

Consequências do Desmonte da Política Nacional de Participação Social no Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDRAF)

Renata de Souza¹

Resumo: O governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro foi marcado pelo cerceamento das políticas ambientais e participativas. O desmonte dessas políticas se relacionam, visto que a proteção da natureza no Brasil perpassa pela manutenção da sociodiversidade. Muitos grupos sociais mantêm suas formas de vida associadas diretamente ao usufruto da natureza, como os agricultores familiares. Contudo, a participação desses grupos nas políticas públicas foi minada com a publicação do Decreto n. 9759/2019, que extinguiu e limitou uma série de colegiados federais. A revogação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDRAF), responsável pelo fomento da reforma agrária e da agricultura familiar, é um exemplo da política de coibição da participação desses grupos na gestão das políticas públicas. O objetivo do trabalho é entender a evolução do desenho institucional do CONDRAF e estabelecer relações entre o discurso e a prática bolsonarista em benefício das classes dominantes do patronato rural. **Palavras-chave:** Instituição participativa; questão agrária; política ambiental.

Consequences of the dismantling of the National Social Participation Policy in the National Council for Sustainable Development (CONDRAF)

Abstract: The president Jair Messias Bolsonaro government was marked by the restriction of environmental and participatory policies. These policies dismantling is related since the protection of nature in Brazil involves maintaining sociodiversity. The lifestyle of many social groups is directly associated with the nature uses, as in the case of family farmers. However, these groups participation in public policies was undermined with the publication of Decree no. 9759/2019, which extinguished and limited many federal councils. An example of restricting participation policy of these groups in public policies management was the Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDRAF) annulment. Thus, the work objectives is understand the evolution of CONDRAF's institutional design and establish relationships between Bolsonarist discourse and practice for the dominant rural classes benefit. **Key words:** Public Policy Councils; agrarian question; environmental policy.

¹ Doutora em Ciências Ambientais e Conservação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tendo como áreas de estudo a biologia da conservação, ecologia política, ecologia social e educação ambiental. Atualmente é professora substituta no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), e professora efetiva na Secretaria de Estado do Rio de Janeiro. E-mail: resouza_1985@yahoo.com.br

Introdução

Um elemento bastante notório do governo Bolsonaro foram os ataques sistemáticos à política de proteção da natureza estabelecida no Brasil. O que talvez não seja tão evidente, é que o discurso do antigo chefe do poder executivo brasileiro não se propaga no vazio, é intencional e realizado para alcançar grupos sociais que compartilham da mesma ideologia, na qual a proteção ambiental consiste em um entrave ao pleno desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, observamos que as ideias pregadas pelo antigo chefe de Estado coincidem com as estabelecidas há muitos anos em um grupo social bem conhecido e articulado, o patronato rural. Muito embora, seja um grupo multifacetado, as classes rurais dominantes mantêm e perpetuam a concentração da estrutura fundiária da terra, assim como concentram poder socioeconômico-cultural (Mendonça, 2008). Não obstante ao cenário já favorável ao patronato rural, o ex-presidente Jair Messias Bolsonaro não apenas difundiu as ideologias desse grupo, como também implementou uma série de demandas do patronato rural em seu governo, tais como: o enfraquecimento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e dos órgãos ambientais fiscalizadores, como o IBAMA e o ICMBio, a transferência da incumbência de demarcação de terras indígenas da FUNAI para o Ministério da Agricultura, assim como o enfraquecimento da FUNAI, a desestabilização do INCRA – que chegou a ter suas atividades suspensas por falta de verbas –, os sucessivos cortes de crédito do BNDES para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e para o Plano Safra.

Diante desse contexto, pode-se observar que muitos foram os desmontes, realizados entre 2019 e 2022, na política ambiental e nas políticas de desenvolvimento rural. Entretanto, o processo menos evidente consiste em como a alteração na Política Nacional de Participação Social (PNPS) vai ao encontro dos objetivos de desmonte das políticas ambientais e rurais no Brasil, assim como objetiva a invisibilidade da questão agrária.

Tendo todo esse nefasto cenário de pano de fundo, o presente trabalho tem como objetivo analisar o desenho institucional e o desmonte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), que consiste em uma instituição participativa ligada diretamente à questão agrária. Esse conselho possui dentre seus objetivos, o subsídio às políticas de reforma agrária e da agricultura familiar, o desenvolvimento rural sustentável, a redução das desigualdades no campo (de renda, gênero, etnia e regionais), a

diversificação das atividades econômicas das propriedades rurais, assim como o acompanhamento e o monitoramento de políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) (Brasil, 2016).

Para tanto, foi realizada uma análise documental em leis e atos infralegais, em principal no decreto de criação do CONDRAF e os respectivos decretos que alteram a sua composição; o Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999, o Decreto nº 3.338/2000, o Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, o Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, o Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016, o Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016. E os decretos responsáveis pela extinção do CONDRAF, sendo estes: o Decreto n. 9.759/2019, conhecido como “revogação” e o Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019, que extingue o CONDRAF.

Vale ressaltar que em Instituições Participativas (IPs), a análise documental é comumente denominada de análise do desenho institucional, que consiste nas regras e normas que regulamentam as diversas IPs existentes – como conselhos, conferências, comitês, fóruns, entre outras. Esse regramento pode ser observado em leis, decretos, portarias e nos próprios regulamentos internos dessas instituições.

Tatagiba (2002; 2004) afirma que os desenhos institucionais nem sempre são rigorosamente reproduzidos na prática, mas são importantes de serem analisados por que demonstram as intencionalidades dos atores que os elaboraram e podem fomentar ou limitar a ação de determinados grupos da sociedade civil no interior das IPs.

1 Participação Via Instituições Participativas (IPs)

Instituições Participativas (IPs), como conselhos gestores, conferências, comissões, fóruns, orçamentos participativos e audiências públicas, são canais para o exercício da participação da sociedade civil nas políticas públicas. A participação em IPs é realizada com o intuito de inserir diferentes grupos da sociedade civil e da sociedade política nas discussões e negociações na gestão do bem público (Avritzer, 2016). Portanto, em processos participativos

há disputa de interesses, explicitação de conflitos e a redefinição dos papéis destinados ao Estado e a sociedade civil, já que o Estado deixa de ser o único responsável pelas decisões políticas. As IPs são locais de concorrência de distintos projetos políticos.

Apesar de constituírem em uma das estratégias participativas mais utilizadas no país e serem importantes espaços para a construção do diálogo entre diferentes grupos sociais, a participação ativa dos diversos grupos da sociedade civil não é necessariamente indiscutível no interior das IPs. De acordo com Loureiro (2012), pode haver manipulações durante o desenvolvimento e desenrolar dos processos participativos. Alguns grupos dominantes visam apenas minimizar conflitos e manter sua posição privilegiada.

