos os atores responsáveis pela instituição e incorporação da sociedade nessas instâncias. Buscando reestabelecer esse diálogo com a sociedade civil e os movimentos sociais

que o governo Lula revogou o nº 9.759/2019 mediante a promulgação do Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023.

## Referências

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.

ALFONSIN, Betânia; LOPES, Débora Carina; GUIMARÃES, Fernanda Madalosso; MARIUSSI, Ivone Fátima; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 7, n. 16, p. 229-254, 2020.

ALMEIDA, Carla. Legado das Instituições Participativas em Contexto de Mudanças Políticas. **Boletim de Análise Político Institucional**, Brasília, n. 14, p. 11-14, 2018.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 35, p. 1-36, 2021.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 7, p. 109-124.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social** (org.). São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise de 2013-2018. **Revista Brasileira de Psicanálise**, São Paulo, v. 52, n. 4, p. 97-116, 2018.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da Autorização à legitimidade da ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BARBOSA, Gisele Heloísa. **O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT/SP): participação e mobilidade urbana**. Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy. 2018. 237 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/10685/GISELE%20HELOISE%20BARBOSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de; GURZA LAVALLE, Adrian; DOWBOR, Monika Weronika. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, p. 1-33, 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023**. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília/DF, 01 de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 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. Brasília/DF, 23 de maio de 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/D8243imprensa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8243imprensa.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017**. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília/DF, 07 de junho de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9076.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9076.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília/DF, 11 de abril de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PDC 1491/2014**. 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. Brasília/DF, 30 de maio de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>. Acesso em: 20 fev. 2023.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* (orgs.). **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997. cap. 7, p. 298-316.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 5, p. 77-84.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. cap. 8, p. 279-301.

FARIA, Cláudia Feres; TATAGIBA, Luciana. Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas. *In*: HOLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana da; AMARAL, Oswaldo (Org.). **A Constituição de 88: trinta anos depois**. 1ed. Curitiba: Editora UFPR, 2018. cap. 11, p. 281-303.

FEDOZZI, Luciano. Democratizar a democracia para reconstruir e transformar a nação. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, p. 1-16, 19 out. 2022.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza. **Cidades - Comunidades e Territórios**, Lisboa, v. 18, p. 41-57, 2009.

GOHN, Maria da Glória. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v.27, n.71, p. 431-441, 2014a.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Petrópolis: Vozes, 2014b, 159 p.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil. Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019, 296 p.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. *Precisiones conceptuales para el debate con- temporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación*. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian (orgs.). **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. Cidade do México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2010. cap. 1, p. 19-80.

GURZA LAVALLE, Adrian; Por que ‘desconstruir’ a participação social. **Nexo Jornal**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2021/por-que-%E2%80%98desconstruir%E2%80%99-a-participa%C3%A7%C3%A3o-social>. Acesso em: 20 fev. 2023.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1987.

LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. v. 3, cap. 21, p. 565-587.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces Socioestatais e Instituições Participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, v. 109, p. 13-49, 2020.

MIDDLEJ, Suylan de Almeida e Silva. Participação social. **Observatórios das Desigualdades**, Natal/RN, 21 de julho de 2021.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MORAIS, Neiara de; SILVA, Maria Andréa Luz 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, 2021.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 90, p. 1-22, 2019.

PIRES, Roberto da Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, Roberto da Rocha; VAZ, Alexander Cambraia. Participação Social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. *Texto para discussão* n. 1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; BORBA, Julian. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 5 n. 1, p. 67-87, 2011.

ROMÃO, Wagner de Melo. As Manifestações de Junho e os Desafios à Participação Institucional. **Boletim de Análise Político Institucional**, Brasília, n. 04, p. 11-17, 2013.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 03-19, 2015.

SENNA, Mônica de Castro Maia. Que vozes querem calar? Ameaças às instituições participativas no início do governo Bolsonaro. **CEE-Fiocruz**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=ANALISE-DE-CONJUNTURA>. Acesso em: 20 fev. 2023.

SILVA, Brunno Costa do Nascimento; MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. O desmonte do Estatuto da Metrópole e o caso da Região Metropolitana de Natal/RN: atuais problemas e futuras consequências. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 03, p. 2020-2054, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6121**. Brasília/DF, 12 de junho de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 20 fev. 2023.