As IPs, em principal os conselhos gestores de políticas públicas, são considerados a principal forma como o projeto democrático participativo se insere na democracia representativa brasileira. Resultado da luta empenhada por diversos grupos, movimentos da sociedade civil e partidos de esquerda, durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 (Avritzer, 2016).

Os mecanismos para o exercício da participação presente na Constituição Federal impulsionaram nos anos 1990 a criação de uma série de instituições participativas (como conselhos, orçamentos participativos, fóruns e conferências) em áreas como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outras (Avritzer, 2016). Isto porque, a determinação constitucional compulsou a elaboração de uma série de leis específicas que instituíram e regulamentaram as IPs nos municípios, Estados, Distrito Federal e na União. Em muitos setores, em particular o de políticas sociais, o repasse de recursos financeiros da União passou a ser condicionado ao estabelecimento de conselhos, que possuem como incumbência o controle social dos gastos públicos. Como é possível observar no art. 77, § 3º, da Constituição Federal que dispõe sobre os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde, onde fica determinado que o Fundo de Saúde deve ser acompanhado e fiscalizado pelo Conselho de Saúde, com participação da sociedade civil (Brasil, [2023], art.77).

Diante desse contexto, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e Avritzer (2016) afirmam que o Brasil é o país da América Latina que mais se destaca no que se refere à participação nas políticas públicas: “a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira” (Avritzer, 2016, p. 49).

Contudo, a despeito de toda luta empenhada por diversos grupos no processo de redemocratização, as IPs no Brasil se mantêm e mantiveram submetidas à democracia burguesa, que é, de acordo com Fernandes (2019), a forma intrínseca de democracia das sociedades capitalistas, pautada na representação alcançada pelo processo eleitoral, pelas profundas desigualdades materiais, sociais e culturais e pela conservação dos interesses e de poder pelos grupos dominantes e dirigentes. De acordo com o autor: “a liberdade e a igualdade são meramente formais” (Fernandes, 2019, p. 45).

Nesse sentido, Miguel (2017) reitera que o sistema capitalista não é compatível com a premissa da democracia participativa, visto que os grupos dominantes e dirigentes são os que detêm maior acesso as estruturas de poder, de direção e de autoridade, seja porque conseguem difundir suas ideologias e produzir consensos através do controle da opinião pública e da mídia, ou devido ao financiamento de campanhas políticas, assim como devido as assimetrias de influência na economia e no mercado (dependente da propriedade privada dos meios de produção, o que acarreta uma maior influência de quem detêm esses meios). Em síntese, Miguel (2017) afirma que:

No entanto, nada disso anula o fato de que o capitalismo permanece sendo um grande obstáculo à expansão da participação política e da democracia. As desigualdades materiais se manifestam em capacidade assimétrica de influência política e, ao mesmo tempo, a manutenção do padrão hierárquico, antiparticipativo, nos locais de trabalho é decorrência obrigatória da propriedade privada (Miguel, 2017, p. 112).

O ideal democrático que surge nas sociedades Gregas e Romanas pautava-se na participação na vida política como um direito inalienável dos cidadãos, muito embora a concepção de cidadania nessas sociedades fosse extremamente restrita a alguns grupos – mulheres, escravos e estrangeiros eram excluídos (Comparato, 1989; Miguel, 2019). Entendida como extensão da liberdade, a participação na antiguidade clássica Greco-Romana dissociava desigualdade econômica de desigualdade política, ou seja, as diferenças econômicas e sociais entre os considerados cidadãos não exerciam influência na participação, nem tampouco, excluía indivíduos mais pobres de cargos públicos (Comparato, 1989; Miguel, 2019).

De modo distinto, na atualidade, o sufrágio se tornou universal, mas as diferenças, tanto de ordem econômica quanto de ordem política, influenciam na participação direta nas políticas públicas, por conseguinte a parte da população mais pobre é constantemente excluída das

decisões políticas. Ademais, pesa ainda a esta exclusão, outras formas de desigualdades, como as desigualdades de gênero, raça, sexualidade, entre outras (Miguel, 2016).

Essa forma de democracia, denominada de representativa, é definida por Miguel (2019) como sendo o governo do povo onde o povo não governa:

Por um lado, a maior parte da população fica condenada a passividade política, sendo chamada a se expressar apenas episodicamente, no momento das eleições. Com isso o incentivo a qualificação política é diminuto: a maioria das pessoas possuem apenas um conhecimento superficial das questões em jogo e das alternativas disponíveis (Miguel, 2019, p. 35).

Nessa acepção, as IPs não são uma ameaça iminente a democracia representativa, mas, mesmo assim, ocorreram nos últimos anos muitas ações realizadas para limitar e suprimir a participação de alguns grupos sociais nas IPs. Um indício desta constatação foi verificado no processo de promulgação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Agentes midiáticos, como os artigos de opinião vinculados ao *Jornal Estadão* e ao *Jornal O Globo*, se mostraram contrários ao referido decreto sob a alegação de que a regulamentação da participação seria um entrave a democracia representativa (Mudança [...], 2014; Noblat, 2014).

A presidente Dilma Rousseff quer modificar o sistema brasileiro de governo. Desistiu da Assembleia Constituinte pra a reforma política – ideia nascida de supetão ante as manifestações de junho passado e que felizmente nem chegou a sair do casulo – e agora tenta por decreto mudar a ordem constitucional. O Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que cria a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), é um conjunto de barbaridades jurídicas, ainda que possa soar, em uma leitura desatenta, como uma resposta aos difusos anseios das ruas. Na verdade, é o mais puro oportunismo, aproveitando os ventos do momento para impor velhas pretensões do PT, sempre rejeitadas pela nação, a respeito do que membros desse partido entendem que deva ser uma democracia (Mudança [...], 2014).

A democracia representativa, com a escolha dos representantes da sociedade pelo voto direto, bem como a independência entre os Poderes, é alvo prioritário do autoritarismo político. A desmontagem do regime representativo costuma começar pela criação de mecanismos de “democracia direta”, para reduzir o peso do Congresso na condução do país (Noblat, 2014).

Mais intensas ainda, foram as contestações dos parlamentares diante da promulgação da PNPS, culminando em um Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo, o PCD nº 1491/2014, apresentado a Câmara dos Deputados sob o pretexto de:

Em detida análise da matéria, percebe-se a ostensiva e flagrante inconstitucionalidade do ato normativo que ora se pretende impugnar. O Decreto presidencial corrói as

entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2014, p. 1).

A referida matéria foi aprovada no dia 28 de outubro de 2014, na Câmara dos Deputados, em tramitação de urgência. Contudo, ao ser encaminhada ao Senado como Projeto de Decreto Legislativo (PDL nº 147/2014), acabou por ser arquivada ao final da legislatura (Brasil, 2014).

Com a eleição do Presidente Jair Messias Bolsonaro, já no início de seu mandato, o antigo chefe do poder executivo revogou a PNPS através da publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Nesse sentido, a revogação da PNPS não foi uma demanda exclusiva do governo Bolsonaro e seus aliados, este processo correspondeu também as prerrogativas autoritárias da sociedade política brasileira e dos grupos dominantes.

Essa conjuntura pode ser explicada através do pensamento de Fernandes (2019) a respeito do autoritarismo inerente a democracia capitalista. Para o autor, o autoritarismo é um elemento sistêmico do capitalismo, muito embora alterne em níveis de recrudescimento dependendo da conjuntura social, econômica e histórica. Nesse sentido, os momentos de crise são determinantes para a intensificação do autoritarismo: “o que existe, na teoria e na prática, que o elemento autoritário seja intrinsecamente um componente estrutural e dinâmico da preservação, do fortalecimento e da expansão do sistema democrático capitalista” (Fernandes, 2019, p. 45).

O Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, apelidado de “revogaço”, extinguiu e estabeleceu limitações para todos os órgãos colegiados federais criados por decretos, atos normativos inferiores aos decretos, atos de outro colegiado e até mesmo aqueles cuja lei não versa sobre as competências ou a composição dos colegiados (Brasil, 2019a, art. 1).

Para fins de delimitação, os colegiados são definidos pelo Decreto n. 9.759/19 como sendo: “os conselhos, as comissões, os grupos, as juntas, as equipes, as mesas, os fóruns, as salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado” (Brasil, 2019a, art. 2).

A justificativa para a revogação da PNPS e a limitação e revogação de inúmeros colegiados foi apresentada pelo governo Bolsonaro como uma forma de desburocratizar o Estado e pôr fim ao viés ideológico que permeiam estas instituições (Rodrigues, 2020). A argumentação que as IPs são carregadas de viés ideológico petista não é exclusiva da política

bolsonarista, e já permeia a discussão sobre as IPs há bastante tempo. Ainda em 2014, época da publicação do Decreto nº 8.243/2014, que instituía a PNPS, a Folha de São Paulo publicou o seguinte artigo de opinião:

Difícil de resolver, o problema da composição desses conselhos mostra as ilusões da democracia participativa. A pretexto de ampliar a participação da sociedade, termina por restringi-la a uma camada de militantes e lobistas profissionais que dispõem de tempo e recursos para "participar". A suspeita de que o decreto cristalice o aparelhamento do Estado federal pelo PT tem respaldo num dispositivo crucial. Nele, fica explicitamente autorizado que integrantes dos conselhos possam manter "parcerias" com o órgão público que monitoram (Conselhos [...], 2014).

Diante das inúmeras contestações a respeito do Decreto nº 8.243/2014, cabe aqui uma ressalva, que o referido decreto não se encontrava em desacordo com o texto da Constituição de 1988. O princípio da participação é o primeiro proclamado pela Constituição, que em seu art. 1º estabelece que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (Brasil, [2023], art. 1). Ademais, a Constituição de 1988, designada de Constituição Cidadã, define uma série de mecanismos para a participação direta da sociedade civil nas políticas públicas (como já abordado anteriormente).

A violação do princípio da participação, somado a diversas outras violações formais e materiais (como a violação do princípio da segurança jurídica e do princípio do não retrocesso ambiental), fomentou ao PT a ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6121 (Brasil, 2019a).

A ADI 6121 foi deferida parcialmente pelo Supremo Tribunal Federal - STF ainda em 2019, que determinou o afastamento da "possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal", até a manifestação definitiva dessa corte.

2 Inter-Relações entre a Política Ambiental e a Questão Agrária

A natureza não é apenas uma realidade externa ao ser humano, como insistem algumas abordagens científicas cartesianas e positivistas, que se assentam na oposição entre ser humano e natureza (Porto-Gonçalves, 2013). Muito embora a natureza se constitua em um meio material para as populações humanas, de onde os seres humanos retiram suas formas de sustento, Acsegrad (2004) também argumenta que o meio ambiente é base para atribuição de significados, de cultura e de bem-estar. Nesse sentido, Moscovici afirma que:

Se a natureza fosse um simples reservatório de recursos, uma realidade dada, exterior, sem história, então, com efeito, poderíamos pensar que o que acontecesse na sociedade, o que advém das relações entre homens, não a afeta. Mas na verdade, por seu fazer e seu saber propriamente dito, os homens são atores dentro da natureza, atores biológicos e sociais. Nesse sentido, nós fazemos a natureza. Ela é uma parte de nossa história, e nós uma parte da dela (Moscovici, 2007, p. 32)

O entendimento de natureza se cristaliza de maneira diferente nos diversos grupos humanos, tornando a interação ser humano-natureza múltipla, com atribuição de diferentes significados e repleta de usos distintos, como nos mostra Krenak (2018, p. 2) sobre o entendimento de natureza de seu povo: “O sujeito coletivo pertence ao lugar, é o oposto político do lugar que pertence ao indivíduo. Os Kaiowa Guarani lutam pela terra porque pertencem à terra, não porque a terra pertence a eles; a terra não pertence a ninguém. Para o indígena da terra, não há outro lugar, não há outra ecologia”.

Devido a essa multiplicidade de simbolismos, de histórias, de culturas e de usos materiais da natureza, está se torna alvo de disputa entre os diferentes grupos e os diversos projetos políticos e de poder. Nesse contexto, a questão agrária pode ser pensada como um elemento relevante nesta disputa entre diferentes grupos nos usufrutos da natureza. Mendonça (2008) define a questão agrária como sendo:

O conjunto de inter-relações e contradições derivado de uma estrutura fundiária altamente concentrada que também determina a concentração de poder econômico, político, e simbólico, gerando estruturas de sujeição da população rural e uma cultura incompatível com um tipo de exploração racional da terra definido pela fala/prática oficial como a “mais adequada” para o desenvolvimento nacional (Mendonça, 2008, p. 105).

Nesse sentido, a questão agrária ainda hoje se cristaliza no latifúndio e na concentração de terras, que de acordo com Mendonça (2008) continua a se expandir a despeito da modernização técnica da agricultura e sua mecanização. Bruno (1997) ressalta que a concentração de terras associada a modernização agrícola e a subordinação ao capitalismo produziu uma diversificação dos atores do campo, tanto nos grupos dominantes, quanto nos subalternos. Sobre essa diversificação, Bruno (1997) ressalta:

Grandes proprietários de terras e empresários rurais encontram-se marcados pela diversidade interna: a inserção de ritmos dos processos produtivos não são os mesmos para todos; o acesso ao crédito e o padrão tecnológico são distintos, bem como a concessão de benefícios e os subsídios; as condições de mercado são diferenciadas e são desiguais as circunstâncias em que se realiza a concorrência. Além do mais, há uma diversidade de status, de privilégios e de influência (Bruno, 1997, p. 8).

Apesar do patronato rural ser um grupo heterogêneo, por vezes se conclamam como um grupo homogêneo, numa aliança política para deslegitimar as causas e lutas dos trabalhadores rurais e assim manter a exploração dos grupos subalternos (Bruno, 1997; 2015), posto que “eles têm clareza que a união acima das contradições e disputas é condição da dominação e conseqüentemente de sua reprodução social e política” (Bruno, 2015, p. 2).

O entendimento do conceito de agronegócio é explorado no intuito de homogeneizar grupos absolutamente distintos, como os empresários rurais, os grandes proprietários de terras e os agricultores familiares, visto que esses últimos também podem possuir elos nas cadeias do agronegócio (Bruno, 2016).

Todo esse contexto, é gerador de uma série de conflitos de cunho ambiental, de um lado encontra-se os grupos dominantes do patronato rural, do outro se observa grupos ligados aos trabalhadores rurais e agricultores familiares, que explorados e expropriados de seus meios de trabalho e de seus valores culturais, se unem em prol de uma luta de resistência pela reforma agrária e pela valorização da agricultura familiar e dos trabalhadores assalariados do campo. Entre esses grupos encontramos:

O movimento dos sem-terra, dos seringueiros, dos atingidos por barragens, dos assentados e dos integrados, a luta dos povos da floresta, dos povos indígenas, a luta por preços, por melhores condições de trabalho, por salário, por uma nova política agrícola, a luta da mulher camponesa contra a opressão patriarcal; e, finalmente, a preocupação em atualizar e ampliar as bandeiras de luta, tudo isso expressa a resposta dos trabalhadores face a esta nova situação (Bruno, 1997, p. 13).

Atualmente, esses grupos são compreendidos pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, sob a definição de agricultores familiares ou empreendedores familiares. De acordo com a referida lei, para ser considerado agricultor familiar ou empreendedor familiar, é necessário que o produtor rural possua área rural até quatro módulos fiscais, seja o diretor do estabelecimento, utilize mão de obra predominantemente oriunda da própria família e tenha um percentual mínimo de sua renda oriundo das atividades rurais (Brasil, 2006, art. 3). Ademais, grupos como silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores e populações quilombolas e outras populações tradicionais que preenchem os requisitos descritos na frase anterior, também são abrangidos pela Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006, art. 3, § 2).

No Brasil, nos últimos anos, a disputa entre setores do patronato rural e agricultores familiares tem se mostrado pungente, e, possui como protagonista o governo federal, em aliança

com alguns grupos dominantes do patronato rural. Antes mesmo de sua posse, o ex-presidente Bolsonaro, declarou interesse em fundir o Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o Ministério da Agricultura, que, por fim, não se concretizou devido a intensa manifestação popular, de movimentos sociais e da sociedade civil organizada. Scantimburgo (2018) afirma que essa fusão se cristalizaria na extinção do MMA, visto que:

Fundir o Ministério do Meio Ambiente ao da Agricultura significaria na verdade a extinção do primeiro. O governo estaria submetendo o regulador ao setor que deveria ser regulado (...). A fusão pretendida certamente traria problemas na medida em que o Ministério do Meio Ambiente se ocupa de uma agenda de regulação ambiental muito mais ampla que a ligada apenas à agricultura (Scantimburgo, 2018, p. 105).

Embora não concretizada a fusão, é notório o enfraquecimento do MMA e das políticas ambientais sob a gestão do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, e posteriormente do Ministro Joaquim Leite. A reforma administrativa conduzida por Salles no MMA iniciou-se com a transferência da Agência Nacional das Águas (ANA) para o Ministério de Desenvolvimento Regional, perpassando pela transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura (Scantimburgo, 2018).

Ainda em se tratando de medidas para o enfraquecimento das políticas ambientais, em 2020 foram publicadas as Instruções Normativas Conjuntas MMA, Ibama e ICMBio nº 1, nº 2 e nº 3, que associadas exercem um papel significativo no desmonte das fiscalizações ambientais, além de abrandar a punição aos crimes ambientais e enfraquecer o poder de polícia dos órgãos ambientais, especialmente o IBAMA, responsável pelo licenciamento ambiental na esfera federal (INESC, 2021):

O efeito dessas normas já pode ser percebido pelos indicadores de fiscalização do Ibama, com significativa redução dos autos de infração, dos embargos, das apreensões, das conciliações, dos julgamentos de processos e do pagamento das multas, entre outros (INESC, 2021, p.11).

De acordo com Freitas, Carvalho e Oviedo (2022), em um período temporal entre 2019 e 2020, as multas por crimes ambientais aplicadas pelo Ibama diminuíram em 72%.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), que tem como objetivo “desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira” (Brasil, 1989, art. 1º), atualmente, depende apenas da fonte advinda das multas ambientais, em um percentual de apenas 20%, como regulamenta o Decreto

6.686/2008. Tendo em vista a diminuição drástica das aplicações das multas ambientais, o orçamento do FNMA encontrou-se seriamente comprometido.

Ademais, de acordo com os dados do INESC (2022), os recursos do FNMA foram, desde 2015, gradualmente destinados na forma de Reserva de Contingência, que consiste na “drenagem do orçamento dos fundos para fins de cumprimento de regras fiscais” (INESC, 2022, p. 19). Esse gradual aumento na destinação dos recursos do FNMA como Reserva de Contingência ano a ano, alcançou patamares absolutos no ano de 2022, visto que 92,5% dos recursos do FNMA foram destinados na forma de Reserva de Contingência. De modo que: “na prática, o FNMA não existe mais do ponto de vista orçamentário. A destinação da quase totalidade dos recursos para a Reserva de Contingência evidencia um limite fiscal grave à potencial valorização e retomada do Fundo” (INESC, 2022, p. 21).

Todo esse processo, somado a diminuição orçamentária do MMA e a extinção de programas de governo voltados para a proteção do meio ambiente, teve como consequências o aumento nos índices de desmatamento da Amazônia e do cerrado, com grande aumento nos anos de 2020 e 2021, durante o auge da pandemia de COVID-19. Entre os anos de 2018 à 2021, o desmatamento na Amazônia apresentou um aumento de 75,6%, enquanto no cerrado a taxa de desmatamento aumentou em 17,5%. Em 2021 o desmatamento na Amazônia teve um aumento de 20,2%. O ano de 2020 foi marcado globalmente por uma redução nas emissões dos Gases de Efeito Estufa (GEE) em 7%, enquanto no Brasil houve o aumento de 9,5% da emissão desses gases. Sendo que desde 2018 o aumento da emissão dos GEE pelo Brasil, em comparação aos anos anteriores, foi de 30% (Freitas; Carvalho; Oviedo, 2022).

O desmatamento na Amazônia está atrelado a expansão agrícola, principalmente para fins de pecuária, contudo o cultivo de soja tem também se mostrado significativo no aumento das taxas de desmatamento (Rivero *et al.*, 2012). Dois dos grandes pilares do agronegócio no Brasil.

Diante desses dados, é patente a assimilação da pauta dos setores mais conservadores da agricultura patronal pelo governo do presidente Jair Bolsonaro em detrimento de uma agenda voltada para a proteção ambiental, para o fomento da agricultura familiar e para a reforma agrária, como nos mostra Pompeia (2021):

Ao tomar posse como presidente da República, Bolsonaro fez do ministério (*da agricultura*) uma pasta extremamente fortalecida, promovendo um conjunto de

mudanças administrativas que contemplavam demandas há muito expressas por diferentes cartas de propostas do campo. As modificações incluíam, sobretudo, a transferência para a Agricultura de funções que estavam em outros ministérios, como as vinculadas à agricultura familiar, ao serviço florestal, à reforma agrária e à demarcação de terras indígenas, para citar algumas das principais (Pompeia, 2021, p. 325).

Uma série de demandas expostas no documento “O futuro é agro: 2018:2013” produzido pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e pelo Conselho das Entidades do Setor Agropecuário (Confederação [...], 2018), em razão das eleições presidenciais, foram reproduzidas em pronunciamentos do presidente Bolsonaro e assimiladas pelo seu projeto de governo. A exemplo da defesa do desmatamento legal, a retórica de insegura jurídica causada pela delimitação de Unidades de Conservação, assim como a revisão de práticas de demarcação de territórios quilombolas e indígenas, como podemos observar nos excertos abaixo:

É bem verdade que as leis atuais impedem o uso da maior parte dessas terras: quase 13% pertencem aos índios, existem os parques nacionais, estaduais, municipais e até privados, há terras para quilombolas e todas as áreas de preservação permanente e reservas legais previstas pelo Código Florestal. Mas é possível fazer desmatamento legal. Com isso e com a transformação de pastagens em terras agricultadas, ainda podem ser acrescentados perto de 15 milhões de hectares em plantações de alimentos (Confederação [...], 2018, p. 10).

O necessário processo de proteção de biodiversidade *in situ*, por meio da criação de Unidades de Conservação, também tem se tornado fonte de insegurança jurídica. Por vezes, áreas ocupadas com propriedades rurais produtivas são incluídas em perímetros de Unidades de Conservação por serem consideradas importantes para a proteção ambiental por critérios nem sempre claros (Confederação [...], 2018, p. 40).

Reestruturar a Funai, alterando suas competências e criando órgãos colegiados, com a participação de outros entes públicos na deliberação sobre a realização de estudos e a demarcação de terras indígenas, com assessoramento por equipes técnicas multidisciplinares e isentas de ideologia (Confederação [...], 2018, p. 38).

No que tange as relações entre o desmonte das políticas ambientais e da política participativa, dentro do recorte da questão agrária, analisar a revogação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) é importante para entendermos quais as políticas públicas consideradas prioritárias pelo antigo governo federal, e como essas políticas se relacionam aos setores do patronato rural em detrimento da agricultura familiar.

3 Análise do Desenho Institucional do CONDRAF (1999 – 2019)

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) foi criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1999, através do Decreto nº 3.200, de 6 de

outubro de 1999. Vale ressaltar que no ato de sua criação a palavra “sustentável” ainda não fazia parte da nomenclatura do conselho, denominado à época apenas de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (com a sigla CNDR). O referido ato administrativo que instituiu o CNDR, também dispôs sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A finalidade do CNDR consistia em “deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, que se constituirá das diretrizes, dos objetivos e das metas do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF” (Brasil, 1999, art. 1º).

Nesse cenário, o CNDR, atual CONDRAF, surge altamente vinculado com as discussões relativas à reforma agrária e agricultura familiar, tendo como alguns de seus objetivos: a coordenação, articulação e adequação das políticas públicas federais às necessidades da reforma agrária e da agricultura familiar, a provação da programação físico-financeira do PRONAF e do Programa Nacional de Reforma Agrária, a realização de estudos de avaliação do PRONAF e do Programa Nacional de Reforma Agrária (Brasil, 1999).

Nesse primeiro momento, o conselho integrava o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, contudo, a partir do ano 2000, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio do Decreto nº 3.338/2000, o CONDRAF é integrado ao MDA.

O MDA se distinguia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento (MAPA) por ter como competência a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares (Brasil, 2000, art. 1º). Medeiros e Grisa (2019) relatam que as principais demandas nos primeiros dois anos do MDA estavam relacionadas ao PRONAF. De acordo com as autoras, o próprio PRONAF foi o propulsor do MDA.

Ainda no ano de 2000, o conselho teve sua nomenclatura alterada para Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – sob a sigla CNDRS – pelo Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000. A alteração da sigla para CONDRAF, ocorreu somente no ano de 2003², no intuito de gerar uma referência expressa a agricultura familiar, no entanto, a denominação do conselho se manteve.

² Através do Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, expedido pelo presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva.

Em sua primeira composição, delimitada pelo Decreto nº 3.200/1999, o então Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), contava com 20 membros, sendo 13 representantes da sociedade política e 7 representantes da sociedade civil. Nesse cenário, o conselho não era paritário e pouco plural (Quadro 1).

Pouco tempo depois, o Decreto nº 3.508/2000, alterou a composição dos membros do referido conselho para 22 membros, sendo 14 pertencentes a sociedade política e 8 a sociedade civil. Esse decreto ainda renomeou o conselho para Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), como já abordado anteriormente, e ainda realocou o referido conselho no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Contudo, o conselho se manteve ainda não paritário (Quadro 1).

Quadro 1 - Composição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável nos anos de 1999 e 2000, de acordo com o Decreto nº 3.200/1999 e o Decreto nº 3.508/2000.

Decreto nº 3.200/1999		Decreto nº 3.508/2000	
Sociedade política	Sociedade civil	Sociedade política	Sociedade civil
Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária	Dois representantes de entidades civis, de âmbito nacional, representativas dos trabalhadores rurais	Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário	Dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos, de âmbito nacional, representativas dos trabalhadores rurais
Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Dois representantes de entidades civis de âmbito nacional, representativas de beneficiários de projetos de assentamento integrantes de programas de reforma agrária	Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos, de âmbito nacional, representativas de beneficiários de projetos de assentamentos integrantes de programas de reforma agrária
Ministros de Estado da Agricultura e do Abastecimento	Dois representantes de entidades civis, de âmbito nacional, que exerçam ações relacionadas com o desenvolvimento rural sustentado	Ministros de Estado da Agricultura e do Abastecimento	Dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos, que exerçam ações relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável
Ministros de Estado do Trabalho e Emprego	Um representante das cooperativas de pequenos produtores rurais	Ministros de Estado do Trabalho e Emprego	Um representante de entidade civil sem fins lucrativos, relacionada ao setor da produção agrícola ou primária
Ministros de Estado da Educação		Ministros de Estado da Educação	Um membro de cooperativas de pequenos produtores rurais
Ministros de Estado da Saúde		Ministros de Estado da Saúde	
Ministros de Estado da Integração Nacional		Ministros de Estado da Integração Nacional	
Ministros de Estado do Meio Ambiente		Ministros de Estado do Meio Ambiente	
Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária		Ministros de Estado da Fazenda	

Decreto nº 3.200/1999		Decreto nº 3.508/2000	
Sociedade política	Sociedade civil	Sociedade política	Sociedade civil
Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)		Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	
Três representantes de Estados, Distrito Federal e Municípios		Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária	
		Três representantes de Estados ou do Distrito Federal e de Municípios	

Fonte: Elaborado pela autora, (2022).

Em 2003, sob a gestão do então presidente Lula, ocorreu a publicação do Decreto nº 4.854/2003, que manteve o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, agora já com a sigla CONDRAF, integrante do MDA. Contudo, alterou a pluralidade e paridade do conselho, tornando-o mais plural e com mais representantes da sociedade civil. A partir da publicação deste decreto, o conselho passou a operar com 38 membros, sendo 14 representantes da sociedade política e 24 representantes da sociedade civil.

É importante ressaltar que o princípio da paridade consiste em uma determinação importante para que a hegemonia em IPs não se incline apenas no sentido da sociedade política. Contudo, Tatagiba (2002) e Lüchmann (2009) argumentam que o princípio da paridade não é estanque, visto que a sociedade civil constitui em um conjunto heterogêneo e fragmentando, composto por uma diversidade de grupos com origens socioeconômica-culturais diferentes, que se transmutam em múltiplos interesses – como os observados na disputa entre o patronato rural e os agricultores familiares.

Devido a esta heterogeneidade da sociedade civil, outro princípio que adquire grande relevância nas discussões de IPs consiste na pluralidade, que se relaciona com a multiplicidade de interesses e nas divisões internas da sociedade civil. Embora alguns grupos hegemônicos advoguem pela redução de membros de IPs visando uma dita desburocratização, como ocorreu na revogação da PNPS, Tatagiba (2002) afirma que: “a pluralidade na composição, em vez de um obstáculo – como alguns estudos têm sugerido – é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos” (Tatagiba, 2002, p. 54).

Desse modo, a pluralidade é um princípio de suma importância, visto que a incorporação de diversos grupos sociais e com interesses distintos, torna os espaços de participação mais suscetíveis ao diálogo, a intervenção ativa dos cidadãos e cidadãs nas políticas públicas, a explicitação de conflitos, a mediação de acordos e a aliança entre os grupos subalternos. Para Bianchi (2007) é através dessas alianças que as demandas dos grupos subalternos são amplificadas e fortalecidas, de modo a intensificar a luta pela hegemonia.

Portanto, a múltipla representação de grupos da sociedade civil – em principal das camadas subalternas – é um fator extremamente importante nas IPs. Nesse contexto, a composição do CONDRAF a partir de 2003, muito embora não seja paritária, visto que o

número que membros da sociedade civil (total de 24 conselheiros) é maior do que da sociedade política (14 conselheiros), é extremamente plural, e, portanto, importante para nivelar a hegemonia dentro dessa IP.

Importantes grupos relativos à agricultura familiar estavam presentes nessa composição do conselho, como: entidades sem fins lucrativos representativas dos agricultores familiares ou dos assentados da reforma agrária (três entidades no total), representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais assalariados, entidades representativas das mulheres trabalhadoras rurais (dois membros e duas entidades), representante de remanescentes de quilombos, representante de comunidades indígenas, representante de entidade sem fins lucrativos de pescadores tradicionais, cinco representantes (um de cada região do país) de entidades envolvidas com o desenvolvimento territorial, a reforma agrária e a agricultura familiar, representante de Centros Familiares de Formação por Alternância; representante da rede de cooperativismo de crédito para a agricultura familiar; representante da rede de agroecologia e entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores da extensão rural. No quadro 2, observa-se a disposição de todos os membros do CONDRAF divididos em sociedade política e sociedade civil.

Quadro 2 - Composição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável nos anos de 2003 e 2016, de acordo com o Decreto nº 4.854/2003 e o Decreto nº 8.735/2016.

Decreto nº 4.854/2003		Decreto nº 8.735/2016	
Sociedade política	Sociedade civil	Sociedade civil	Sociedade política
Ministro do Desenvolvimento Agrário	Entidades representativas dos agricultores familiares ou dos assentados da reforma agrária (três)	Organizações representativas dos agricultores familiares ou dos assentados da reforma agrária (quatro)	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	Organizações representativas de organizações religiosas com atuação no meio rural brasileiro (duas)	Ministério da Fazenda
Ministro da Fazenda	Entidade representativa dos trabalhadores rurais assalariados	Organização representativa da sociedade civil dos Colegiados Territoriais	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ministro da Integração Nacional	Entidades das mulheres trabalhadoras rurais (duas)	Organizações representativas das mulheres trabalhadoras rurais (duas)	Ministério da Educação
Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Comunidades remanescentes de quilombos	Organização representativa de comunidades remanescentes de quilombos	Ministério da Cultura
Ministro do Meio Ambiente	Comunidades indígenas	Organização representativa de comunidades indígenas	Ministério do Trabalho e Previdência Social
Ministro do Trabalho e Emprego	Entidade sem fins lucrativos representativa dos pescadores artesanais	Organização representativa dos pescadores artesanais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Ministro da Educação	Entidades envolvidas com o desenvolvimento territorial, a reforma agrária e a agricultura familiar (cinco, uma para cada região do país).	Organizações representativas de diferentes regiões e biomas do País, envolvidas com o desenvolvimento territorial, a reforma agrária e a agricultura familiar (seis)	Ministério da Saúde
Ministro da Saúde	Centros Familiares de Formação por Alternância	Organizações representativas dos Centros Familiares de Formação por Alternância e da educação no campo (duas)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Decreto nº 4.854/2003		Decreto nº 8.735/2016	
Sociedade política	Sociedade civil	Sociedade civil	Sociedade política
Ministro da Cidade	Rede de cooperativismo de crédito para a agricultura familiar	Organização representativa da rede de cooperativismo para a agricultura familiar;	Ministério das Comunicações
Secretário de Estado do Gabinete Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	Rede de agroecologia	Organizações representativas de redes de agroecologia (duas)	Ministério do Meio Ambiente
Secretário de Estado de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;	Entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores da extensão rural	Organizações representativas de redes da extensão rural (duas)	Ministério da Integração Nacional
Secretário de Estado de Aquicultura e Pesca da Presidência da República	Fórum Nacional dos Secretários de Agricultura (FNSA)	organizações representativas da juventude rural (duas)	Ministério das Cidades
Secretário de Estado de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural (ASBRAER)	Organização representativa de comunidades extrativistas	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos
	Associação Nacional dos Órgãos de Terra (ANOTER)		Representantes de entidades representativas dos Poderes Públicos estaduais, distrital e municipais (quatro)
	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)		
	Associação de Municípios		

Fonte: Elaborado pela autora, (2022).

Depois de 13 anos com a mesma estrutura e composição, o CONDRAF passou por nova alteração, dessa vez sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, que sancionou o Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016, que aumentou os membros do conselho para um número de 46 conselheiros, sendo 18 da sociedade política e 28 da sociedade civil.

No quadro 2 é possível notar que nesta nova configuração do conselho, as associações de cunho empresarial e estatal, perderam assentos no conselho em detrimento as organizações da sociedade civil. Sendo uma importante configuração do desenho institucional do CONDRAF.

Não obstante, é importante ressaltar que os desenhos institucionais das IPs não são necessariamente reproduzidos de maneira fidedigna (Tatagiba, 2004). As regras e normas que regulamentam o funcionamento das IPs, na prática, podem ser desarranjadas por uma série de questões, desde a atuação manipuladora e tutelar de grupos dominantes, até dificuldades das organizações civis em participarem das IPs.

Apesar de toda conjuntura propícia para a participação dos diversos grupos da sociedade civil no CONDRAF, em 2016 este conselho teve seu desmonte iniciado pelo governo do presidente Michel Temer, devido a extinção do MDA, através do Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016, que subordinou o ministério supracitado ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República por meio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Brasil, 2016).

A extinção do MDA, logo no início do governo Temer, assinala de antemão as concepções e projetos políticos abarcados em seu mandato. Na disputa entre o patronato rural e trabalhadores rurais, agricultores familiares e Movimentos Sociais, a extinção do ministério responsável por atuar nas políticas de reforma agrária e do PRONAF, assim como na concessão de crédito para agricultores familiares, o ex-presidente Michel Temer incorporou em seu projeto político as pautas dos setores mais conservadores da agricultura patronal, que, inclusive, se mostram, em alguns momentos contrários as demandas do MDA. De acordo com o documento “O futuro é agro: 2018:2030”, a CNA e o Conselho Agro, juntamente com outras organizações do patronato rural, reivindicavam:

A implementação de efetiva política de combate a prática criminosa de invasões de terra e medida decisiva para a agropecuária brasileira. Trata-se não apenas de agilizar e exigir exemplar punição dos responsáveis por tais ilícitos, mas também de instaurar

um regime mais célere e eficaz no cumprimento das ordens judiciais voltadas a reintegração e manutenção de posse. É preciso impedir medidas protelatórias, como audiências preliminares ou intervenções indevidas de autoridades governamentais, a exemplo do que tem ocorrido com a Ouvidoria Agrária Nacional (Confederação [...], 2018, p. 37).

Medeiros e Grisa (2020), que realizaram uma série de entrevistas com conselheiros e conselheiras do CONDRAF, relatam que a maior parte dos membros do plenário mencionaram a existência de conflitos de interesses entre o MDA e o MAPA, principalmente no que tange à questão orçamentária, visto que o MDA possuía menor volume de recursos.

Além da extinção do MDA, o ex-presidente Michel Temer, realizou uma pequena redução no número de membros do CONDRAF, mas que ainda se manteve plural e paritário, apesar de enfraquecido devido a extinção do MDA.

Não obstante ao desmonte do CONDRAF iniciado pelo governo Temer, essa instituição participativa foi extinta a rigor no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, através da publicação do Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019, sendo um dos conselhos extintos em virtude do “revogaço” definido pelo Decreto n. 9.759/2019, que limitou e extinguiu uma série de instituições participativas no território nacional.

Diante desse contexto, é possível observar que a extinção do CONDRAF, conselho com atribuições relacionadas as pautas da agricultura familiar e da reforma agrária, relaciona-se intrinsecamente com o argumento já aqui elencado a respeito da assimilação das pautas dos setores patronais da agricultura pelo ex-presidente Jair Bolsonaro. Ademais, o CONDRAF não foi a única IP relacionada a agricultura familiar que foi extinta, ocorreu também a extinção da Comissão Nacional de Agroecologia (CNAPO) e limitações no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Ao extinguir um conselho responsável por demandas referentes a grupos subalternos do campo rural, como a reforma agrária e o PRONAF, o intuito é notoriamente favorecer os grupos dominantes do patronato rural e suas reivindicações. O projeto político autoritário do então governo federal atuou na negação aos grupos subalternos aos espaços de decisão, através não apenas da desarticulação e desmobilização, mas principalmente através da invisibilização destes grupos e dos conflitos associados à questão agrária.

A ausência dos grupos subalternos em IPs gera uma falsa sensação de homogeneização do campo rural, que é explicitada por Bruno (2015) como um objetivo do patronato rural,

justamente para deslegitimar as reivindicações, contestações e projetos políticos advindo dos grupos subalternos do rural brasileiro. Manipular, tutelar e invisibilizar esses grupos é a forma autoritária dos grupos dominantes manterem sua hegemonia.

Cabe ressaltar que o CONDRAF foi recriado pelo atual presidente Lula, em março de 2023, através do Decreto nº 11.451, de 22 de março de 2023.

Considerações Finais

A extinção e o desmonte de inúmeros conselhos de políticas públicas pode ser considerado parte de um projeto político de recrudescimento da democracia burguesa. O viés autoritário reconhecido como estrutural do sistema capitalista por Fernandes (2019) é observado na repressão e controle das IPs, que restringem a participação da sociedade civil na gestão do bem público, em particular dos grupos mais subalternos (como no caso dos agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados, quilombolas, populações indígenas e Movimentos Sociais – importantes membros do CONDRAF).

Essa conjuntura de aprofundamento do projeto político autoritário não constitui em uma novidade na democracia capitalista brasileira. Dagnino (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), argumentam que durante a ditadura militar, apesar da criação de algumas poucas IPs, estas se limitavam a tutelar e manipular a sociedade civil através da desarticulação e desmobilização de diversos grupos sociais.

Extinguir ou limitar as IPs, com a redução dos grupos subalternos da sociedade objetiva, além da desarticulação, desmobilização e manipulação dos subalternos, a invisibilização dos conflitos sociais, visto que, de acordo com Tatagiba (2002) e Lüchmann (2009) a explicitação de conflitos consiste em parte integrante e importante do funcionamento de IPs. A correlação e disputa de forças entre os diferentes projetos políticos, que em uma acepção Gramsciana se relaciona com a disputa de hegemonia, no interior de uma IP, constantemente acarreta conflitos sociais, que para serem superados necessitam de serem explicitados.

Referências

ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro, Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

BIANCHI, A. Estratégia do contratempo: notas para uma pesquisa sobre o conceito gramsciano de hegemonia. **Cadernos Cemarx**, Campinas, SP, n. 4, p. 9–39, 2007. DOI: 10.20396/cemarx.v0i4.10807. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDR e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 07 dez. 1999. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=3200&ano=1999&ato=41bAzZU5keNpWT864>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 1491, de 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: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node03qj20cmvshfg1w1eeuwsq2flw13376886.node0?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 147, de 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: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4774997&ts=1594017756880&disposition=inline>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016**. Subordina a estrutura do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8786-14-junho-2016-783233-norma-pe.html>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016**. Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. Brasília: Diário Oficial da União, 04 mai. 2016. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=8735&ano=2016&ato=ff7k3ZU1EeZpWTae5>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Diário Oficial da União, 11 abr. 2019. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9759&ano=2019&ato=279oXW65keZpWT12c>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDR, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 15 jun. 2000a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=3508&ano=2000&ato=637IzYU9UMNpWT7df>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 17 jan. 2000b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3338-14-janeiro-2000-370307-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 09 out. 2003. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=4854&ano=2003&ato=177gXSE5EeRpWT772>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Diário Oficial da União, 25 jul. 2006. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11326&ano=2006&ato=981MTRU5kMRpWTf02>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 6.686, de 06 de dezembro de 2008**. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Brasília: Diário Oficial da União, 11 dez. 2008. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6686&ano=2008&ato=95bo3ZU50dVpWTd8b>. Acesso em: 23 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: Diário Oficial da União, 26 mai. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019**. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília: Diário Oficial da União, 08 mai. 2019b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9784&ano=2019&ato=7a9QzZ65keZpWTe0e>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121/Distrito Federal**. Brasília, DF:STF, 2019a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BRUNO, R. Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 142-160, 2016. Disponível em:

<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/712>. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRUNO, R. **Elites agrárias, patronato rural e bancada ruralista**. Texto de conjuntura n. 9. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para Agricultura/OPPA, 2015.

BRUNO, R. **Senhores da terra, senhores da guerra**: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

COMPARATO, F. K. **Para viver a democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). Conselho Agro. **O futuro é agro**: 2018-2030. Plano de Estado. São Paulo: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Conselho das Entidades do Setor Agropecuário, 2018. Disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/plano_de_estado_completo_21x28cm_web.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

CONSELHOS polêmicos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 jun., 2014. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/opinia_o2014/06/1470591-editorial-conselhos-polemicos.shtml. Acesso em: 30 out. 2020.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 13-91.

FERNANDES, F. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

FREITAS, C. R.; CARVALHO, R. A.; OVIEDO A. **O financiamento da gestão ambiental no Brasil**: uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005-2022). São Paulo: Instituto Socioambiental - ISA, 2022. Disponível em:

<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/o-financiamento-da-gestao-ambiental-no-brasil-uma-avaliacao-partir-do-orcamento>. Acesso em: 24 fev. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Dando nomes aos bois**: análise das medidas infralegais para o meio ambiente nos primeiros dois anos do governo Bolsonaro. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/dando-nome-aos-bois-analise-das-medidas-infralegais-para-o-meio-ambiente-nos-primeiros-dois-anos-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 24 fev. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)**: histórico e desafios como instrumento de financiamento da política ambiental no Brasil. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/serie-caminhos-fundo-nacional-de-meio-ambiente/>. Acesso em: 24 fev. 2023.

KRENAK, A. Ecologia Política. **Ethnoscintia**, Altamira, v. 3, n. 2, p. 1-2, 2018. DOI: 10.22276/ethnoscintia.v3i2.193. Acesso em: 05 nov. 2024.

LOUREIRO, C. F. **Sustentabilidade e Educação: um olhar da ecologia política**. São Paulo: Cortez, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos Conselhos Gestores. *In*: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Editora UFPB, 2009, p. 45-65.

MEDEIROS, J. C.; GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 14, n. 34, 2020. DOI: 10.14393/RCT143401. Acesso em: 5 nov. 2024.

MENDONÇA, S. R. Questão agrária e reforma agrária: algumas reflexões. **Temas & Matizes**, Cascavel, v. 7, n. 14, p. 103-114, 2008. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2514>. Acesso em: 5 nov. 2024.

MIGUEL, L. F. **O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo: Expressão Popular, 2019.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dLkRQT88JKty5dWBWKKm4vL/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 05 nov. 2024.

MIGUEL, L. F. Igualdade e democracia no pensamento político. *In*: MIGUEL, L. F. (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 7-23.

MOSCOVICI, S. **Natureza: para pensar a ecologia**. Rio de Janeiro: Mauad X, Instituto Gaia, 2007.

MUDANÇA de regime por decreto. **Estadão**, São Paulo, 29 mai., 2014. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>. Acesso em: 30 out. 2020.

NOBLAT, R. Decreto agride democracia representativa. **O Globo**, Brasília, 31 mai., 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noblat/posts/2014/05/31/decreto-agridedemocracia-representativa-editorial-537806.asp>. Acesso em: 30 out. 2020.

POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Os descaminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2013.

RIVERO, S. *et al.* Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia 2012. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 41-66, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/jZHjd9B8ZghY7tG9G7qchTk/?lang=pt#>. Acesso em: 05 nov. 2024.

RODRIGUES, L. S. Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira após a vigência do Decreto nº 9.759/2019. *In: SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIAS POLÍTICAS (SDCP)*. 2020, Curitiba/PR. **Anais** [...]. Curitiba: UFPR, 2020. Disponível em: https://web.archive.org/web/20201016064011id_/https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3120/924. Acesso em: 29 jun. 2021.

SCANTIMBURGO, A. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas**, São Paulo, v. 52, p. 103-117, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13235>. Acesso em: 05 nov. 2024.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In: AVRITZER, L. A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004, p. 323-31

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra/UNICAMP, 2002, p. 47-103.